

ANAIS DE TRABALHOS COMPLETOS

V Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social: Sociedade e democracia em tempos de pandemia de Covid-19



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E ANÁLISE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
mestrado profissional e especialização

V SIPPEDES 2022

Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e
Desenvolvimento Social
Sociedade e democracia em tempos de pandemia de Covid-19

03 a 05 DE NOVEMBRO DE 2022
UNESP FRANCA/SP - BRASIL

unesp 

UNESP
Franca/ 2023

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Reitor

Prof. Dr. Pasqual Barretti

Vice-Reitora

Profa. Dra. Maysa Furlan

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Edson Cocchieri Botelho

Pró-Reitor de Extensão Universitária e Cultura

Prof. Dr. Raul Borges Guimarães

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Diretor

Profa. Dra. Fernanda Mello Sant’Anna

Vice-Diretor

Prof. Dr. Murilo Gasparido

Comissão Editorial UNESP - Câmpus de Franca Presidente

Profa. Dra. Fernanda Mello Sant’Anna

Membros

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes

Profa. Dra. Analúcia Bueno Reis Giometti

Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira

Profa. Dra. Elisabete Maniglia

Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca

Profa. Dra. Helen Barbosa Raiz

Profa. Dra. Hilda Maria Gonçalves da Silva

Prof. Dr. José Duarte Neto

Profa. Dra. Josiani Julião Alves de Oliveira

Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille

Profa. Dra. Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges

Prof. Dr. Ricardo Alexandre Ferreira

Profa. Dra. Rita de Cássia Aparecida Biason

Profa. Dra. Valéria dos Santos Guimarães

Profa. Dra. Vânia de Fátima Martino

ANAIS DE TRABALHOS COMPLETOS

V Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social: Sociedade e democracia em tempos de pandemia de Covid-19

Organizadores

Tatiana Noronha de Souza
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes
Alexandre Marques Mendes

UNESP
Franca/ 2023

Comissão Organizadora

Coordenação do V SIPPEDES - 2022

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes
(PAPP/UNESP)
Prof. Dra. Clauciana Schmidt Bueno de
Moraes (PAPP/UNESP)

Comissão Organizadora

Alexandre Marques Mendes (UNESP)
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes (UNESP)
Agnaldo de Souza Barbosa (UNESP)
Vania de Fátima Martinho (UNESP)
Genaro Alvarenga Fonseca (UNESP)
Maria Madalena Gracioli (UNESP)
Stela Luiza de Mattos Ansaneli (UNESP)
Hélio Alexandre da Silva (UNESP)
Tatiana Noronha de Souza (UNESP)
Elísio Estanque (CES - Coimbra/ Portugal)

Comitê Científico - V SIPPEDES

Adriana Maria Nolasco (ESALQ/ USP)
Agnaldo de Souza Barbosa (UNESP)
Alexandre Marques Mendes (UNESP)
Alexandre Ricardo Machado (FATEC)
Amanda Ramalho Vasques (World
Environmental Conservancy - WEC)
Antônio Marco Ventura Martins (FFCL –
Ituverava)
Aurora Mariana Garcia de França
Souza (FHO/UNIARARAS)
Carlos Manuel Martins (ADP/ Portugal)
Célio Bertelli (UNESP)
Christiano França da Cunha (UNICAMP)
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes (UNESP)
Claudia Vanessa dos Santos Corrêa (UNESP)
Edson José Vidal da Silva (ESALQ/ USP)
Elias Antônio Vieira (UNESP)
Elísio Estanque (CES - Coimbra/ Portugal)
Emiliano Lobo de Godoi (UFG)
Fabiana Borges Dias (UNICAMP)
Fátima Coelho Gonini (FFCL – Ituverava)
Fernando Altino Medeiros Rodrigues (UERJ)
Genaro Alvarenga Fonseca (UNESP)
Hilda Maria Gonçalves (UNESP)
Humberto Catuzzo (UFVJM)
José Alencastro de Araújo (UNIMEP)
José Augusto de Oliveira (UNESP)
Lady Virginia Traldi Meneses (CETESB)
Lauren Nozomi Marques Yabuki (UNESP)
Leandro Mello Frota (FIURJ / IDP)
Lilian Bulbarelli Parra (UDESC)

Lucimary B. Pedrosa de Andrade (UNESP)
Márcia Nascimento (SIMA)
Márcia Pereira Cabral (UEMG)
Márcio Balbino Cavalcante (UFPB)
Maria Madalena Gracioli (UNESP)
Maria Luiza Pires Manfrenato (Orion
Consultoria Ambiental)
Maria Lúcia Vannuchi (UFU)
Miguel Amado (ULisboa/ Portugal)
Muriel de Oliveira Gavira (UNICAMP)
Mylene Cristina Santiago (UFJF)
Nalva Araújo Bogo (UNEB)
Odaleia Telles Marcondes Machado Queiroz
(ESALQ/USP)
Paulo Gianolla (PDesign)
Priscila Alvarenga Cardoso Gimenes (UFU)
Renata Fantacini (Claretiano)
Stela Luiza de Mattos Ansaneli (UNESP)
Tatiana Machiavelli do Carmo Souza (UFCT)
Tatiana Noronha de Souza (UNESP)
Valéria Peres Asnis (UFU)
Vânia de Fátima Martino (UNESP)
Weber Antonio Neves do Amaral
(ESALQ/USP)
Willian Leandro Henrique Pinto (UNICAMP)

Comissão Organizadora/ Apoio (Discentes)

COMISSÃO DE PATROCÍNIO/ PARCERIAS

Flávia Pinheiro da Silva Colombini
Marcelo Peraro de Sousa
Lais Araújo de Paula
Wanessa Alves Carvalho
Ariane Caus Donda
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes
Alexandre Marques Mendes

COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO

Guilherme Bernardo Vitoretti
Elaine Cristina dos Santos Rosa
Larissa Prado Roitberg
Kelen Careta Machado
Jessica Teixeira Ribeiro
Marcela Alves Gennari Mariano
Eliane Cristina Felício
Marília Cynttya Alexandre Silva
Elaine Cristina Pereira
Adolfo Domingos da Silva Junior
Danielle Helena Guilherme
Lúcio Rangel Alves Ortiz

Giulia Malaguti Braghini Marcolini Martires
Daiane Cordeiro de Mattos Souza
Marcelo Peraro de Sousa
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes
Alexandre Marques Mendes

COMISSÃO CIENTÍFICA (APOIO)

Wesley Wander Dos Santos Ferrarezi
Flávia Pinheiro da Silva Colombini
Amanda Lorena Leite
Giovana Alves Jordão
Ariane Rodrigues de Lima Hirose
Cristiane de Souza Gomes
Marley de Fátima Moraes Borges
Caroline Carvalho
Gabriela Vidotti Ferreira Magalhães
Walmara Baldini
Alana Duarte dos Santos Boaventura
Alexandre Marques Mendes
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes

COMISSÃO CULTURAL

Elaine Cristina dos Santos Rosa
Eveline Cristina da Fonseca
Marley de Fátima Moraes Borges
Ana Marta de Oliveira Alvares
Rodolfo de Tarso da Silva
João Mamedio
Alexandre Marques Mendes
Clauciana Schmidt Bueno de Moraes

Realização

Programa de Pós-graduação em
Planejamento e Análise de Políticas Públicas
UNESP/ Franca.
Departamento de Educação, Ciências Sociais e
Políticas Públicas - UNESP/ Franca.
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais –
UNESP/Franca.

APOIO

Laboratório de Políticas
(LAP/ FCHS/ UNESP/ Franca)
Grupo de Pesquisa em Direito e Mudança
Sociais (DeMus/ FCHS/ UNESP/ Franca).
Hotel Fazenda Areia que Canta -
Brotas/ SP, Brasil.
ACert - Auditoria, Certificação e
Gerenciamento Socioambiental (Laboratório /
Grupo de Pesquisa - CNPq - UNESP/UFSCar)

Anais de trabalhos completos do V Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas
Públicas e Desenvolvimento Social : sociedade e democracia em tempos de
pandemia de Covid-19 / Tatiana Noronha de Souza, Clauciana Schmidt Bueno de
Moraes, Alexandre Marques Mendes (organizadores). – Franca : UNESP, 2023.
481 p.

ISSN: 2359-0858

1. Políticas públicas. 2. Gestão educacional. 3. Formação de professores.
4. Educação inclusiva. 5. Relações de trabalho. 6. Meio ambiente.
7. Sustentabilidade. 8. Direitos humanos. 9. Planejamento urbano I. Título.
II. Souza, Tatiana Noronha de. III. Moraes, Clauciana Schmidt Bueno de.
VI. Mendes, Alexandre Marques.

CDD – 350

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Andreia Beatriz Pereira – CRB8/8773

APRESENTAÇÃO

O SIPPEDES - Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social é um evento interdisciplinar realizado a cada dois anos, sendo promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (PAPP) e pelo Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas (DECSPP), da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP/ Franca (Brasil).

O V SIPPEDES 2022 foi realizado nos dias 03, 04 a 05 de novembro de 2022, na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP/ Franca (Brasil) no formato presencial e online. O evento contou com palestras, mesas-redondas, apresentação de trabalhos científicos e outras atividades envolvendo pesquisadores, acadêmicos e profissionais nacionais e internacionais de diversas áreas do conhecimento como educação, políticas públicas, direitos humanos, planejamento urbano, diversidade, saúde e meio ambiente. Todas as palestras foram transmitidas ao vivo pelo Youtube do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (PPG-PAPP – UNESP).

O evento, mais uma vez se caracterizou como um espaço para interlocução de docentes e discentes de graduação, pós-graduação, assim como profissionais de diferentes áreas, a fim de aprimorar a reflexão teórico-prática no campo de estudos das políticas públicas. O Seminário promoveu um diálogo interdisciplinar sobre investigações em diferentes campos de conhecimento, que foram distribuídos em 11 eixos, que compõem a presente publicação, a saber:

1. Políticas públicas e gestão educacional
2. Políticas públicas e avaliação educacional
3. Políticas públicas e formação de professores
4. Políticas públicas e educação inclusiva
5. Políticas públicas e relações de trabalho
6. Políticas públicas e saúde
7. Políticas públicas, meio ambiente e sustentabilidade
8. Políticas públicas e direitos humanos
9. Políticas públicas e desenvolvimento econômico-social
10. Políticas públicas, planejamento urbano e ordenamento do território.
11. Políticas Públicas voltadas para a igualdade, diversidade, multiculturalismo, interculturalidade.

Esta publicação apresenta uma grande diversidade de trabalhos organizados em três grandes áreas com os eixos temáticos do evento que vêm sendo desenvolvidos em diferentes áreas, e que trazem para discussão problemáticas atuais. Oportuniza, também, a publicação de pesquisas oriundas do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UNESP/Franca), além de se constituir um espaço formativo para pós-graduandos, em especial.

Agradecemos a todos aqueles que participaram e contribuíram para a realização do V SIPPEDES, avaliações de trabalhos e publicações.

Os organizadores

INSTITUIÇÕES, CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS

- | | | |
|-----------|--|-----|
| 1 | Apontamentos sobre o desenvolvimento regional
<i>Alan Elias Silva</i> | 12 |
| 2 | Desenvolvimento regional: uma questão sempre atual
<i>Alan Elias Silva</i> | 22 |
| 3 | Relação entre saneamento básico e indicadores de saúde infantil
<i>Igor Américo dos Santos, Marco Aurélio Marques Ferreira e Juliana Maria de Araújo</i> | 27 |
| 4 | Mulheres rurais no Brasil: impactos do desmonte de políticas públicas durante a pandemia de Covid-19
<i>Isabella Pizarro Tiburcio e Sofia Santos Vasques Simões de Carvalho</i> | 36 |
| 5 | Plano viver sem limite: contribuições e dificuldades na consolidação de políticas públicas voltadas para a tecnologia assistiva
<i>Tatiane da Silva Nogueira e Leriane Silva Cardozo</i> | 45 |
| 6 | Políticas públicas tributárias no cenário pós-pandêmico e a redistribuição de riquezas
<i>Nathan Gomes Pereira do Nascimento, Júlia Sêco Pereira Gonçalves e Livia Marinho Goto</i> | 51 |
| 7 | A violência obstétrica em uma sociedade patriarcal e machista: um avanço sobre o tema em Uberaba/MG
<i>Marcela Alves Gennari Mariano, Valquíria Alves Mariano e Yuri Emmanuelle Silva Mazeto</i> | 60 |
| 8 | Os desafios do trabalho em rede no atendimento à crianças e adolescentes
<i>Marcela Alves Gennari Mariano e Valquíria Alves Mariano</i> | 68 |
| 9 | Suposto ato infracional e privação de liberdade: reflexões iniciais a respeito da internação provisória para adolescentes
<i>Amanda Lorena Leite</i> | 75 |
| 10 | O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil
<i>Elaine Cristina dos Santos Rosa e Jonas Rafael dos Santos</i> | 83 |
| 11 | A campanha de doação de sangue “Matheus vive” no contexto da comunicação entre gestores estaduais e municipais do SUS na região do oeste paulista
<i>Alana Duarte dos Santos Boaventura e Rodolfo Franco Puttini</i> | 91 |
| 12 | A experiência do IFMUN como resultado da política pública de educação brasileira: as simulações envolvendo temáticas de direitos humanos
<i>Gabriel Terra Pereira e Guilherme Bernardo Vitoretti da Silva</i> | 97 |
| 13 | Mobilização social do direito: disputas e legitimação de interesses
<i>Alecilda Oliveira</i> | 105 |
| 14 | Pandemia, concentração de renda e políticas públicas: uma análise à | 113 |

luz da agenda 2030

Anita Ferreira Contreiras e Luís Felipe Borges Taveira

- | | | |
|-----------|--|-----|
| 15 | Orçamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal, cortes nos gastos sociais e neoliberalismo | 121 |
| | <i>Amanda Gabrielle Osório</i> | |
| 16 | Pobreza menstrual: políticas públicas de proteção dos direitos fundamentais das mulheres brasileiras | 129 |
| | <i>Isabela Maria Valente Capato</i> | |
| 17 | O poder judiciário como revisor de políticas públicas à luz do entendimento de desumanização de Edouard Machery: uma análise da ADPF N. 635 | 137 |
| | <i>Karine Jordana Barros Belém</i> | |
| 18 | O conceito de interseccionalidade e seu uso para análise da justiça social nas políticas globais | 145 |
| | <i>Ana Júlia Diniz Neves do Lago</i> | |
| 19 | As políticas públicas nos conselhos municipais | 153 |
| | <i>Lucio Rangel Alves Ortiz</i> | |
| 20 | Políticas Públicas em tempos de pandemia: os impactos da Covid-19 no desenvolvimento econômico e social do Brasil | 161 |
| | <i>Hélio Braga Filho, Murilo Cordero Leal e Jonatan Pousa</i> | |
| 21 | Lei nº 9.249/1995: a isenção dos lucros e dividendos como fortalecimento do privado em detrimento ao orçamento e às políticas públicas | 171 |
| | <i>Flávia Fernanda Benetti Castro</i> | |
| 22 | Implementação do auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19 no Brasil: criação, resultados e problemas | 177 |
| | <i>Alexandra Valle Goi, Isabella Neves, Maria Yumi Buzinelli Inaba e Sarah de Jesus Silva dos Santos</i> | |
| 23 | A importância da política pública na efetivação do direito à saúde | 186 |
| | <i>Danúbia Brito Rodrigues Silva</i> | |
| | <i>Carla Agda Gonçalves</i> | |
| | <i>Josiani Julião Alves de Oliveira</i> | |
| | <i>Pâmela Migliorini Claudino da Silva</i> | |
| | <i>Adriana Giaqueto Jacinto</i> | |
| 24 | Omissão estatal ante a regularização fundiária do sítio histórico e patrimônio cultural Kalunga | 194 |
| | <i>Teruo Rosa Kuramoto, Carolina Oliveira Mesquita, Hansmüller Salomé Pereira e Thais Gomes Abreu</i> | |
| 25 | Vivências de homens autores de tentativas de feminicídios | 202 |
| | <i>Tatiana Machiavelli Carmo Souza</i> | |
| 26 | Uma contribuição da metodologia do índice de progresso social para fundamentação de políticas públicas que visem o desenvolvimento | 210 |

sustentável dos municípios do estado de Goiás

Marcelo Ladvocat e Marcela Scalco Freitas

- 27 A violência doméstica contra a mulher em tempos de pandemia da COVID-19: reflexões no âmbito do serviço social** 218
Júlia Rosa Fábio
- 28 O desmonte institucional de políticas públicas durante a pandemia** 225
Carlos Augusto Polidoro da Silva, Diego Malvasio Bertolin e Rafael Bashiyo Baz
- DESENVOLVIMENTO URBANO, RURAL, REGIONAL E AMBIENTAL**
- 29 Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos: uma abordagem dos objetivos de desenvolvimento sustentável no município de Piracicaba/SP** 237
Giulia Malaguti Braghini Marcolini Martires e Clauciana Schmidt Bueno de Moraes
- 30 Irregularidade fundiária e expansão urbana desordenada: o caso de Itapeva/SP** 247
Mauro Ferreira e Juliane de Cássia Silveira Camargo
- 31 O conflito dos quartéis mineiro e paulistano no século XIX em Ibiraci/MG** 255
Célio Bertelli, Genaro A. Fonseca, José Limonti e Caroline C. Barbosa
- 32 Gerenciamento dos resíduos de construção e demolição (RDC): diagnóstico e diretrizes para a gestão ambiental urbana** 263
Leonardo Matheus de Oliveira, Clauciana Schmidt Bueno de Moraes, Willian Leandro Henrique Pinto, Wilson Antonio Lopes de Moura e Giulia Malaguti Braghini Marcolini Martires
- 33 Pagamento por serviços ambientais na Bacia dos rios Sapucaí–Mirim/Grande como instrumento de proteção de recursos hídricos** 271
Célio Bertelli, Caroline C Barbosa e Victor Hugo B. O Bolzan
- 34 A universidade enquanto pólo de desenvolvimento territorial urbano: o caso da cidade de Maringá/PR** 278
Lúcio P. A. Pires e William A. Borges
- 35 Gestão de resíduos sólidos contemporânea: estratégias internacionais e brasileiras** 287
Cristine Diniz Santiago, Ana Cristina Bagatini Marotti, Erica Pugliesi e Wellington Cyro de Almeida Leite
- 36 Eficácia da gestão de risco, controle, fiscalização e políticas públicas em Minas Gerais: o setor da mineração** 296
Carolina Oliveira Mesquita, Amanda Barbosa Rêgo e Emiliano Lobo de Godoi
- 37 Emendas ao plano diretor do município de Botucatu: uso de agrotóxicos em zonas de conservação hídrica** 305

Luiz César Ribas, João Pedro Zorzi Octaviano e João Paulo Pereira Duarte

- 38 Grandes estimadas de áreas verdes, áreas de preservação permanente, áreas institucionais, patrimoniais e edificadas no perímetro urbano de Franca/SP** 313

Célio Bertelli, Estevão Urbinati, Tâmer de O. Faleiros e Pedro K. Bachur

- 39 Gestão de resíduos orgânicos no município de Araraquara/SP: uma análise da situação da empresa minhocaria** 321

Raissa Carvalho Ribeiro

POLÍTICA E GESTÃO NA EDUCAÇÃO

- 40 Currículo Paulista na educação infantil: um estudo da sua implantação e execução** 335

Eliane Cristina Felicio, Cristiane de Souza Gomes, Kelen Careta Machado, Elaine Cristina de Sousa Pereira e Rodrigo da Silva Souza

- 41 Direito à saúde e à educação: impasses de adolescentes à políticas públicas.** 344

Letícia Lara de Souza Silva, Ailton de Souza Aragão, Beatriz Montoani Masson, Bianca Helena Moraes Bergamo e Ana Carolina Aguiar de Carvalho

- 42 Educação e processo formativo: compartilhar vivências e saberes nas escolas municipais de Uberaba/MG** 349

Marcela Alves Gennari Mariano, Ailton de Souza Aragão e Valquíria Alves Mariano

- 43 As estratégias da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais para a situação de pandemia: um estudo de duas escolas públicas estaduais do município de Passos – MG** 355

Fabiano Amorim Costa e Regina Aparecida Leite de Camargo

- 44 Os impactos da BNCC e a Educação do Campo a partir da perspectiva do MST: algumas reflexões** 363

Wanessa Alves Carvalho

- 45 Avaliação da qualidade do atendimento da creche: análise de um grupo de profissionais de uma creche de Ribeirão Preto (SP)** 371

Ariane Rodrigues de Lima Hirose e Tatiana Noronha de Souza

- 46 Políticas Públicas na lei de cotas e seus impactos sociais** 378

Alana Duarte Boaventura e Raquel das Neves Rafael Molina

- 47 A política de assistência estudantil na UFVJM-Campus Mucuri em Tempos de Covid-19 e do ERE** 385

Raquel Cristina Lucas Mota

- 48 Gestão democrática: avanços e desafios frente às mudanças propostas pela Nova Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor** 393

Lázara Regina de Moraes Colombaroli e Vânia de Fátima Martino

- 49 A urgência de uma pedagogia crítico-reflexiva na educação básica: uma** 403

- experiência dos ginásios estaduais vocacionais do estado de São Paulo (1962-1969), caminhos e possibilidades**
Wesley Wander Dos Santos Ferrarezi e Vânia de Fátima Martino
- 50 Um estudo do planejamento estratégico situacional em uma instituição de ensino: limites e possibilidades** 412
Vinícius da Silva Argenti
- 51 A participação estudantil na gestão escolar do IFSP: a dimensão pedagógica da gestão democrática** 420
Kleber Chaves Pereira e Genaro Alvarenga Fonseca
- 52 (De) formação para o mundo do trabalho: reflexões sobre a lógica neoliberal nos principais referenciais da educação brasileira a partir da perspectiva Bakhtiniana** 430
Josiane Paula Etelvino e Sebastião de Souza Lemes
- 53 A visão dos responsáveis de crianças pequenas em tempos de pandemia: a importância educacional da creche** 439
Rosilene de F. Rocioli Messias e João B Mamedio
- 54 Bullying e saúde mental: efeito da violência nas escolas** 449
Thaís Silva Marinheiro de Paula e Soraya Maria Romano Pacífico
- 55 A lógica contraditória das práticas escolares integracionistas e inclusivas: uma percepção durante a pandemia** 458
Léa Aparecida de Carvalho Ribeiro e Vânia de Fátima Martino
- 56 A prioridade na educação de Darcy Ribeiro e a Agenda 2030 da ONU: uma relação necessária para o futuro** 466
Kelen Careta Machado
- 57 Judicialização da educação** 475
Patrícia Alves Martins dos Santos

INSTITUIÇÕES, CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS

APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Alan Elias Silva¹

Introdução

O Brasil é um país de desigualdades. Possui um dos piores registros de desigualdade de renda pessoal do mundo. O Coeficiente de Gini, baseado na pesquisa domiciliar “PNAD” de 1999, é de 0,587, enquanto no México e nos EUA, para dados comparáveis, são 0,536 e 0,445, respectivamente. Neste país, os 10% das pessoas mais ricas recebem 50% da renda total, enquanto os 50% mais pobres recebem menos de 10% da renda total. Embora as estimativas variem, cerca de 30% da população brasileira vive abaixo da linha da pobreza. A desigualdade regional também é alta (KOVALESKI et al., 2019).

A renda per capita da região Nordeste, a mais pobre do país, é apenas um terço da do Sudoeste, a mais rica. O primeiro concentra 58% do PIB nacional, enquanto o último apenas 13%, implicando uma relação de renda per capita Nordeste-Sudeste de 46% em 2000. Isso é um pouco melhor do que em 1970, quando a relação de renda per capita Nordeste-Sudeste era de 0,26, mas desde 1985 a situação parou de melhorar. Em algumas dimensões, piorou: a participação total do Nordeste no PIB nacional em 1985 era de 14%. Os vencedores aqui são as demais regiões, principalmente o Centro-Oeste (LIMA, LIMA, 2010).

Os indicadores sociais da região Nordeste também estão significativamente abaixo da medianacional. Sua taxa de analfabetismo é pelo menos 3 vezes maior que a de São Paulo, a mortalidade infantil é duas vezes maior que a do Sudeste (54,5 por mil e 26,3 por mil, respectivamente), a expectativa de vida é quatro anos menor e a desigualdade de renda é muito pior. Nesse caso, o Coeficiente de Theil do Ceará, Bahia e Pernambuco é de 0,80 enquanto o de São Paulo é de apenas 0,55. Cinquenta por cento da população do Nordeste vive na pobreza.

A política regional no Brasil em sua forma moderna pode ser atribuída, inicialmente, ao trabalho de Celso Furtado no “Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, GTDN (“Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste”, Sudene (1967)) escrito no final dos anos cinquenta. Inspirado nas teorias da Cepal e da Escola Estruturalista da América Latina, este documento transpôs para o nível regional as ideias desse grupo para o relativo subdesenvolvimento dos países do continente (CARLEIAL, 2014).

Usando o conceito de centro-periferia, a Cepal destacou que a pobreza na América Latina era, em essência, um problema de desvantagem dos termos de troca que não permitiria aos países da região acumular recursos internos suficientes. Assim, os investimentos permaneceriam abaixo

¹ Universidade Estadual de Goiás – UEG. Mestrando em Ambiente e Sociedade. Integrante do Grupo de Pesquisa/CNPQ - Laboratório Interdisciplinar Sociedade, Ambiente e Direito (LISA-D), Piauí, Brasil. E-mail: alan_es@hotmail.com

do necessário para produzir um crescimento rápido, a menos que houvesse alguma forma de intervenção pública. O principal papel do governo deve ser a criação das condições necessárias para a industrialização, dadas as carências estruturais da agricultura. Consequentemente, barreiras à importação foram erguidas para aumentar a competitividade da produção nacional. Subsídios e muitas formas de transferências para o setor manufatureiro foram, pelo menos temporariamente, programas de investimento agressivos em infraestrutura e em setores estratégicos, principalmente industriais e de utilidade pública, foram implementados (UDERMAN, 2008b).

Desta forma, o objetivo principal desta pesquisa é apresentar as políticas de desenvolvimento regional brasileiro. O trabalho se classifica como uma revisão de literatura definida por Gil (2008) como aquela que utiliza textos (ou outro material intelectual impresso ou gravado) como fontes primárias para obter seus dados. Neste trabalho foram utilizadas as bases de dados governamentais, Scielo, Portal CAPES e Google Academics para a investigação.

Desenvolvimento

Desigualdades Regionais

Desde a consolidação das políticas regionais pela administração pública brasileira, em meados do século 20, os debates sobre a problemática regional têm causado grande controvérsia. Seja no âmbito da produção acadêmica ou da formulação de políticas públicas, alguns fatores se destacam: a ausência de consenso sobre a definição e delimitação das regiões; a conceituação das desigualdades regionais; e a seleção de indicadores capazes de avaliar sua dinâmica, bem como as proposições contrastantes sobre as ações que devem ser realizadas para mitigar as desigualdades regionais. Essas polêmicas mostram a complexidade do tema e alertam para os grandes desafios que o país enfrenta para combater as desigualdades espaciais que o caracterizam (CAMPOS, 2012).

O fato de haver múltiplas interpretações sobre as desigualdades regionais no Brasil não é um problema em si, mas sim a falta de consenso sobre os determinantes das desigualdades regionais e a própria essência das ações que devem ser tomadas para mitigá-las. Isso dificulta a formulação de uma teoria mais sólida, que possa aumentar nosso entendimento sobre a dinâmica do cenário regional do Brasil hoje, pois teorias e metodologias substancialmente divergentes tornam impossível comparar essas pesquisas ou mesmo vê-las como complementares. Além disso, em um ambiente político e institucional marcado pela instabilidade, descontinuidade das políticas públicas, departamentalização, fragmentação e falta de cooperação entre os governos, a falta de consenso sobre a problemática regional tem contribuído para a formulação de processos fragmentados, desarticulados, conflitantes, concorrentes e políticas regionais contraditórias, comprometendo a eficácia e eficiência do planejamento regional brasileiro (BRANDÃO, 2018).

A compreensão das desigualdades regionais no Brasil está fortemente fundamentada em aspectos teóricos, metodológicos e políticos associados aos debates sobre as disparidades socioeconômicas entre as regiões Nordeste e Sudeste do país, que estão no cerne da consolidação do planejamento regional no âmbito do Estado brasileiro no segundo metade do século XX (MENDES, NETO, 2012).

As desigualdades regionais do Brasil surgiram na primeira metade do século XX, no marco de um processo de integração econômica e política das regiões, em decorrência da industrialização do país. Até então, as regiões do país permaneciam desarticuladas, cada uma delas apresentando maior ou menor crescimento de acordo com os ciclos econômicos que as impulsionavam, com caráter fundamentalmente agrícola ou extrativista (CAMPOS, 2012).

Os padrões climáticos moldam o meio ambiente e as sociedades se adaptam a ele. Por sua vez, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de edifícios e infraestrutura hidráulica alteram os sistemas físicos, obrigando as sociedades a se adaptarem novamente às condições modificadas. Mudanças nessas dimensões interdependentes delineiam a evolução dos modelos de gestão da água usados pelas sociedades, e esse tem sido o caso no Nordeste. O avanço das políticas públicas e do desenvolvimento econômico das regiões semiáridas refletem as tentativas da sociedade de se adaptar a ambientes naturais e modificados em mudança. Esta seção apresenta paradigmas, políticas públicas e ideias discutidas por líderes históricos desde o início da colonização (BRANDÃO, 2018).

A integração do mercado nacional brasileiro trouxe as sementes da problemática regional, ao replicar a mesma divisão geográfica do trabalho que viciaria o desenvolvimento de toda a economia global, com suas metrópoles industrializadas e suas colônias produtoras de matéria-prima. Como resultado desse padrão, à medida que a industrialização avançava, as desigualdades no Brasil tenderiam a aumentar, porque a simultaneidade de um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias dependentes e subordinadas de base primária tendia a criar relações econômicas exploradoras (MENDES, NETO, 2012).

Assim, no documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, publicado em 1959, são apontadas as grandes disparidades nas taxas de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil, assim como o Brasil. O ritmo de crescimento mais lento da economia nordestina tenderia a criar dois sistemas antagônicos no país, o que poria em risco sua integração nacional. A inadequação das políticas macroeconômicas e industriais adotadas pelo Estado teria contribuído para agravar o problema, já que o Meio-Sul industrializado era excessivamente favorecido (CAMPOS, 2012).

As desigualdades regionais estão em um processo de malformação estrutural, que está no cerne do subdesenvolvimento, no qual se entrelaçam as dimensões ecológica, econômica, social e política. Em termos de estruturas, a heterogeneidade regional do Brasil em meados do século 20

criou uma infinidade de formas de subdesenvolvimento geradas no âmbito de um processo histórico. Essa plethora de regiões com diferentes níveis de desenvolvimento, grande heterogeneidade social e graves problemas sociais persiste até hoje (MENDES, NETO, 2012).

A problemática dos desequilíbrios regionais no Brasil decorre do processo de desenvolvimento histórico de cada região. As causas dos desequilíbrios regionais foram a fraca integração de uma economia exportadora de base primária com o mercado internacional em partes do Brasil ao longo de sua história, um fato que rendeu menor crescimento e difusão econômica, e um desenvolvimento abaixo do padrão das relações capitalistas de produção para a periferia nacional (Brasil, excluindo o estado de São Paulo, e incluindo especialmente o Norte e Nordeste) (BRANDÃO, 2018).

O aumento das disparidades regionais teria ocorrido no contexto do processo de industrialização do país, como sinal e momento de integração nacional, em um movimento dialético que destruiu as economias regionais para concentrar e centralizar capitais no que hoje é a região sudeste, liderado por o estado de São Paulo. A integração, entendida como “um momento do processo de nacionalização do capital”, ocorre quando as economias regionais, até então diretamente conectadas aos mercados internacionais, passam a ser controladas pela região do país que assume o processo de expansão capitalista no território brasileiro (ISMAEL, 2019).

Portanto, essas disparidades são o sinal do movimento diferencial de acumulação nas relações entre as regiões, em um processo global que levou o sistema a uma implacável “concentração de renda, propriedade e poder”, com a “substituição da propriedade rural, classes no topo da pirâmide de poder pelas novas classes burguesas comerciais-industriais”, onde não havia possibilidade de uma ruptura em favor das classes trabalhadoras.

Política de Desenvolvimento Regional

Para solucionar as desigualdades regionais no Brasil, no final do século XX, dois fatos críticos ocorreram: o primeiro, a estabilização da economia (1994), que interrompeu a hiperinflação. A segunda é um conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento regional. Dentre as ações em prol do desenvolvimento regional, podemos citar o Programa “Brasil em Ação” (1996), que agrupa empresas das áreas social e de infraestrutura para solucionar problemas estruturais do Brasil por meio do aumento da competitividade; a criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que em 1999 será absorvida pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), atual Ministério do Desenvolvimento Regional. Ao MIN foi delegada a formulação de uma política de desenvolvimento nacional integrada, a formulação de planos e programas de desenvolvimento regional, a formulação de estratégias e diretrizes para a aplicação de recursos financeiros de fundos

constitucionais e outros fundos existentes para o desenvolvimento regional, defesa civil, anti-secas obras, infraestrutura hídrica, entre outros (CARLEIAL, 2014).

Na perspectiva do MIN, a intervenção no processo de desenvolvimento regional teve dois enfoques: o primeiro relacionado com as questões institucionais do Estado brasileiro (tributário, previdenciário e educacional ...); a segunda ligada à distribuição das atividades econômicas em nível regional por meio de eixos significativos, passíveis de intervenção e que estruturam a integração nacional e internacional. Entre os eixos estavam Zona Franca de Manaus, corredor Noroeste e corredor Norte; o litoral Nordeste; o semi-árido nordestino; a porção Centro-Leste e a área geoeconômica de Brasília; a região Centro-Oeste e as fronteiras do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); além de promover áreas deprimidas ou diferenciadas (LIMA, LIMA, 2010).

A partir de 2003, o planejamento regional foi retomado com a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, abrangendo inicialmente os anos de 2008 a 2011. Esse período foi marcado pelo enfraquecimento do neoliberalismo, à medida que o desenvolvimentismo ganha força, a partir de uma leitura mais ideológica segundo a qual o Estado deve recuperar sua capacidade de intervenção (BRANDÃO, 2018).

No século 21, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi apresentada em 2007 e reestruturada em 2019. A formulação de uma política nacional de estímulo e promoção às regiões marcará uma mudança substancial na estratégia de desenvolvimento regional brasileira até então concentrada em grandes obras públicas e políticas intervencionistas vindas do governo federal em um movimento de cima para baixo. As diretrizes da PNDR marcarão o reconhecimento das capacidades regionais, as especificidades dos territórios e o empoderamento das lideranças locais na formulação de estratégias de desenvolvimento territorial. Em outras palavras, a PNDR traz elementos de desenvolvimento territorial a partir de ações locais (CAVALCANTE, 2018).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem como objetivo principal a redução das desigualdades entre as regiões brasileiras, a promoção da equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento e orienta os programas e ações federais no território brasileiro. Para atingir esse objetivo, as estratégias são: estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas; articular ações que, como um todo, promovam uma melhor distribuição da ação e dos investimentos públicos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e nas ações prioritárias. Esses territórios são listados na tipologia PNDR, que leva em consideração os níveis de renda e as variações do Produto Interno Bruto (PIB) (AMARAL FILHO, 2011).

Em 2022 se completaram 15 anos desde que foi lançado o plano de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) que teve sua institucionalização em 2007. A inovação da PNDR por apresentar um tratamento da questão

regional brasileira em mais de uma escala, ou seja, a questão regional é tratada em suas diversas escalas geográficas: municípios, microrregiões, mesorregiões etc. Um tratamento dessa modalidade faz com que se entenda melhor a complexa realidade do território brasileiro e, dessa forma, se apliquem intervenções com uma possibilidade maior de serem eficientes para reduzir contrastes regionais (BRITO, THEIS, DOS SANTOS, 2019).

No Nordeste, a intervenção governamental contribuiu para o crescimento ao conferir à região vantagens artificiais de localização na forma de incentivos fiscais e financeiros. Investimentos diretos de empresas estatais também foram realizados na região, especialmente em bens intermediários (refino de petróleo e produtos químicos). Espaços regionais segmentados também apareceram na região, fortalecendo o caráter dual da economia; áreas de intensa modernização coexistem com estruturas econômicas tradicionais, relutantes a mudanças técnicas. Por um lado, o Nordeste engloba polos regionais dinâmicos desenvolvidos a partir de investimentos privados reforçados por incentivos governamentais, bem como de investimentos governamentais. Entre eles estão o polo petroquímico de Camaçari, o polo têxtil e de confecção de Fortaleza, o polo minero metal de Carajás, no Maranhão, que também abrange parte do Norte do Brasil, e áreas dispersas da agricultura moderna. Por outro lado, as plantações de cana-de-açúcar e cacau representam áreas resistentes às mudanças, incorporando métodos tradicionais de cultivo da terra com baixos padrões de produtividade (CARLEIAL, 2014).

Em 2019, o governo do Brasil instituiu uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto Federal nº. 9.810, de 30 de maio de 2019. O objetivo geral da nova PNDR é reduzir as desigualdades regionais, especialmente econômicas e sociais. Para isso, estimular o crescimento econômico, gerar renda e melhorar a qualidade de vida da população será a referência para as ações governamentais. A nova PNDR substitui a anterior de 2007, cujas ações eram focadas no desenvolvimento territorial, por um foco voltado para a desconcentração e internalização do desenvolvimento beneficiando regiões com baixos indicadores socioeconômicos, declínio populacional e consolidação de uma rede policêntrica de cidades. Para isso, utilizará uma abordagem territorial, e nas escalas macro e sub-regionais (BRITO, THEIS, DOS SANTOS, 2019).

No Brasil, o debate sobre as disparidades regionais não é contemporâneo, mas faz parte da atuação do governo federal desde o início do século XX. Entre as ações postas em prática ao longo dos anos, os investimentos em energia e infraestrutura rodoviária, a criação da Zona Franca de Manaus e a formação de corredores de desenvolvimento foram os principais instrumentos para tentar melhorar a atratividade das regiões periféricas do Brasil. Com a Constituição Federal de 1988, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais. Nesse caso, o desenvolvimento regional passou a ser um dos focos do governo federal, e em 2007 e 2019 os

decretos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foram apresentados como um instrumento legal para nortear as ações em prol do desenvolvimento regional e redução regional. disparidades que marcam o processo de desenvolvimento econômico brasileiro (KOVALESKI et al., 2019).

Em termos de financiamento, a PNDR conta com fundos constitucionais para algumas regiões específicas do Brasil. Os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste totalizaram R \$ 2,5 bilhões em 1995. Como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) regional, representou 0,2% do PIB do Norte, 0,6% no no Nordeste e 0,2% no Centro-Oeste. Em 2012, os valores foram da ordem de R \$ 20 bilhões. Em participação relativa do PIB regional, já representava 1,0% do PIB na Região Norte, 2,3% no Nordeste e 1,6% no Centro-Oeste. Ou seja, para as macrorregiões mais pobres do Brasil, existem consideráveis recursos constitucionais. Já as Regiões Sul e Sudeste, consideradas mais dinâmicas, apesar de apresentarem áreas problemáticas em seu território, não têm acesso a fundos constitucionais específicos para o desenvolvimento regional (CAVALCANTE, 2018).

Em relação à regionalização prioritária e diferenciada como foco de atuação, a PNDR avançou uma abordagem territorial, na articulação intersetorial e na capacitação de lideranças locais por meio dos fóruns de desenvolvimento de áreas prioritárias. Criou também a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, com as atribuições de estabelecer diretrizes para a operacionalização das ações; promover a articulação com as demais políticas setoriais e a convergência de suas ações nas áreas definidas como prioritárias; propor critérios e aprovar as diretrizes de aplicação dos instrumentos financeiros; e planos, programas e ações de monitoramento (BRANDÃO, 2018).

Apesar do Decreto Federal nº. 9.810, de 30 de maio de 2019, ainda tramita no Senado Federal do Brasil uma proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2007. Essa proposta, denominada Projeto de Lei 375/2015, se baseia em uma nova tipologia da dinâmica regional brasileira. A atualização da tipologia já é uma das atribuições do Ministério da Integração Nacional, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, dada a necessidade de monitorar o desempenho das regiões brasileiras, incorporar dados recentes e traçar parâmetros para a aplicação dos recursos constitucionais para o Norte, Regiões Nordeste e Centro-Oeste (KOVALESKI et al., 2019).

A PNDR é diferente das políticas anteriores porque tem várias representações regionais e escalas espaciais diferentes, e também porque muda velhos paradigmas políticos, administrativos e econômicos. Nesse sentido, destaca-se uma noção mais complexa de desenvolvimento, que abarcou não só a esfera econômica, mas também a social e ambiental, bem como a escala local (BRITO, THEIS, DOS SANTOS, 2019).

Com o objetivo de nortear a natureza das políticas que seriam implementadas, as microrregiões utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram classificadas por meio do cruzamento das variáveis “renda familiar per capita” e “variação do PIB per capita”, usando dados de 1991 e 2000. No entanto, essa tipologia foi pouco utilizada, pois os esforços se concentraram nas seguintes representações regionais já existentes: Mesorregiões Especiais, Territórios Rurais e Territórios Cívicos, todos relacionados com a promoção do desenvolvimento por meio da valorização dos bens e serviços sociais e do incentivo à atividade econômica local. APNDR definiu essas regiões como espaços prioritários, junto com outras representações regionais. Semelhante aos Polos de Desenvolvimento e ENIDs, o PNDR teve implicações muito escassas para a superação das desigualdades regionais que permeiam o cenário socioespacial brasileiro. Note-se que as políticas essencialmente regionais são atribuídas ao Ministério da Integração Nacional. No entanto, Territórios Cívicos e Territórios Rurais - ou seja, dois dos três programas de governo que receberam mais atenção política da PNDR - reportavam ao Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil e, portanto, tinham uma abordagem mais específica. Além disso, os incentivos fiscais criados pela PNDR permaneceram voltados para as grandes empresas privadas, que tendem a aumentar a histórica concentração social e espacial da riqueza do país. Assim, as propostas mais inovadoras desta política tiveram baixos níveis de implementação, reduzindo muito a promoção dos Arranjos Produtivos Locais, que são mais diversos e têm impacto limitado nos contextos regionais e nacionais (BRITO, THEIS, DOS SANTOS, 2019).

Conclusões

A leitura sobre a origem das desigualdades regionais está intimamente ligada à identificação de seus elementos determinantes e, portanto, ao caráter das propostas, acadêmicas ou governamentais, voltadas para sua superação. É imprescindível destacar que essas leituras e propostas de intervenção na dinâmica socioespacial, inclusive na problemática regional, possuem um conjunto próprio de ideologias e projetos políticos subjacentes, que podem ter maior ou menor grau de aderência aos propósitos dos atores hegemônicos no poder.

Entender as desigualdades regionais como desequilíbrios / disparidades nas taxas de crescimento econômico das diferentes áreas do país, sugere propostas que pretendem promover o dinamismo econômico em regiões “atrasadas” / “estagnadas”. Do ponto de vista governamental, essa aceitação serviu em parte para subsidiar a criação de Polos de Desenvolvimento na década de 1970, realizados de forma política e espacialmente centralizada, além de burocrática, desvinculada das demais políticas públicas e sem participação social. resultando assim no aumento das desigualdades regionais no Brasil.

Compreender as desigualdades regionais do país em consequência da divisão regional do trabalho a nível nacional, resultante do processo de industrialização, como fazem Francisco de Oliveira e Ruy Moreira, tende a implicar propostas relacionadas com um (re) ordenamento do território, pois visam alterar a estrutura socioeconômica do território do país, incluindo as relações inter-regionais, envolvendo regiões desenvolvidas/ centrais/ avançadas e regiões subdesenvolvidas/ periféricas/ atrasadas. Nesse sentido, até o momento não existem políticas públicas que visem a um verdadeiro (re) planejamento regional no Brasil, embora nossa Constituição Federal, promulgada em 1988, estipule a imprescindível adoção de tal política no âmbito de um Projeto Nacional, que, aliás, também é inexistente. Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, com uma finalidade semelhante a uma política de (re) planejamento territorial, aumentaram, em seu cerne, as desigualdades regionais existentes. Esse fato está parcialmente associado às influências neoliberais arraigadas na esfera político-econômica e às influências gerenciais na esfera político-administrativa.

Considerando a essência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, consideramos que ela teria maior capacidade de combate à desigualdade regional, dado seu conjunto de inovações teóricas e metodológicas e novos instrumentos financeiros e administrativos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. No entanto, a resistência política que surgiu contra a PNDR, por ter potencial para contribuir com a mudança estrutural necessária ao desenvolvimento socioeconômico do país, acabou levando a graves déficits de implementação e execução.

Isso mostra que a problemática regional está no cerne do subdesenvolvimento do Brasil, porque está em linha com a nossa "malformação estrutural". No entanto, para construir um país mais igualitário, é preciso haver consenso sobre o escopo de um projeto nacional de longo prazo em relação à problemática regional.

Referências

AMARAL FILHO, Jair do (Ed.). **Trajetórias de desenvolvimento local e regional: Uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México**. Editora E-papers, 2011.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 101-115, 2018.

BRITO, Vivian Costa; THEIS, Ivo Marcos; DOS SANTOS, Gilberto Friedenreich. O Nordeste Brasileiro: A Escala Regional No Interior Da Unidade Nacional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 3, 2019.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **em RANDOLPH, Rainer**, 2014.

CAMPOS, José Nilson Bezerra. A evolução das políticas públicas no Nordeste. Em: MAGALHÃES, AR. **A questão da água no Nordeste**. Brasília: CGEE, p. 261-87, 2012.
CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma

estimativa de custos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 3, 2018.

ISMAEL, Ricardo. As elites políticas do nordeste e o modelo de desenvolvimento regional. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, 2019.

KOVALESKI, João Luiz et al. Análise bibliométrica em desenvolvimento regional no contexto brasileiro. **Revista Baru-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 5, n. 2, p. 199-214, 2019.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da "guerra fiscal". **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 557-588, 2010.

MARTINS, Eduardo Sávio Passos Rodrigues; MAGALHÃES, Antonio Rocha. A seca de 2012-2015 no Nordeste e seus impactos. **Parcerias Estratégicas**, v. 20, n. 41, p. 107-128, 2016.

MENDES, Constantino Cronemberger; NETO, Aristides Monteiro. **Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste**. Texto para Discussão, 2011.

PARREIRA, Kerima; VIEIRA, Jeferson De Castro. Mapa Da (Des) Centralização Regional No Brasil Contemporâneo. **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2019.

SENRA, Kelson Vieira. Cinquenta anos de políticas públicas federais de desenvolvimento regional no Brasil. **Políticas urbanas e regionais no Brasil**, p. 168-194, 2011.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 2, p. 232-250, 2008a.

UDERMAN, Simone. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Limites de uma nova agenda para nordeste. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 2, 2008b.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA QUESTÃO SEMPRE ATUAL

Alan Elias Silva²

Introdução

As implicações do desenvolvimento regional no território brasileiro perpassam dimensões interdependentes, no que tange aos aspectos educacionais, socioambientais, socioeconômicas e culturais. Tendo em vista a multidimensionalidade que a questão carrega consigo, é de salutar os estudos investigativos sobre os impactos positivos e/ou negativos, no que se refere as políticas públicas (DINIZ, 2009; CAVALCANTE, 2018).

As políticas são vistas por Frey (2000) como a análise da estrutura institucional que visam abrir alternativas possíveis aos desafios de um Estado. Portanto, no campo das públicas, os problemas são inúmeros. Em face desse argumento, aos olhos de Pessoa e Milani (2018) e Rocha Neto (2020), o quadro de desequilíbrio inter-regional, com repercussões que influenciaram a atuação do governo com relação à questão regional. Colocando em voga a necessidade de uma política que a preconize.

O ponto de partida foi a inquietação central que moveu a escolha do tema, surgindo frente ao cenário das desigualdades como uma experiência alocada resultante de uma política pública que converge desenvolvimento regional. Neste contexto, o artigo buscou discutir as disparidades regionais a partir de uma conversa entre políticas públicas e desenvolvimento regional.

A fim de cumprir com propósitos delineados, registre-se que a base desta pesquisa será alicerçada em uma análise exploratória. Vergara (2007) descreve este momento da pesquisa a partir de conteúdos publicados à disposição, como sendo composto por materiais impressos ou digitais, permitindo aumentar a investigação em torno de um certo problema. Para Fonseca (2002) e Vergara (2007) ao optar por fazer uso das produções encontradas, tende a ressaltar o conhecimento, entendimento e aprofundamento dos aspectos teóricos e conceituais, possibilitando conhecer o que já se estudou, as descrições dos métodos, e as técnicas utilizadas no caminho metodológico escolhido e aplicado.

Desenvolvimento

Em termos gerais, nos últimos anos percebe-se um grande interesse no território das políticas públicas. Souza (2006; 2007) evidencia as áreas saber – administração, economia planejamento urbano e outras - que partilham de um incremento comum, depreendendo como as políticas públicas

² Universidade Estadual de Goiás – UEG. Mestrando em Ambiente e Sociedade. Integrante do Grupo de Pesquisa/CNPQ - Laboratório Interdisciplinar Sociedade, Ambiente e Direito (LISA-D), Piauí, Brasil. E-mail: alan_es@hotmail.com

interferem no campo de atuação dessa ciência, como também implicam nas transformações pelas quais a sociedade passa ao longo do tempo.

Antes de um aprofundamento na discussão, é importante trazer à tona do ponto de vista teórico-conceitual, sobre o que define. Sendo, assim possível apontar um horizonte com base na literatura, segundo o entendimento que as envolvem. Sob o olhar de Thomas Dye (2011) trata-se de um conjunto de ações organizadas de um governo dentro de uma estrutura burocrática capaz de afetar o comportamento social para atingir seus resultados esperados.

Caminhado a uma perspectiva histórica sob o enfoque conceitual do ponto de vista teórico, Frey (2000) e Souza (2006) demonstram que enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, o seu surgimento nos Estados Unidos da América sob o rótulo de *policy Science* no final da década 1950. Já na Europa, especialmente na Alemanha, intensificou-se a partir do início dos anos 1970, período em que aconteceu a ascensão da social-democracia, com o planejamento das políticas públicas, sob olhar preocupante de campos específicos setoriais, a ponto de serem estendidos expressivamente em prol de solucionar os problemas sociais.

No mundo acadêmico americano, as políticas públicas emergiram buscando sentido nas relações com as áreas do conhecimento, despertando o interesse por entender a sua real dimensão interativa. Se por um lado, no território americano os seus estudos se voltaram diretamente com ênfase na ação dos diferentes governos, por outro lado, no campo acadêmico europeu, esteve fundamentada em desdobramentos baseados em teorias explicativas sob a análise do papel do Estado com o seu conjunto de instituições que compõem a estrutura organizativa e suas ações governamentais para atender as demandas sociais (SOUZA, 2006; FREY 2000).

Enquanto isso, no caso brasileiro, Frey (2000) percebeu que o campo das políticas no Brasil esteve por muito tempo centrado na atuação do Estado, tendo como base a análise da estrutura institucional. Paralelamente, recaindo com a caracterização dos processos políticos nos ditames de negociação, com destaque das políticas públicas setoriais que visam abrir alternativas possíveis ao cumprimento dos direitos específicos, principalmente no que se refere aos setores de educação, saúde, alimentação, seguridade social, transporte, habitação, emprego e renda.

Dentro desse panorama, as políticas devem ser concebidas por um conjunto de atores que deliberam sobre o que fazer, por que fazer, quando fazer e como fazer em relação ao problema detectado. Logo, as políticas públicas são instrumentos que devem ser construídas a partir de diversos atores que expressam sua heterogeneidade de uma democracia (SOUZA, 2006), o Estado visa atender os múltiplos interesses da sociedade por meio da implementação destas (FREY, 2000).

É notório que a presença desses elementos elucida a necessidade de articulação entre si, a partir de sua integração no processo de formulação da política pública, contemplando também a questão do desenvolvimento regional. A questão regional tem pautado muitas discussões, uma vez que o campo de estudo dessa temática é naturalmente nebuloso diante das suas complexidades no

que tange aos aspectos educacionais, socioambientais, socioeconômicas e culturais. Portanto, tendo em vista a multidimensionalidade que a questão carrega consigo, é de salutar os estudos diante das complexidades e características peculiares das regiões do país (DINIZ, 2009; CAVALCANTE, 2018). Nesse sentido, as ações para o desenvolvimento de cada região, embora sejam derivadas de política pública federal - um tipo que se caracteriza uma intervenção -, devem ser consideradas sob a interação alicerçada das variáveis de alocação de recursos e sua estrutura institucional e social. Kingdon (2007) e Souza (2006) destacam isso como sendo a base de suas ideias sobre participação ativa dos atores sociais.

Rocha Neto (2020) aponta as estratégias da equidade como caminhos de apoio aos processos e acesso a oportunidades de desenvolvimento regional, tendo em vista que os objetivos apresentados na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto Federal nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Com esse instrumento legal que é a PNDR se busca minimizar as assimetrias regionais, especialmente sociais e econômicas, o que pode ser notado como objetivo comum de proporcionar o desenvolvimento. Para tanto, vislumbra-se que esse conjunto, traria mais engajamento da ação pública, baseada em uma intervenção consciente acerca da necessidade das questões referentes às desigualdades regionais ao somar forças para o enfrentamento da questão. Nesse movimento, Da Silva, Kovaleski e Pagani (2019) ressaltam ecos na visão ampla e multidisciplinar relacionada ao campo do desenvolvimento sob o escopo regional. O que, por sua vez, para uma agenda de política pública política específica de desenvolvimento regional, deve-se pensar as especificidades e peculiaridades de cada localidade, no bojo de atender às diferenciações existentes, que Diniz (2009) e Cavalcante (2018) veem como alternativa das assimetrias regionais.

Para que efetivamente se concretize o discurso, nas lentes teóricas de Feitosa e Aranha (2020) deve-se estimular o desenvolvimento das regiões, tendo como pilares as ações governamentais para a geração de trabalho, renda e melhoria da qualidade de vida da população, com a finalidade de diminuir a desigualdade social no Brasil. Ver-se no suporte legal e institucional, um caminho sendo galgado em ações comandadas pelo setor público, na busca de diminuir as distorções e desigualdades presente entre as regiões, visto que convergem para as regiões menos dinâmica socioeconomicamente, que necessitam de maiores olhares públicos.

Assim, as políticas destinadas ao desenvolvimento regional como uma forma do Estado atuar nesta região e subsidiar configurações de ações oficiais, no escopo de refletirem a uma transição do pensamento de combate distorções regionais à convivência do homem com o contexto regional. Nesse sentido, a PNDR entra em cena num discurso da possibilidade de um desenvolvimento considerando além das dimensões econômica e social, as dimensões da sustentabilidade, identidade cultural e a vocação local.

Conclusões

A inquietação central que moveu a escolha da temática, surgiu frente ao cenário que este se constitui a política pública que converge desenvolvimento regional no patamar que visou tecer de uma perspectiva holística para um conjunto de decisões contemplando diversos atores no contexto de melhorar os resultados e consequentemente gerar maiores impactos no que diz respeito a égide do desenvolvimento. Nesse bojo, tornar mais desenvolvida uma região no país, passa pela instrumentalização de políticas públicas adequadas a realidade. Assim, acredita-se em uma legítima atuação estatal em conjunto com outros atores sociais na busca de uma transformação da dinâmica do espaço socioeconômico. E, com as particularidades que a região detém, atrair instituições no apoio nas ações de desenvolvimento regional advindos a partir da concepção de espaços para essa finalidade.

Dentro dessa contribuição crítica de base científica, promover uma compreensão da política pública e sua uma contribuição beneficiadora na perspectiva regional, eleva como fator justificante aos rebatimentos dos impasses que circundam a questão, destacando os impasses presentes. À vista disso, tratar do tema é relevante devido, pois aludem os desafios enfrentados pelos atores e instituições envolvidas no processo de implementação de políticas públicas sob o foco do desenvolvimento regional, utilizando como premissa as disparidades socioeconômicas.

Referências

- CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Políticas de desenvolvimento regional no brasil: uma estimativa de custos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 14, n. 3, 2018. DOI: 10.54399/rbgdr.v14i3.3809. Disponível em <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3809>. Acesso em 20 jul. 2022.
- DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, s/p, maio/set. 2009. ISSN 0103-6351. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512009000200001>. Disponível em <https://www.scielo.br/j/neco/a/5HDgfpbLkc7kymBT7d7nDDv/?lang=pt>. Acesso em 10 ago. 2022.
- DA SILVA, Vander Luiz; KOVALESKI, João Luiz; PAGANI, Regina Negri. Análise bibliométrica em desenvolvimento regional no contexto brasileiro. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 5, n. 2, p. 199- 214, dez. 2019. ISSN 2448-0460. DOI: <http://dx.doi.org/10.18224/baru.v5i2.7511>. Disponível em <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7511>. Acesso em 04 ago. 2022.
- DYE, Thomas R. (2005). Mapeamento dos modelos análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (org). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010, cap. 3, p. 98-129.
- FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002.
- FREY, Klaus [2000]. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, [S. l.], n. 21, [s/p.], out. 2009, ISSN Eletrônico: 2359-389X. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em 13 ago. 2022.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies. 2 ed. Harper Collins College Publishers. IN: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas** – Coletânea. v. 1. cap. Como chega a hora de uma ideia, p. 219-224, 2007.

PESSOA, Sarah Regina Nascimento; MILANI, A. M. R. Uma análise histórica da política econômica e regional no Brasil nas últimas duas décadas. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano XX, v. 1, n. 39, abr/2018.– p. 189-215. ISSN 2178-8022. DOI: 146 <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v1i39.5358>. Disponível em <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/5358/3505>. Acesso em 10 ago. 2022.

ROCHA NETO, João Mendes. A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 1715-1737, nov. 2020. ISSN 1982-6745. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i4.13270>. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13270/0>. Acesso em 12 ago. 2022.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Dossiê Sociedade e Políticas Públicas, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45. Disponível em <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt>. Acesso em 4 ago. 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas: 2007.

RELAÇÃO ENTRE SANEAMENTO BÁSICO E INDICADORES DE SAÚDE INFANTIL

*Igor Américo dos Santos*³

*Marco Aurélio Marques Ferreira*⁴

*Juliana Maria de Araújo*⁵

Introdução

A condição de saneamento é tão importante para a qualidade de vida e o desenvolvimento humano que não é raro seu uso como proxy para a mensuração do nível de pobreza, subdesenvolvimento e investimento no capital humano. Diversos trabalhos na literatura internacional apontam, há décadas, a relação positiva entre saneamento, saúde pública e desenvolvimento humano, embora haja inequívocas evidências de maior importância dessa temática na agenda internacional de políticas públicas a partir dos anos 2000.

Existe uma relação direta entre desenvolvimento e saneamento (Heller, 1998), uma vez que este está relacionado com a prosperidade financeira da população e do país, promove redução nos gastos em saúde pública e contribui com o desenvolvimento econômico. De fato, para cada US\$1 investido em ações de saneamento, há uma estimativa de redução com gastos públicos em saúde entre US\$5 e US\$28, a depender das próprias características de cada região (HALLER; HUTTON; BARTRAM, 2007).

Por conseguinte, “países com melhores coberturas por saneamento têm populações mais saudáveis, o que por si só constitui um indicador de nível de desenvolvimento” (HELLER, 1998, p. 5). De modo contrário, regiões com piores índices de cobertura de saneamento ou que apresentam baixa qualidade do setor também possuem populações mais vulneráveis socialmente. Assim sendo, a parcela da população mais vulnerável corresponde justamente àquela excluída dos benefícios do desenvolvimento (HELLER, 1998).

Diversos estudos sobre saneamento básico apontam a sua relação com a saúde (Oliveira; Minayo, 2001; Teixeira; Gomes; Souza, 2012; Uhr; Schmechel; Uhr, 2016; Silva; Esperidião, 2017; Paiva; Souza, 2018; Barrocas; Moraes; Sousa, 2019; Neto; Carcará; Silva, 2019), mas um número reduzido vincula esta associação à temática do desenvolvimento humano (HELLER, 1998; WOLFART, 2014). Além disso, os estudos sobre o tema em sua grande maioria concernem à área epidemiológica e sanitária, sendo ainda incipientes análises sob o ponto de vista da gestão pública e políticas públicas.

³ Universidade Federal de Viçosa. Graduando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: igor.americo@ufv.br

⁴ Universidade Federal de Viçosa. Doutor em Economia Aplicada e Professor Titular da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: marcoaurelio@ufv.br.

⁵ Universidade Federal de Viçosa. Mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: juliana.m.araujo@ufv.br

Desse modo, este trabalho objetivou analisar os efeitos do saneamento sobre as condições de saúde pública, especialmente de dimensões da atenção primária. Os indicadores de resultado foram mensurados de acordo com indicadores infantis, uma vez que a morbimortalidade das pessoas que se encontram nessa faixa etária está diretamente atrelada às questões sanitárias e suas aplicações.

Como diferencial deste estudo, tem-se a análise de três modelos de extrema relevância para a caracterização da saúde infantil, incorporando também variáveis referentes ao acesso à saúde, cobertura da atenção básica, contexto socioeconômico e indicadores financeiros. É relevante mencionar que ainda são escassos estudos sobre o tema que incorporam também questões econômicas (TEJADA et al., 2019). Ademais, têm-se como recorte todos os municípios da região sudeste, uma vez que esta é a região mais populosa e desenvolvida do país.

As descobertas deste estudo têm como repercussão o fomento da discussão dos efeitos do saneamento básico sob outra perspectiva da saúde, desenvolvimento e qualidade de vida. Ademais, permitem avançar na compreensão dos aspectos que podem favorecer o avanço da cobertura de saneamento, assim como a revisão ou introdução de novas políticas públicas inclinadas para a aceleração dos condicionantes de acesso, especialmente para a parcela mais vulnerável da sociedade, historicamente à margem desse processo.

Além da introdução apresentada, o estudo conta com mais três sessões. A próxima seção detalha a utilização dos métodos e técnicas de análise dos dados, sendo sucedida pelos resultados do estudo e discussão contemplando o conhecimento já existente na área. Por fim, as principais descobertas e suas inferências para o campo de conhecimento são sintetizadas na conclusão.

Desenvolvimento

Nesta sessão serão discutidos os procedimentos metodológicos adotados no estudo, incluindo o detalhamento acerca das variáveis utilizadas e seu embasamento teórico, além das técnicas empregadas.

Unidade de análise e variáveis utilizadas

Os dados coletados são referentes aos 1.668 municípios que compõem a região sudeste brasileira, contemplando as 853 cidades de Minas Gerais, 78 do Espírito Santo, 92 do Rio de Janeiro e 645 de São Paulo. Esta região é conhecida por seu dinamismo econômico e pelos grandes centros populacionais, concentrando uma grande parte da dinâmica econômica nacional. Além disso, é uma região marcada também por iniquidades diversas, com diversas cidades de menor expressividade econômica e menor porte populacional. Dessa forma, a análise desta região permite compreender a relação entre o saneamento e a saúde infantil em meio em uma grande diversidade de contextos socioeconômicos e perfis populacionais.

Como variável de resultado, optou-se pela utilização de três indicadores que refletem aspectos importantes da saúde infantil em diferentes etapas: óbitos fetais, óbitos evitáveis em menores de cinco anos e taxa de mortalidade infantil. Portanto, estes elementos refletem as condições de saúde em diferentes estágios, sendo indicadores importantes acerca da vulnerabilidade infantil. O Quadro 1 contém a descrição das variáveis utilizadas.

Quadro 1: Variáveis utilizadas no estudo

Variável	Descrição	Expectativa teórica	Ano	Fonte
ObFet	Número de óbitos fetais ocorridos a cada mil nascidos vivos, por local de residência.	Variável dependente	2018	MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM
ObEv	Óbitos por causas evitáveis em menores de 5 anos a cada mil nascidos vivos.	Variável dependente	2018	MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM
TMI	Taxa de mortalidade infantil (menores de um ano de idade) a cada 1.000 nascidos vivos.	Variável dependente	2018	Elaborado a partir de MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM e MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC
Tx_água	Proporção da população coberta com abastecimento de água. Em %	-	2018	SNIS
Tx_res	Proporção da população coberta com a coleta de resíduos sólidos. Em %	-	2018	SNIS
Tx_es	Proporção da população atendida com esgotamento sanitário. Em %	-	2018	SNIS
Med_AB	Número de médicos da Atenção básica a cada 3.450 habitantes.	-	2018	Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil - CNES
Transf	Transferências fundo a fundo para a área da saúde, per capita.	-	2018	Elaborado a partir de Fundo Nacional de Saúde e IBGE
RecCorrente	Ln das receitas correntes municipais per capita.	-	2018	Tesouro Nacional
ICMS	Valores monetários do ICMS per capita. Em R\$/habitante	-	2018	Finbra
EstabSaude	Número de estabelecimentos de saúde a cada 1.000 habitantes	-	2018	Elaborado a partir de Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil - CNES e IBGE
Med_SUS	Número de médicos que atuam no SUS a cada 1.000 habitantes.	-	2018	Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil - CNES
Pib	Pib per capita. Em R\$/habitante	-	2018	IBGE
BolsaFam	Número de beneficiários do Programa Bolsa Família a cada 1.000 habitantes.	+	2018	MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e IBGE

Nota: alguns autores não utilizaram especificamente tais variáveis, mas seus estudos permitem inferir sobre a influência das mesmas.

Fonte: Dados da pesquisa.

Como variáveis de interesse, têm-se três das quatro tipologias dos serviços de saneamento básico, que foram consideradas de acordo com a especificidade de cada variável dependente. Para os óbitos fetais, que estão relacionados à saúde materna, suas condições de vida e acesso ao sistema de saúde (Barbeiro et al., 2015) acredita-se que sejam influenciados pelo esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos. Já os óbitos evitáveis em crianças menores de 5 anos e a taxa de mortalidade infantil estariam mais relacionados ao abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos, já que estão ligadas na maioria das vezes a pneumonias ou gastroenterites (OLIVEIRA; MINAYO, 2001). Além disso, há evidências na literatura de que os serviços de esgotamento sanitário prestados, por terem seus índices de acesso menores, não exercem influência sobre os óbitos evitáveis e a TMI (WOLFART, 2014).

Técnicas de análise dos dados

As variáveis foram submetidas a três modelos de regressão linear múltipla (RLM), contemplando os indicadores de saúde infantil com seus respectivos fatores condicionantes. Este método é indicado para analisar a relação entre uma variável dependente e diversas variáveis independentes ou explicativas.

A estimação do modelo se deu pelo Método dos Mínimos Quadrados, sendo utilizado o teste F para análise da validade geral do modelo e testes t para análise individual da significância estatísticas dos coeficientes. Para analisar se existia multicolinearidade entre as variáveis independentes foi utilizado o teste VIF, além do teste de White para verificação da homocedasticidade dos resíduos e teste de Assimetria/Curtose para análise da normalidade dos mesmos. Diante da evidencição de heterocedasticidade dos resíduos, foi executada a regressão com correção robusta para eliminação de vieses de estimação.

Como os coeficientes da regressão são estimados na mesma unidade de medida da variável, foi gerado também o beta padronizado de cada variável, que indica a força da associação entre as variáveis. Assim, a dimensão das variáveis não interfere mais na magnitude do efeito, que passa a ser passível de comparação.

Resultados e Discussão

Conforme discutido, foram estimados três modelos de regressão linear múltipla, abarcando diferentes aspectos da saúde infantil e seus condicionantes. Os resultados obtidos, bem como o coeficiente beta padronizado, constam na Tabela 1.

Tabela 1: Resultados da regressão linear múltipla com correção robusta

	Coef.	Erro-padrão.	Valor t	p-valor	Beta	
Óbitos fetais						
Tx_água	-0,0004240	0,0002139	-1,98	0,048	-0,096	R ² 0,1538
Tx_es	-0,0002939	0,0001391	-2,11	0,035	-0,096	R ² ajust. 0,1467

Tx_res	-0,0001456	0,0000800	-1,82	0,069	-0,054	Teste F	21,770
Med_AB	-0,0038927	0,0015975	-2,44	0,015	-0,094	Prob > F	0,000
Transf	0,0000920	0,0000296	3,11	0,002	0,124	Num. de Obs.	1.088
RecCorrente	0,0565974	0,0211672	2,67	0,008	0,198		
ICMS	-0,0000192	8.78e-06	-2,19	0,029	-0,117		
EstabSaude	-0,0204618	0,0037145	-5,51	0,000	-0,172		
Med_SUS	0,0021379	0,0008773	2,44	0,015	0,080		
Constante	-0,2205199	0,1604423	-1,37	0,170	-		
Óbitos evitáveis							
Tx_água	-0,0493228	0,0153442	-3,21	0,001	-0,108	R ²	0,0535
Tx_res	-0,0176154	0,0079648	-2,21	0,027	-0,063	R ² ajust.	0,0504
Med_AB	-0,3111071	0,1607924	-1,93	0,053	-0,069	Teste F	17,120
Pip_percapita	-0,0000375	6.38e-06	-5,87	0,000	-0,109	Prob > F	0,000
Constante	24,20978	1,203739	23,68	0,000	-	Num. de Obs.	1.217
TMI							
Tx_água	-0,0316551	0,0163073	-1,94	0,052	-0,076	R ²	0,0770
Tx_res	-0,0136437	0,0075436	-1,81	0,071	-0,054	R ² ajust.	0,0723
Med_AB	-0,2455829	0,1454239	-1,69	0,092	-0,061	Teste F	16,165
Pib	-0,0000269	5.24e-06	-5,14	0,000	-0,087	Prob > F	0,000
Transf	0,0068335	0,0024106	2,83	0,005	0,094	Num. de Obs.	1.169
BolsaFam	0,0088435	0,0034473	2,57	0,010	0,104		
Constante	16,416510	1,816114	9,04	0,000	-		

Fonte: Resultados da pesquisa

No primeiro modelo, que se refere aos óbitos fetais, percebe-se que os três serviços de saneamento básico apresentaram coeficiente negativo, corroborando sua importância para a melhoria deste indicador de saúde infantil. Este resultado é condizente com o esperado, confirmado que o saneamento básico está relacionado à qualidade de vida e saúde das gestantes e, conseqüentemente, à probabilidade de perda fetal.

Os estabelecimentos de saúde e médicos da atenção básica também apresentaram coeficiente negativo, ou seja, afetam negativamente os óbitos fetais. Este resultado corrobora a revisão sistemática elaborada por Barbeiro et al. (2015), indicando que esta classe de óbitos está relacionada a deficiências no sistema de saúde, em especial na atenção pré-natal. Assim, ainda conforme os autores, as causas dos óbitos fetais seriam ainda passíveis de prevenção e tratamento, o que poderia ser realizado por meio de intervenções no sistema de saúde.

No entanto, o número de médicos do SUS apresentou coeficiente positivo, o que pode ser indício de maior investimento no sistema único de saúde nas localidades em que o número de óbitos fetais ainda é alto. O coeficiente positivo verificado para as variáveis receitas correntes e transferências financeiras para a saúde também confirma essa tendência de investimento no sistema de saúde. De fato, as referidas variáveis estão relacionadas ao custeio da prestação dos serviços públicos, ou seja, são usadas para a manutenção da máquina pública.

Já a variável referente ao ICMS per capita apresentou coeficiente negativo, significando uma influência negativa sobre o número de óbitos fetais. Este imposto representa a dinâmica econômica, consistindo em uma das principais fontes de recursos dos estados e municípios para que possam

cumprir suas funções básicas (SOARES; GOMES; TOLEDO FILHO 2011). Dessa forma, os óbitos fetais também estão relacionados aos indicadores econômicos locais, o que corrobora o estudo de Bonfim (2020) ao afirmar que a questão econômica seria um dos mais importantes determinantes da saúde de uma população.

É relevante destacar que as variáveis referentes aos estabelecimentos de saúde e receita corrente apresentaram o maior valor para o beta padronizado. Isso indica que, dentre todas as variáveis do modelo, estas seriam aquelas que possuem maior magnitude de influência. Assim, ações mais efetivas para a diminuição dos óbitos fetais estariam relacionadas à ampliação da capacidade financeira e do sistema de saúde municipal. Neste aspecto, o saneamento teria papel primordial, tendo em vista a economia proporcionada com ações de saúde pública.

Em relação ao segundo modelo, que tem como variável dependente os óbitos evitáveis em crianças de até cinco anos, os resultados são bastante semelhantes. Primeiramente, ressalta-se a influência negativa dos serviços de saneamento básico, com foco no abastecimento de água e coleta de resíduos sólidos. Estes resultados vão ao encontro de Kale et al. (2019) ao constatar que cerca de um quinto das chances de sobrevivência dos recém-nascidos até seu quinto ano de vida estaria associada ao seu nascimento em situação de ameaça à vida. Ainda conforme os autores, a ameaça à vida poderia ser reduzida através de intervenções no sistema de saúde, minimizando as causas de mortalidade.

De fato, os resultados evidenciaram a influência negativa da cobertura de médicos da atenção básica sobre a taxa de óbitos evitáveis em menores de cinco anos. Este resultado é condizente com a literatura, uma vez que existem meios efetivos para a diminuição dessa tipologia de óbitos, que geralmente estão ligados ao acesso ao sistema de saúde e às condições socioeconômicas (BOING; BOING, 2008; KALE et al., 2019).

A respeito das condições socioeconômicas, ressalta-se o coeficiente negativo encontrado para a variável PIB per capita, corroborando os resultados obtidos por Tejada et al. (2019) e Teixeira, Gomes e Souza (2012). A referida variável apresentou a maior magnitude de efeito em relação aos óbitos evitáveis, seguida do abastecimento de água, corroborando a relevância de ambas para a melhoria das condições de saúde da população.

Os resultados para o terceiro modelo, referente à taxa de mortalidade infantil, refletem os mesmos resultados do segundo modelo para as variáveis referentes ao saneamento básico, cobertura dos médicos da atenção básica e PIB per capita. Além do mais, eles corroboram outros estudos que apontam que o saneamento básico seria um dos fatores determinantes da saúde (Teixeira et al., 2012). Dessa forma, o investimento nos serviços de saneamento e atendimento médico à população contribuem para a minimização da TMI, que também está atrelada à dinâmica econômica local.

Assim como no primeiro modelo, a variável referente às transferências financeiras para a saúde apresentou coeficiente positivo, indicando uma associação positiva direta com a TMI. Isso

que sugere que os municípios com maior taxa de mortalidade fetal e na infância possam estar agora expandindo seu sistema de saúde para uma maior capacidade de atendimento à população. Esta preocupação com a garantia do acesso à saúde seria, de fato, necessária uma vez que a literatura aponta que as causas da mortalidade infantil e fetal ainda seriam passíveis de intervenção por meio da expansão do acesso à saúde, com ênfase na gestante e crianças em seus primeiros dias de vida (Teixeira et al., 2019).

Já no que se refere à população beneficiária do Bolsa Família, os resultados evidenciaram uma relação positiva com a TMI, divergindo dos resultados encontrados por Silva e Paes (2019) ao analisarem 1.133 municípios do semiárido brasileiro. Assim, os recursos do Bolsa Família ainda estariam associados ao aumento na mortalidade infantil, o que é compreensível do ponto de vista de que eles são destinados às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Considerações Finais

Os resultados demonstraram que os indicadores de saúde infantis utilizados ainda correspondem a fatores evitáveis por meio do investimento no sistema de saúde e através da garantia do acesso ao saneamento básico. A redução desses índices poderia ser alcançada com o melhor acompanhamento da mulher durante a gestação e no parto e com a expansão do acesso à saúde básica à população em geral.

Os resultados também evidenciam a importância da expansão do acesso ao saneamento básico, sendo a ausência deste serviço um importante indicador de vulnerabilidade social que coloca em risco as gestantes e crianças em todas as faixas etárias. Os resultados evidenciaram que o acesso a estes serviços exerce efeito negativo sobre os três indicadores analisados, corroborando a importância do saneamento para as crianças em quaisquer faixas etárias e para a prevenção dos óbitos fetais.

Esse estudo avança em relação à literatura por desvelar a relação entre o acesso ao saneamento básico e diversos indicadores de saúde de um estrato específico da população sob a perspectiva do desenvolvimento humano. Apesar dos avanços já verificados através das políticas públicas de ampliação do acesso aos serviços à saúde, priorizando áreas mais remotas e com menores indicadores socioeconômicos, a saúde infantil e materna ainda requerem atenção. Não obstante a recente preocupação com as parcelas mais vulneráveis da população, é inegável que ainda há uma considerável mortalidade por comorbidades evitáveis com a garantia de serviços básicos com qualidade. Portanto, são necessárias políticas públicas voltadas a esse aspecto, majorando os níveis de qualidade de vida, acesso à saúde e desenvolvimento humano.

Referências

BARBEIRO, F. M. dos S. et al. Óbitos fetais no Brasil: revisão sistemática. **Revista de Saúde**

Pública, v. 49, n. 22, p. 1–15, 2015.

BARROCAS, P. R. G.; MORAES, F. F. de M.; SOUSA, A. C. A. Saneamento é saúde? O saneamento no campo da saúde coletiva. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 26, n. 1, p. 33–51, 2019.

BOING, A. F.; BOING, A. C. Mortalidade infantil por causas evitáveis no Brasil: Um estudo ecológico no período 2000-2002. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 2, p. 447–455, 2008.

BONFIM, C. V. do et al. Análise espacial das desigualdades na mortalidade fetal e infantil por causas evitáveis. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, n. Suppl 4, p. 1–8, 2020.

HALLER, L.; HUTTON, G.; BARTRAM, J. Estimating the costs and health benefits of water and sanitation improvements at global level. **Journal of Water and Health**, v. 5, n. 4, p. 467–480, 2007.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 2, p. 72–74, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v3n2/7152.pdf>>.

KALE, P. L. et al. Ameaça à vida ao nascer: uma análise das causas de morte e estimativa de sobrevida de menores de cinco anos em coortes de nascidos vivos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 7, p. 1–12, 2019.

NETO, J. M. M.; CARCARÁ, M. do S. M.; DA SILVA, E. A. Basic sanitation as human dignity: Between the minimum existential and the reserve of the possible. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 24, n. 3, p. 493–500, 2019.

OLIVEIRA, H. de; MINAYO, M. C. de S. A auto-organização da vida como pressuposto para a compreensão da morte infantil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 1, p. 139–149, 2001.

PAIVA, R. F. da P. de S.; DE SOUZA, M. F. da P. Associação entre condições socioeconômicas, sanitárias e de atenção básica e a morbidade hospitalar por doenças de veiculação hídrica no Brasil. **Cadernos de Saude Publica**, v. 34, n. 1, p. 1–11, 2018.

SILVA, V. A.; ESPERIDIÃO, F. Saneamento básico e seus impactos na mortalidade infantil e no desenvolvimento econômico da região Nordeste. **Scientia Plena**, v. 13, n. 10, p. 1–7, 2017.

SILVA, E. S. de A.; PAES, N. A. Programa Bolsa Família e a redução da mortalidade infantil nos municípios do Semiárido brasileiro. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 2, p. 623–630, 2019.

SOARES, M.; GOMES, E. do C. O.; TOLEDO FILHO, J. R. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da região metropolitana de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 459–481, 2011.

TEIXEIRA, J. A. M. et al. Mortalidade no primeiro dia de vida: tendências, causas de óbito e evitabilidade em oito Unidades da Federação brasileira, entre 2010 e 2015. **Epidemiologia e serviços de saúde: revista do Sistema Único de Saúde do Brasil**, v. 28, n. 1, p. 1–11, 2019.

TEIXEIRA, J. C.; GOMES, M. H. R.; SOUZA, J. A. de. Associação entre cobertura por serviços de saneamento e indicadores epidemiológicos nos países da América Latina: Estudo com dados secundários. **Rev Panam Salud Publica**, v. 32, n. 6, p. 419–425, 2012.

TEJADA, C. A. O. et al. Economic crises, child mortality and the protective role of public health expenditure. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 12, p. 4395–4404, 2019.

UHR, J. G. Z.; SCHMECHEL, M.; UHR, D. D. A. P. Relação entre saneamento básico no Brasil e saúde da população sob a ótica das internações hospitalares por doenças de veiculação hídrica. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 7, n. 2, 2016.

WOLFART, G. A. **Saneamento Básico como Fator de Desenvolvimento: Um Estudo da Mortalidade Infantil e da Infância no Estado do Paraná**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2014.

MULHERES RURAIS NO BRASIL: IMPACTOS DO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID - 19

Isabella Pizarro Tiburcio⁶

Sofia Santos Vasques Simões de Carvalho⁷

Introdução

As desigualdades geradas pelo modelo de desenvolvimento rural no campo brasileiro são ainda mais agravantes quando tratamos sobre as mulheres que nele vivem e trabalham. Estas que, muitas vezes sobrecarregadas pelo exercício de triplas jornadas de trabalho, têm sua atuação na atividade rural invisibilizada e diminuída, ora tanto pelo próprio núcleo familiar, devido a divisão sexual do trabalho, ora pelo Estado, que se faz insuficiente na elaboração e implementação de políticas públicas que atendam de forma devida esse recorte social específico (LIMA, LIMA, SILVA, 2016).

Com a pandemia de Covid-19 e a má gestão governamental brasileira nesse período, as desigualdades sociais que já se faziam eminentes na história do país, tornaram-se ainda mais agudas. Nesse sentido, as mulheres rurais eram um grupo em situação de vulnerabilidade e que sofria com a retirada de direitos desde 2016 - estes que já eram poucos; foram profundamente afetadas pelos impactos da crise sanitária e não puderam contar com políticas e auxílios que assistissem às suas necessidades. Diante da problemática trazida, esse artigo tem por objetivo analisar se houve a manutenção e/ou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas às mulheres trabalhadoras rurais no Brasil, antes e, principalmente, durante a pandemia de Covid-19; portanto, no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro.

Para tal, os procedimentos metodológicos que embasaram as análises e discussões desse artigo, foram três, de caráter bibliográfico:

1. Revisão bibliográfica de artigos científicos, dissertações e teses com temas transversais aos trazidos aqui;
2. Revisão de documentos oficiais de interesse ao trabalho, tais como leis, decretos e portarias;
3. Análise e comparação de dados relativos ao tema.

Em relação a estrutura, o artigo foi organizado em três partes, sendo a primeira dedicada a um breve resgate da situação das mulheres rurais no Brasil no que diz respeito a criação de políticas públicas específicas que atendessem esse recorte social; na segunda tratamos sobre o momento que se inicia a desconstrução institucional e política desses direitos; na terceira e última abordamos,

⁶ Graduação em Licenciatura em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil(2021)
Bolsista CAPES - Mestrado em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho , Brasil

⁷ Graduação em Bacharelado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil(2022)
Mestranda em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho , Brasil

mais especificamente, o período da pandemia de Covid-19 e os impactos da atuação governamental neste momento, assim como buscamos enaltecer as mobilizações em resistência aos ataques evidenciados pela negligência estatal.

Mulheres rurais no Brasil: breve resgate histórico dos direitos conquistados

Tendo em vista as desigualdades sociais que marcam a realidade brasileira, as vulnerabilidades presentes no campo sobressaem-se às dinâmicas apresentadas nas tramas urbanas. A elaboração de políticas públicas voltadas às cidades desde seu início avança de forma mais acelerada do que às relacionadas ao campo. Exemplo dessa disparidade é o fato de que tanto a elaboração de políticas públicas, quanto dos direitos trabalhistas para os trabalhadores rurais foram efetuadas muito tardiamente, “enquanto a legislação trabalhista urbana data dos anos 40, apenas no final dos anos 60, cerca de 30 anos depois, é promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural” (HEREDIA, CINTRÃO, 2006, p. 2).

Destacando-se o recorte de gênero dentro da realização destas políticas públicas, a discrepância se torna ainda maior quando tratamos sobre os direitos das mulheres rurais. Historicamente, a primeira vez em que se foi apontado especificamente políticas para esse recorte, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornando um marco para a história dessas mulheres, uma vez que documento que reconheceu o direito da mulher rural de se tornar beneficiária da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária e o direito de se aposentar.

As políticas sociais para a agricultura familiar passam a surgir no cenário público verdadeiramente a partir dos anos 1990, nesse sentido, incluindo-se tanto as políticas relacionadas a crédito rural, quanto a educação do campo, além do reconhecimento identitário e cultural dos povos tradicionais - no sentido de raça e etnia, assim como de geração de trabalho e renda, e de gênero, buscando considerar suas multiplicidades, complexidades e diversidades como expressões do mundo rural (CASTELLS, 1999).

Ao analisar o acesso das mulheres rurais à previdência social, que mesmo garantida na constituição de 1988, se tem um cenário em que, “apenas em 1991, como consequência de mobilizações dos movimentos das trabalhadoras rurais que levaram ao estabelecimento de leis complementares” (HEREDIA e CINTRÃO, 2006, p. 12).

O espaço institucionalizado com gestão participativa só foi criado a partir da ascensão de governos de esquerda, no caso do Brasil, especificamente com o governo do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores, no ano de 2003 (HORA, 2015). Nesse sentido, um dos maiores destaques foi a instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003, que tinha como principais objetivos a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar.

A partir desse momento, as subjetividades e especificidades da mulher e do campo começam a ser levadas em consideração na elaboração de políticas públicas, ocorre uma guinada dos direitos femininos e rurais.

No período de 2003 a 2015 as mulheres ganharam mais espaço na agenda política do governo federal através do desenvolvimento de políticas públicas com enfoque de gênero que visavam à inclusão social, participação política e acesso a direitos e bens e recursos econômicos para mulheres camponesas. O reconhecimento do protagonismo, trabalho e direitos das mulheres pelo Estado se deu a partir do desenvolvimento de políticas públicas para as mulheres camponesas através da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais (DPMR) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (RAPOZO, 2019, p. 11)

Com a instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais, os caminhos das mulheres rurais tomam novos rumos, uma vez que suas demandas passam a ser ouvidas, já que:

O MDA e a DPMR em diálogo com os movimentos de mulheres e sociedade civil desenvolveram um conjunto de ações e políticas públicas voltadas especificamente para as mulheres camponesas, tais como; Políticas de Participação Social no Desenvolvimento Territorial; Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR); Programa Nacional de Organização Produtiva de Mulheres Rurais; Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres, Titulação Conjunta da Terra; Pronaf Mulher e outros. (RAPOZO, 2019, p. 10)

Assim, a trajetória da conquista de direitos e melhorias das condições de vida e trabalho dessas mulheres passam a seguir um novo rumo, de extrema importância política, em razão de

As políticas públicas de gênero para o campo podem ser entendidas como políticas públicas contra-hegemônicas no contexto atual das relações entre estado e sociedade civil, vinculadas às ideias de desenvolvimento da autonomia econômica das mulheres, participação política e cidadania em interface com as discussões voltadas para o desenvolvimento rural sustentável e solidário presentes na agenda pública do país (FILIPAK, 2017, p. 149).

Assim, a garantia dessas conquistas contra-hegemônicas seguia no rumo da busca de uma sociedade mais justa e igualitária, ao passo que atuavam de forma a diminuir cada vez mais os abismos das desigualdades sociais que formavam nossa sociedade. Entretanto, poucos anos depois, essa ascensão passa a ser interrompida.

Início do desmonte no governo Temer: o avanço neoliberal

O cenário descrito até então começou a se modificar nos últimos anos, principalmente a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT), ocorrido em 2016. Nesse momento, o Brasil passa a vivenciar um profundo e acelerado processo de “desconstrução de marcos jurídicos, institucionalidades, referenciais e instrumentos de políticas públicas que orientaram a ação estatal

desde a aprovação da Constituição Federal de 1988” (LOURENÇO, GRISA, SCHMIDTT, 2022, p. 9).

Nesse sentido, para exemplificar esse processo, podemos citar o desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), citado anteriormente, de suma importância para buscar a erradicação da fome no país através do incentivo a agricultura familiar, principal responsável pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população brasileira. Sobre o desmonte do PAA

[...] percebe-se que tem sido capitaneado por atores ligados à agenda neoliberal que, presentes nos últimos governos federais, de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, também têm executado o desmonte em outras políticas e instituições ligadas à agricultura familiar – o desmonte está condicionado por motivações políticas-ideológicas. Todo o arcabouço institucional da agricultura familiar, construído durante os governos de centro-esquerda, está ameaçado sob a tutela do discurso de integração da agricultura familiar à agricultura patronal – pregado por atores políticos ligados ao agronegócio. (MACEDO, 2022, p.105).

Quando focamos nas políticas diretamente relacionadas às trabalhadoras rurais, o Governo Temer extingue as principais políticas brasileiras dirigidas às mulheres camponesas: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR) (RAPOZO, 2019). Dessa forma, o golpe de 2016 aponta nitidamente para um momento em que o ultraconservadorismo neoliberal passa a avançar,

[...] conseqüente perseguição e criminalização dos governos democráticos e populares, como também o desmonte de políticas sociais, e retirada dos direitos que atendem parte da população mais vulnerável social e economicamente e que durante muito tempo foi deixada às margens pelo Estado. O governo neoliberal que assumiu o poder após a tomada do poder da presidenta Dilma Rousseff não reconhece o importante papel da agricultura familiar camponesa e das mulheres para a produção de alimentos, geração de renda e emprego no campo. Nesse contexto, as mulheres tiveram políticas, ministérios e secretarias extintas, assim como os direitos trabalhistas historicamente conquistados pelas camponesas e trabalhadoras rurais estão sob ameaça de extinção. (RAPOZO, 2019, p. 12)

Nesse sentido, tais transformações, tanto institucionais como políticas, iniciadas nesse período, sinalizam “uma profunda reorientação nas prioridades do Estado” (LOURENÇO, GRISA, SCHMIDTT, 2022, p. 9). Estas, capazes de aprofundar ainda mais as desigualdades sociais no Brasil, exatamente como ocorreu nos anos posteriores com o governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, trazendo conseqüências ainda mais sérias devido a má gestão durante a pandemia de covid-19, como abordaremos de forma mais ampla no próximo item.

Governo Bolsonaro e os impactos da pandemia de COVID-19

Ocupando a presidência da república desde 2019, Jair Messias Bolsonaro, antes mesmo de assumir o cargo, no período de pré-candidatura - ao longo do ano de 2018; já aparecia na mídia incitando o ódio contra a categoria mulher. Esse discurso, além de incentivar a opressão e o desprezo, legitima a violência contra mulher. E no campo, local em que os índices de violência de gênero já eram altos - como mencionado anteriormente; aumentaram ainda mais a partir desse período, como pode ser visto no gráfico 1.

Gráfico 1: Violência contra mulheres no campo brasileiro (2009 a 2018)



Fonte: Elaborado por Gênero e Número, 2019.

Assim, não foi surpresa a concretização dessa narrativa em ações diretas durante seu mandato. Nesse sentido, a revista AzMina fez um estudo, em 2021, constatando que Bolsonaro não usou nem um terço dos recursos aprovados para políticas para mulheres desde 2019:

Entre janeiro de 2019 e julho de 2021, o Planalto não gastou R\$ 376,4 milhões dos R\$ 1,1 bilhão disponíveis para 10 rubricas que têm as mulheres como público-alvo no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e no Ministério da Saúde. É um terço do total de recursos previstos no orçamento da União, carimbados especificamente para este conjunto de políticas públicas e com emprego autorizado pelo Congresso Nacional. O dinheiro, porém, não foi usado para a sua finalidade e possivelmente retornou ao caixa único, abastecendo outros ministérios ou mesmo servindo para fomentar o toma lá dá cá que sustenta o apoio do Centrão ao presidente da República. (REVISTA AZ MINA, 2021)

Já no período pandêmico, ao pensarmos sobre os primeiros desdobramentos gerados pelos impactos diretamente relacionados ao campo - e que, portanto, não afetaram somente às mulheres, mas aos agricultores como um todo (REGO; PAULA, 2021); a execução das ações necessárias de distanciamento e isolamento social, seguindo as orientações propostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), comprometeram notadamente as populações que já se encontravam em situação de vulnerabilidade econômica e social, no que se refere à oferta suficiente de alimentos frescos e

pouco processados, em sua maioria provenientes da agricultura familiar (SILVA, et. al, 2020, p. 3.424). Além disso,

Diversos agricultores viram os canais de comercialização serem suspensos, seja pelo fechamento temporário de restaurantes, seja pela paralisação das aquisições pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ou, ainda, em virtude da redução (e, em diversos casos, fechamento) da comercialização nas feiras livres e nos mercados. Outros vivenciam dificuldades de comercialização (de alimentos, produtos, artesanato, mão de obra etc.) em virtude de medidas que têm limitado os deslocamentos intermunicipais ou restringido o transporte público. (SILVA, et. al, 2020, p. 3.424)

Como consequência desses processos, o aumento da desigualdade social no país, que já era um abismo, acentuou drasticamente as situações de vulnerabilidade vividas pela população. Estas, agravadas ainda mais pela insuficiência e, em muitos casos, inexistência de políticas públicas por parte do governo federal, fizeram com que o Brasil voltasse para o mapa da fome em 2022, segundo relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). De acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (2021), no segundo semestre de 2021 mais de 33 milhões de brasileiros estavam passando fome e mais 125 milhões de pessoas estavam convivendo com algum grau de insegurança alimentar no país.

Entretanto, ao fazermos o recorte de gênero “outros elementos, como, por exemplo, a divisão sexual do trabalho e a consequente sobrecarga do trabalho doméstico, fazem com que as mulheres sejam mais afetadas” (REGO; PAULA, 2021, p.92).

Posto isto, as mulheres rurais, além de serem parte essencial dessa produção de alimentos e serem afetadas mais intensamente com os efeitos da pandemia e do desmonte de políticas públicas, são constantemente reconhecidas como semelhantes, sem terem suas individualidades levadas em consideração, o que afeta diretamente na idealização e discussão de políticas que devem envolver tais subjetividades. Desta forma,

Ao falar de mulheres rurais não estamos nos referindo a um “sujeito universal” Mulher e sim Mulheres desde suas especificidades, e as interseccionalidades que marcam suas trajetórias, como as questões de classe, raça, etnia, idade, sexualidade e práticas sociais diversas. São mulheres que desenvolvem diversas atividades e que estão inseridas em culturas distintas e que vivem, sentem e reproduzem esse modo de ser a partir de seus corpos e trajetórias, da sua relação com a natureza, com a biodiversidade, suas práticas de trabalho, culturais e espirituais. (JALIL et, al., 2021)

Logo, quando consideradas estas diversas intersecções que percorrem suas trajetórias, considera-se a vulnerabilidade estrutural desse grupo intensificado para além do já descrito aqui, ao levar em conta o que não pode ser ocultado: a violência estrutural interseccional. Essa, intimamente relacionada tanto ao racismo quanto ao patriarcado, marcando seus corpos racializados e

sexualizados e expondo suas vidas; “quanto às formas de precariedade material, física, emocional em decorrência do impacto da COVID-19” (JALIL et, al., 2021).

Ainda no tocante às mulheres rurais, no período da pandemia, o percentual dos trabalhos de cuidado aumentaram 62% em relação as mulheres urbanas que relataram um aumento de 50%, segundo relatório elaborado pela revista Gênero e Número junto com a Sempre Viva Organização Feminista (SOF) (2020). Nele também é trazido o debate sobre as dificuldades observadas pelas mulheres rurais, as quais concordaram que a pandemia ofereceu maior risco à sustentação de suas casas, o que envolveu, tanto as dificuldades de custeio de contas bancárias, como o acesso a alimentos (GÊNERO E NÚMERO, SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA, 2020). Cenário este que, conseqüentemente, também afeta a saúde mental destas mulheres. Haja vista as discussões aqui propostas, cabe apontar que pactuamos com a consideração trazida no relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, de que:

A eleição de Jair Bolsonaro e a nomeação de Damares Alves como ministra das mulheres, da família e dos direitos humanos representam uma mudança na direção das políticas públicas desenvolvidas em prol das mulheres e da igualdade de gênero. Não apenas institui-se um movimento de desmonte das políticas ainda existentes como se inicia a construção de uma ‘nova política para as mulheres’, baseada em uma moralidade religiosa, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, no resgate de valores tradicionais de gênero e no embate direto com as pautas e movimentos feministas. (IPEA, 2022, p. 2)

Evidencia-se assim um contexto político de grande ameaça à democracia e aos direitos conquistados pelas mulheres brasileiras, manifestando o viés neoliberal e, portanto, mercadológico, assumido pelo Estado nos últimos governos, transparece-se a priorização ao lucro, deixando a população à mercê de seus próprios meios para sobrevivência.

Todavia, para finalizar, é imprescindível destacar que em todos os momentos aqui tratados a mobilização popular sempre se fez presente. Nesse sentido, também por meio da atuação fundamental dos movimentos sociais rurais sempre em luta. Essa resistência é explicitada na maior ação de mulheres do campo, das florestas e das águas da América Latina, que ocorre a cada 4 anos, em Brasília (DF): a Marcha das Margaridas. Em síntese, as quatro primeiras edições reivindicaram desde o acesso das mulheres às políticas públicas voltadas à agricultura familiar, quanto ao reconhecimento de seu trabalho - por parte do Estado e da sociedade; além da superação da pobreza vivida por elas, assim como o enfrentamento da violência (MENEZES; GAMA, 2013, p. 6). A edição de 2019 foi ainda mais significativa, uma vez que denunciou a conjuntura de desmontes e reafirmou o protagonismo delas na luta por direitos sociais.

Por último, ressaltamos o poder da ação coletiva dos movimentos socioterritoriais em prol de ações de solidariedade, durante a pandemia, auxiliando “na garantia de direitos básicos a diversos grupos, especialmente no combate à fome, por meio do acesso a alimentos de qualidade” (VINHA, et. al, 2021, p. 276), mantendo a soberania alimentar como pressuposto fundante.

Conclusões

A partir deste trabalho foi possível compreender que, seja em momentos de progresso ou de retrocesso, a luta sempre se fará presente. As mulheres rurais brasileiras, além de fonte essencial para a sobrevivência do país, são exemplos de enfrentamento e resiliência. A coletividade que molda os ideais de movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e Movimento das Mulheres Camponesas deve servir de exemplo para as demais lutas. Coletividade esta, que vêm ao longo dos anos buscando diminuir a desigualdade de gênero, reformulando padrões enraizados na sociedade.

Os dados e trajetórias expostos até aqui, moldaram este artigo que, para além de escrita acadêmica, deve ser lido como denúncia. Denúncia à conjuntura neoliberal de desmonte de políticas públicas e, portanto, em oposição a esse direcionamento, buscamos também destacar dinâmicas que confrontam tal cenário, visando fortalecer estruturas efetivamente democráticas. Sendo assim, espera-se que em 2023, com uma nova guinada progressista, a recuperação dos direitos perdidos e a implementação de novas políticas alinhadas com uma sociedade mais justa e igualitária, sejam de fato instituídas, porque ainda há muito o que ser feito. Apesar de um futuro mais esperançoso, a luta não para e as mulheres rurais brasileiras devem ser vistas, caso contrário, não é apenas o campo que morre, mas sim o país inteiro.

Referências

- BRASIL, **Código Civil, artigo 19 da Lei nº 10.696**. Brasília, DF, 02 de julho de 2003.
- CASTELLS, M. **O Poder da Identidade**. v.2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FILIPAK, A. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil (2003-2015): análise a partir da percepção de mulheres rurais e de movimentos sociais mistos**. Tese de doutorado, UNESP, Marília, SP, 2017.
- GÊNERO E NÚMERO. **Fora e dentro de casa, mulheres são vítimas de múltiplas violências no campo**. Disponível em <https://www.generonumero.media/reportagens/fora-e-dentro-de-casa-mulheres-sao-vitimas-de-multiplas-violencias-no-campo/#index_4/> Acesso em: 14 dez. 2022.
- GÊNERO E NÚMERO; SEMPREVIVA ORGANIZAÇÃO FEMINISTA. **Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia**. Disponível em: < <http://mulheresnapandemia.sof.org.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2022.
- HEREDIA, B. M. A; CINTRÃO, R. P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. **Revista NERA** – ano 9, n. 8 – Presidente Prudente, janeiro/junho de 2006.
- HORA, K. **Políticas Públicas para Mulheres Rurais**. Mimeo, Brasília, 2015.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Igualdade de Gênero**. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Governo Federal, Brasília, 2022.
- JALIL, L. M; COSTA, M. A. G; SILVA, L. OLIVEIRA, M. S. L. **O impacto da covid-19 na vida das mulheres rurais do Nordeste do Brasil**. Cadernos de Agroecologia - Diálogos Convergências e divergências: mulheres, feminismos e agroecologia - v. 16, no 1, 2021.

- LOURENÇO, A. V; GRISA, C; SCHMIDTT, C. J. **Políticas públicas voltadas às/aos trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas:** precedentes e desmontes. In: Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. ANA - Articulação Nacional de Agroecologia, 2022.
- MACEDO, A. C. **Desmonte do PAA:** efeitos na vulnerabilidade social da agricultura familiar. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Engenharia Agrícola - Unicamp, 2022.
- MENEZES, E. F; GAMA, A. N. A busca pela visibilidade: a Marcha das Margaridas e a trajetória de conquistas para mulheres rurais. **Anais do Colóquio Nacional do NEER**, Cuiabá, 2013.
- RAPOZO, B. M. S; Programa nacional de documentação da trabalhadora rural: desafios para a superação das desigualdades de gênero no campo brasileiro. **XIII ENANPEGE**. São Paulo, 2019.
- REDE PENSSAN. II VIGISAN: 2º **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19**. Relatório Final, São Paulo, 2022.
- REGO, J. M; PAULA, H. M. M. Covid-19, mulheres rurais e abandono: desdobramentos sociais do período pandêmico. **Revista Antígona**, Vol. 1, N. 2, 2021.
- SILVA, R. C. R. et. al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(9):3421-3430, 2020.
- VINHA, J. F. S. C. ROSSI, R. C. SILVA, R. S. LOPES, J. P. A. Reinventando as lutas na pandemia de covid-19: movimentos socioterritoriais e a construção da soberania alimentar no Brasil. In: **Geografia e Covid-19:** reflexões e análises sobre a pandemia. Org. VASCONCELOS, D. B.[et. al.] São Paulo, FFLCH/USP, 2021.

PLANO VIVER SEM LIMITE: CONTRIBUIÇÕES E DIFICULDADES NA CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A TECNOLOGIA ASSISTIVA

*Tatiane da SilvaNogueira*⁸

*Leriane Silva Cardozo*⁹

Introdução

As discussões sobre as políticas públicas voltadas para a Tecnologia Assistiva (TA) surgiram recentemente no Brasil, influenciadas pelo movimento, nas últimas décadas, de inclusão das pessoas com deficiência, possibilitando conquistas e avanços na promoção dos direitos das pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida. Estima-se que há mais de 1 bilhão de pessoas no mundo que tenham alguma deficiência, conforme Organização Mundial de Saúde (OMS), enquanto que no Brasil, esse número chega a 45 milhões de habitantes com alguma deficiência (física, visual, auditiva ou intelectual), conforme Censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recentemente, houve a publicação do Decreto nº 10.645, de 11 de março de 2021, que regulamentou o [art. 75 da Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015](#), para dispor sobre as diretrizes, os objetivos e os eixos do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva (PNTA).

Registra-se que o conceito de TA passou por grandes transformações, sendo gradativamente construído e sistematizado (GALVÃO FILHO, 2022). Após debates e estudos, o Comitê de Ajudas Técnicas/ Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (CAT/SEDH) aprovou o termo “Tecnologia Assistiva” como sendo o mais adequado, e passa a considerar “Ajuda Técnica” como sinônimos devido às legislações anteriores trazerem essa nomenclatura (BERSCH,2017).

Considerando a relevância do tema e cientes da problemática acerca do desenvolvimento de ações voltadas para atender a população com alguma deficiência, questiona-se como as ações do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver Sem Limite, do Governo Federal, estão alinhadas aos propósitos orientados pela PNTA. O Plano Viver Sem Limite objetiva a articulação de políticas governamentais de acesso à educação, inclusão social, atenção à saúde e acessibilidade. Neste sentido, o presente estudo visa demonstrar as contribuições e dificuldades do Plano Viver Sem Limite, por meio do desenvolvimento de ações voltadas aos eixos atenção à saúde e acessibilidade.

⁸ Mestranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Oeste da Bahia (PPGCHS), UFOB - BA. E-mail: tatiane.rodrigues@ufob.edu.br

⁹ Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Oeste da Bahia (PPGCHS), UFOB - BA. Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: leriane.cardozo@ufob.edu.br

Em estudo se insere no contexto de avaliação ex-post de políticas públicas (BAPTISTA; REZENDE, 2015), cujo percurso metodológico assume natureza qualitativa, exploratória, com coleta de dados secundários. Os resultados apontam que o Plano Viver Sem Limite cumpriu, em grande parte, as metas estipuladas para o ciclo 2011-2014 e que há perspectivas de crescimento.

Metodologia

Os procedimentos metodológicos usados, inicialmente, foram uma pesquisa bibliográfica de cunho exploratório para compreensão da problemática do estudo. Segundo Lakatos (2021), a finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato com todo o material disponível sobre o tema, permitindo explorar novas áreas em que o problema ainda não foi solidificado. Quanto à abordagem metodológica, este estudo se insere no contexto de avaliação *ex-post* de políticas públicas (BAPTISTA; REZENDE, 2015), cujo percurso metodológico assume natureza qualitativa, exploratória, com coleta de dados secundários.

A tecnologia assistiva

No Brasil, a TA vem de um período de quase desconhecimento total da população e das instituições nacionais sobre a relevância e os significados da TA (GALVÃO FILHO, 2022). Ela ainda é considerada nova, porque só nos últimos anos ela vem ganhando visibilidade, passando a estar presente em diferentes agendas governamentais. Segundo Bersch (2017), o termo Tecnologia Assistiva surgiu em 1988, nos Estados Unidos da América (EUA), como importante elemento jurídico dentro da legislação norte-americana, “conhecida por *Public Law 100-407*, que compõe, com outras leis, o ADA– American with Disabilities Act” (BERSCH, 2005). A TA não é apenas para se referenciar a recursos e serviços usados por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, mas sim uma área de conhecimento interdisciplinar (BERSCH, 2017).

Em 2007, foi instituído o Comitê de Ajudas Técnicas (CAT), um comitê permanente, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR, com o intuito de traçar um plano de trabalho de curto, médio e longo prazo, bem como conceituar a TA, fomentar a pesquisa, desenvolvimento e inovação através da proposição de políticas públicas. O CAT formulou o seguinte conceito:

Tecnologia Assistiva é uma área do conhecimento, de característica interdisciplinar, que engloba produtos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivam promover a funcionalidade, relacionada à atividade e participação, de pessoas com deficiência, incapacidades ou mobilidade reduzida, visando sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social. (BRASIL - SDHPR. – Comitê de Ajudas Técnicas – ATA VII, 2007)

De acordo com Bersch (2017), uma das integrantes do CAT, para chegar a essa conceituação foram necessárias pesquisas bibliográficas e documental nas legislações nacionais e internacionais, para que subsidiassem de forma completa a elaboração das políticas públicas brasileiras. O CAT,

também propôs que “tecnologia assistiva” e “ajudas técnicas” sejam entendidas como sinônimas, porque ainda têm normas vigentes que usa o termo “ajudas técnicas”, ao falar sobre os recursos e serviços usados por pessoas com deficiência. Definiram também que a expressão Tecnologia Assistiva seja utilizada sempre no singular, por referir-se a uma área de conhecimento e não a uma coleção específica de produtos. (BRASIL, 2009).

Galvão Filho (2022), afirma que a conceituação de TA, ainda passa por diferentes fases de construção e sistematização, por ser um conceito muito amplo que abrange diversas áreas concedendo um caráter interdisciplinar. O autor afirma que essa amplitude “favorece, fundamenta e incentiva as pesquisas, o desenvolvimento e a inovação em TA nas diferentes áreas, e o aperfeiçoamento de políticas públicas de fomento, produção, disponibilização e concessão de TA” (GALVÃO, 2013, p.23). Contudo, por outro lado, ele ressalta que o conceito de TA precisa ser continuamente estudado, uma vez que, com o crescimento e a multidisciplinaridade da área, abrem-se brechas para distorções do seu real significado. Essas distorções não estão só relacionadas a questões filosóficas e metodológicas, mas também, possuem implicações econômicas.

Com a ampliação no número de editais e chamadas públicas de projetos, específicos para o incentivo à pesquisa, desenvolvimento, inovação, produção e comercialização da TA no país, políticas públicas importantes, com significativos investimentos de recursos econômicos na área, cresce também o risco da ocorrência de distorções e a necessidade de uma maior precisão conceitual que, ao mesmo tempo em que se apoie numa concepção e conceituação ampla e interdisciplinar de TA, igualmente distinga as fronteiras, percebendo e buscando identificar com crescente clareza também o que não é TA. (GALVÃO, p. 23, 2013)

Dessa forma, Galvão entende que com essa abrangência conceitual os recursos destinados para a TA sejam redirecionados para outras áreas que não estejam ligadas como serviços ou produtos para as pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida.

Um marco importante para a área, segundo Galvão Filho (2022), é o Plano Nacional da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limites (VSL), instituído pelo Decreto 7.612, de 17 de novembro de 2011, estabelecendo as diretrizes para a formulação de políticas setoriais, dentro de quatro eixos: acessibilidade, inclusão social, acesso à saúde e à educação. Esse Plano conseguiu atender grande parte das propostas apresentadas na primeira e segunda Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e ratificou o compromisso do Brasil com as prerrogativas da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2006, em que a validação se deu a partir de 2008, quando o texto da Convenção foi incorporado ao ordenamento jurídico com *status* de Emenda Constitucional pelo Decreto Legislativo nº186/2008 e promulgada pelo Decreto nº6.949/2009.

Após esse Plano VSL, em 2015, foi promulgada a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, da qual os artigos 74 e 75

faz menção a criação de plano específico para a Tecnologia Assistiva, a fim de melhorar as questões relacionadas à autonomia, mobilidade pessoal e qualidade de vida das pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida.

Como forma de regulamentar o artigo 75 da LBI, criou-se o Plano Nacional de Tecnologia Assistiva (PNTA), instituído pelo Decreto 10.645 de 11 de março de 2021, estabelecendo diretrizes, objetivos e eixos a serem seguidos, com a participação de diversas pastas ministeriais. O PNTA encontra-se com consulta pública em aberto para a atualização da lista de bens e serviços da Tecnologia Assistiva passíveis de financiamento para Pessoas com Deficiência.

O Plano Viver sem Limites

O Plano Viver Sem Limite teve metas a serem alcançadas dentro de quatro anos, de 2011 a 2014, objetivando a articulação de políticas governamentais de acesso à educação, inclusão social, atenção à saúde e acessibilidade. Partindo de uma avaliação de políticas públicas *ex post*, que pode ocorrer durante ou após a implementação da política (BAPTISTA e REZENDE, 2015), avaliou-se a implementação e os resultados dos programas através dos dados disponibilizados pelos relatórios de gestão (de 2014-2021) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e do Ministério da Saúde (MS), bem como pela Cartilha Viver sem Limite, elaborada em 2013, pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD), comparando o que foi planejado com o que foi realizado para a área da TA, dentro dos eixos acessibilidade e acesso à saúde.

Os principais programas direcionados a TA estão dentro do eixo acessibilidade, a partir dos dados coletados, verificou-se que as metas estipuladas para esse eixo foram alcançadas dentro do previsto, a saber: o VSL previa a implementação do Programa Nacional de Inovação em Tecnologia Assistiva, com a criação de linha de subvenção econômica à inovação em TA, linha de financiamento reembolsável para inovação em TA e linha de subvenção econômica para inovação em equipamentos de esportes paraolímpicos, essas linhas de créditos ficaram disponíveis dentro do prazo e permanecem até hoje através da Financiadora de Estudos e Projetos(FINEP). O Centro Nacional de Referência e Tecnologia Assistiva (CNRTA), junto com a criação de vinte Núcleos Interdisciplinares de Tecnologia Assistiva (NITA), também estavam previstos no VSL; de acordo com a cartilha do VSL (BRASIL, 2013) o CNRTA foi inaugurado em julho de 2012, vinculado ao Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI) e com base no relatório de gestão do MCTI, em 2014, já tinham sido criados 50 (cinquenta) núcleos. Ainda dentro do eixo acessibilidade tinha o microcrédito com a criação de linha de financiamento para aquisição de produtos de TA, disponível dentro do período estipulado (2011-2014) e continua atualmente para contratação no Banco do Brasil.

No eixo acesso à saúde, no que se refere a TA foram estipulados a criação de 45 (quarenta e cinco) Centros Especializados em Reabilitação (CER) e a entrega de 88 (oitenta e oito) veículos adaptados, ao final do período (2014) já tinham sido implementados 123 (cento e vinte e três) CER e entregue apenas 44 (quarenta e quatro) veículos adaptados (BRASIL, 2013). Nesse mesmo eixo foram estipuladas metas para a implementação de sete oficinas ortopédicas fixas e seis itinerantes fluviais, das oficinas fixas foram implementadas 24 (vinte e quatro) e das itinerantes fluviais 13 (treze) até o final de 2014. Das oficinas ortopédicas qualificadas, protesistas e ortesistas capacitados não foi possível encontrar informações a respeito.

O Plano Nacional de Tecnologia Assistiva numa perspectiva de planejamento governamental e gestão pública, expressa as iniciativas e metas a serem alcançadas nos próximos quatro anos e visa orientar as ações voltadas à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico, à inovação e à disponibilização de recursos e serviços de TA. Dessa forma, está alinhado aos propósitos orientados pelo Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver Sem Limite, de modo a atender as demandas das pessoas com deficiências, possibilitando igualdade de condições, autonomia e inclusão social através da TA, entre outros meios de atendimento.

Conclusões

Neste artigo, pretendeu-se responder a problemática de pesquisa através da contextualização do que é a TA e da avaliação do Plano Viver sem Limites. A TA é uma área nova, isso pode ser um dos fatores que dificulta a proposição de políticas públicas, porém, já é notório o seu crescimento e o surgimento de novas políticas, como o PNTA.

Os resultados apontam que o Plano Viver Sem Limite cumpriu, em grande parte, as metas estipuladas para o ciclo 2011-2014 e que há perspectivas de crescimento. Dessa forma, com base nos dados e análises, conclui-se que o Plano Viver sem Limites apresenta resultados favoráveis ao desenvolvimento de políticas públicas na área, contribuindo para atender as prerrogativas da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU, ratificada pelo Brasil com equivalência de Emenda Constitucional.

Referências

BAPTISTA, Tatiana W. de F., REZENDE, Mônica de; **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. Caminhos para Análise das Políticas de Saúde. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. Cap. 5. p. 221-258.

BRASIL. Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Comitê de Ajudas Técnicas**. Tecnologia Assistiva . – Brasília: CORDE, 2009. 138 p

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos-SDH. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa Com Deficiência-SNPD (ed.). **Viver sem limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência**. 4. ed. Brasil, 2013. 96 p.

BRASIL. **Decreto nº 10.645, de 11 de março de 2021**. Regulamenta o art. 75 da Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015, para dispor sobre as diretrizes, os objetivos e os eixos do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva. Decreto Nº10.645. Brasil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10645.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

BERSCH, Rita. **Introdução à Tecnologia Assistiva**. Porto Alegre, 2017. 20 p. Assistiva, Tecnologia e Educação

CAT, 2007. **Comitê de Ajudas Técnicas**. Ata da Reunião VII de dezembro de 2007, Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República – 2007. Disponível em http://www.galvaofilho.net/CAT_Reuniao_VII.pdf Acesso em 02/11/2022

GALVÃO F **Revista Entreideias**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 25-42, FILHO, Teófilo Alves. A construção do conceito de Tecnologia Assistiva: alguns novos interrogantes e desafios. Jun. 2013.

GALVÃO FILHO, Teófilo. **Tecnologia assistiva: um itinerário da construção da área do Brasil**/ Teófilo Galvão Filho – Curitiba: CRV, 2022. 146 p.

LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Rio de Janeiro-RJ: Grupo GEN, 2021. 9788597026580. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026580/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS NO CENÁRIO PÓS-PANDÊMICO E A REDISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS

*Nathan Gomes Pereira do Nascimento*¹⁰

*Júlia Sêco Pereira Gonçalves*¹¹

*Lívia Marinho Goto*¹²

Introdução

O surgimento do novo coronavírus no final de 2019 e sua rápida disseminação pelo mundo nos anos seguintes teve repercussões inimagináveis até então. Verifica-se que, mesmo com o desenvolvimento e aplicação da vacina em massa, os efeitos decorrentes do Sars-CoV-19 em diversos setores foram tão significativos que perdurarão durante muito tempo. Constatou-se uma drástica queda na arrecadação tributária em tempos de pandemia devido ao arrefecimento da economia nacional (FUJIWARA *et al*, 2020, p. 87). Esse cenário, inclusive, torna-se ainda mais preocupante graças à crescente demanda por serviços públicos (principalmente na área da saúde), o que resultou no aumento do gasto estatal, não obstante a redução da atividade fiscalizatória e o desaquecimento da economia supramencionado (FUJIWARA *et al*, 2020, p. 88).

O presente trabalho, pois, almeja discutir a possibilidade de aplicação de determinadas políticas públicas tributárias, notadamente, a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e a tributação sobre a renda de templos religiosos no contexto pós-pandêmico. Para confecção da presente, foi realizado um amplo levantamento bibliográfico sobre o tema. Através do método dedutivo-bibliográfico, então, os materiais coletados foram analisados sob uma perspectiva contemplativa e crítica. Em um momento anterior às considerações minuciosas dispostas, outrossim, foi feita uma ampla exposição para melhor compreensão da realidade socioeconômica brasileira atual.

A partir dos dados obtidos, desenhou-se o problema a ser discutido, qual seja: a falta de políticas públicas tributárias efetivas de caráter distributivo aptas a coibir a intensificação da desigualdade social durante a crise sanitária vivenciada. Logo, a pertinência temática do trabalho em questão reside nos novos e persistentes desafios econômicos, sociais, políticos e tributários deixados pelo Covid-19, os quais obstaculizam a busca por uma justiça fiscal e a concretização da dignidade da pessoa humana, de acordo com a Magna Carta brasileira.

¹⁰ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) – UNESP, Camp. Franca. Mestrado em andamento em Direito pela UNESP. Email: nathan.nascimento@unesp.br

¹¹ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) – UNESP, Camp. Franca. Bacharel em Direito pela UNESP. Email: julia.seco@unesp.br.

¹² Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) – UNESP, Camp. Franca. Bacharel em Direito pela UNESP. Email: livia.goto@unesp.br.

Para o devido enfrentamento de crises sanitárias e humanitárias é imprescindível a existência de boa gestão pública que responda, rapidamente, às adversidades que se colocam. O Brasil ficou extremamente vulnerável à pandemia do coronavírus pelo contexto econômico modesto, pelos baixos investimentos em setores como saúde e educação e também pela política fiscal vigente que favorecia apenas uma parcela da população (LIMA *et al*, 2020, p. 03). Em verdade, no cenário pós-pandêmico, conclui-se que é necessário o estabelecimento de políticas tributárias que mitiguem os efeitos da desigualdade socioeconômica deixados pela pandemia, tendo-se em vista que “Mesmo nas grandes catástrofes, o infortúnio nunca é distribuído de forma igual” (LIMA *et al*, 2020, p. 03).

Políticas públicas tributárias no enfrentamento da crise econômica e sanitária atual

Ante a crise econômica e sanitária atual, a necessidade de recompor a arrecadação tributária cumulada ao reconhecimento do alto grau de regressividade da tributação no Brasil, de acordo com Buffon; Menegussi (2020, p. 283), indicam o aumento da cobrança dos tributos sobre a renda e o patrimônio, e, em contrapartida, a diminuição dos tributos sobre o consumo, de modo a resultar numa penalização proporcionalmente maior sobre os cidadãos que possuem uma menor condição financeira, constituindo, inclusive, na parcela que mais sofre com os reflexos da pandemia. Nesse contexto, Buffon; Menegussi (2020, p. 284) asseveram que a alteração legislativa tributária igualitária cumpre o papel central de adequar a tributação à efetiva capacidade contributiva do cidadão, buscando observar a não incidência de tributação sobre o mínimo existencial, bem como fortalecer o Estado social e combater a desigualdade através do emprego da progressividade e da justiça fiscal. Nesse sentido, Bernardi; Di Credo (2020, p. 62) apontam os tributos e as medidas compulsórias de arrecadação de verbas públicas como medidas aptas a desempenhar o objetivo de custear as políticas públicas capazes de promover a superação dos gastos gerados pela pandemia do COVID-19. A Justiça Fiscal é de suma relevância para a distribuição de renda e promoção de políticas públicas que satisfaçam os interesses sociais, pois visa instituir novas formas de auferir recursos financeiros e, por conseguinte, evita a concentração de todo o peso da contribuição nos setores econômicos já sobrecarregados pelas consequências da crise. (BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 62)

De acordo com o estudo divulgado pela OECD (2020, p. 42 *apud* BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 66), os tributos terão papel fundamental na restauração das finanças públicas, tanto em relação às receitas, quanto da estruturação fiscal, que poderá ser adaptada ao período pós-Covid. Na teoria, Afonso (2020, p.1 *apud* BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 67) vislumbra como ideal a implementação de medidas fiscais extraordinárias para fazer frente à condição excepcional trazida pela crise do Covid-19, ressaltando, desse modo, a necessidade de se criar um conjunto de regras fiscais e contas públicas que integrem um regime extraordinário e apartado do ordinário. Nesse sentido, a OECD (2020, p. 42-43 *apud* BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 67)

aponta como sugestões de soluções excepcionais a instituição de normativas fiscais sobre o preço do carbono, a tributação especial sobre eventuais aumentos de ganhos durante a pandemia, a consideração de bases fiscais novas e subutilizadas e tributação diferenciada a empresas multinacionais. Nessa toada de excepcionalidade, iremos tratar brevemente duas medidas tributárias como alternativas de obtenção de recursos, quais sejam a adoção de impostos sobre a fortuna e empréstimos compulsórios sobre renda de templos de qualquer culto.

Uma das soluções apresentadas pelo governo de alguns países sul-americanos para resolver a crise econômica provocada pelas medidas de isolamento social em razão do COVID-19 é a tributação sobre as grandes fortunas. (FERREIRA; DE JESUS; NETO, 2021, p. 61) No caso do Brasil, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) está previsto expressamente no art. 153, VII da CRFB/88, cuja base tributária são as grandes fortunas e que deve ser instituído nos termos de lei complementar. (QUINTELA; SÉRGIO, 2018). Aponta-se que, apenas no ano de 2020, foram criadas dezesseis propostas de lei complementar da Câmara dos Deputados para a regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) e, ainda, três propostas de lei complementar no Senado, tendo como justificativa o combate aos efeitos econômicos negativos causados pelo COVID-19. (FERREIRA; DE JESUS; NETO, 2021, p. 61) As três propostas de lei complementar para tributar as grandes fortunas que tramitaram no Senado foram: PLP 38/2020, PLP 50/2020 e PLP 213/2020. O PLP nº 38/2020, de autoria o Senador Reguffe, tinha como objetivo instituir o Imposto Extraordinário sobre Grandes Fortunas durante o período de calamidade pública causada pelo COVID-19, tributando as pessoas físicas cujo patrimônio líquido exceda a 50.000 salários-mínimos com a alíquota de 0,5%. (SENADO, 2020a *apud* FERREIRA; DE JESUS; NETO, 2021, p. 80)

Da mesma forma, o PLP nº 50/2020, de iniciativa da Senadora Eliziane Gama, visa instituir temporariamente o Imposto sobre Grandes Fortunas e Empréstimo Compulsório para financiar a proteção social em face do COVID-19, ambos incidentes sobre o patrimônio líquido que exceda o valor de 12.000 vezes o limite mensal de isenção para pessoa física, sendo que o empréstimo compulsório seria restituído ao contribuinte no próximo exercício fiscal, na forma de abatimentos do próprio IGF. (SENADO, 2020b *apud* FERREIRA; DE JESUS; NETO, 2021, p. 81) Por fim, a PLP 213/2020 tem por finalidade o programa Renda Básica da Primeira Infância, ao mesmo tempo que regulamenta o IGF como fonte de financiamento (SENADO, 2020c *apud* FERREIRA; DE JESUS; NETO, 2021, p. 81) Por outro lado, cabe assinalar que na Câmara dos Deputados promoveram dezesseis propostas de lei complementar para tentar instituir a tributação sobre grandes fortunas em razão da COVID-19, quais sejam: PLP 49/2020, PLP 59/2020, PLP 63/2020, PLP 77/2020, PLP 82/2020, PLP 95/2020, PLP 103/2020, PLP 123/2020, PLP 188/2020, PLP 201/2020, PLP 215/2020, PLP 258/2020, PLP 112/2020, PLP 190/2020 e PLP 193/2020. Esses projetos, segundo Ferreira; De Jesus; Neto (2021, p. 82), apresentam em comum a falha da vinculação entre a vigência da exação à efemeridade da pandemia ou de outra circunstância (vigente tão somente

durante o período de calamidade pública no Brasil) e a destinação da arrecadação às necessidades dela decorrentes, qual seja, ações de saúde, assistência social e previdência social decorrentes dos impactos sanitários e econômicos da pandemia de covid-19.

De acordo com Martins e Massau (2021, p. 310), os defensores do IGF alegam que uma estrutura tributária progressiva permitiria tanto alcance dos objetivos da República Brasileira, como também permitiria uma maior segurança econômica para o país. Ademais, o IGF atenderia a uma tributação proporcional à capacidade contributiva, ante a eficiência na aplicação de recursos e na busca de se fomentar o desenvolvimento das atividades produtivas, bem como promoveria a redistribuição de riquezas com o propósito de reduzir a concentração de renda e desigualdades e, ainda, seria capaz de incentivar a utilização mais produtiva do capital. (QUINTELA; CARVALHO, 2018, p. 53 *apud* MARTINS; MASSAÚ; 2021, p.310)

De outro lado, Martins; Massaú (2021, p.310) asseveram que existem pessoas que defendem que o estabelecimento do IGF iria causar uma fuga de capitais do país, assim como uma falta de investimento por parte das empresas e das pessoas físicas que transferirem seus investimentos e bens móveis para outro domicílio. O argumento, porém, não merece prosperar, uma vez que o Brasil possui tributação sobre renda e herança em percentuais menores que dos países vizinhos (QUINTELA; SÉRGIO, 2018, p.53 *apud* MARTINS; MASSAU; 2021, p.310) Dessa forma, Martins; Massaú (2021, p.311) afastam as alegações de que o IGF traria prejuízos à arrecadação fiscal brasileira e ressaltam que esse imposto traria diversos os benefícios em função da adequação do IGF aos objetivos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Cumpre ressaltar que o objetivo da redução das desigualdades socioeconômicas a partir da instauração do IGF é alcançado sob a orientação do Princípio da Solidariedade, encontrado topograficamente no art. 3º, III da CF/88, que impõe ao Estado tarefas relacionadas à estrutura econômico-social.

Destarte, segundo Quintella; Sérgio (2018, p. 55), o governo federal tem o dever de instituir mecanismos de solidariedade federativa para a redução das desigualdades em prol de uma sociedade fraterna e coesa, devendo articular com os governos estaduais e municipais para a consecução deste fim. Nesse sentido, entende-se em consonância com Martins; Massaú (2021, p. 312) que, através da instauração do IGF para enfrentamento da crise econômica causada pelo Covid-19, a solidariedade seria concretizada em sua forma direta, pois o Estado exigiria um comportamento solidário por parte daquele que possui grandes fortunas em compartilhá-lo com outras pessoas através da redistribuição de riquezas através de políticas públicas. Portanto, o IGF se apresenta como um instrumento efetivo para o enfrentamento à desigualdade social acentuada pela crise financeira e sanitária decorrente da pandemia de COVID-19, em decorrência da sua potencialidade em arrecadação, bem como ao contrapor os gastos voltados ao enfrentamento da Covid-19. (MARTINS; MASSAÚ; 2021, p.315) O inciso VI do artigo 150 da Constituição prevê imunidades tributárias em relação a entes, entidades e objetos específicos, revelando uma proteção

constitucional a interesses e valores fundamentais da sociedade. (CARRAZZA, 2012, p. 3 *apud* BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 69).

Dentre as hipóteses de imunidade, segundo Bernardi; Di Creddo (2020, p. 69), está a proibição de instituir impostos sobre os templos de qualquer culto, evidenciando que a liberdade de crença religiosa e o livre exercício de cultos são verdadeiros pilares da dignidade da pessoa humana, que devem ser garantidos até mesmo em face da arrecadação de recursos financeiros para o próprio Estado.

Entretanto, em tempos de calamidade pública nos quais o governo busca estabelecer novas formas de arrecadação para os cofres públicos, Bernardi; Di Creddo (2020, p. 70) apontam que as propostas de renúncia de receita com imunidade total ou isenção total de tributos não parecem ser as mais adequadas. Nesse diapasão, o prevalecente entendimento em relação a alínea “b” do art. 150, inciso VI da CF/88 é o da interpretação literal em que se veda a instituição de impostos sobre os templos de qualquer culto e, por conseguinte, não alcança as demais espécies tributárias. (BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 70) Em outras palavras, a imunidade religiosa não se aplicaria às taxas, à contribuição de melhoria, às contribuições sociais e aos empréstimos compulsórios. Assim, partindo-se do pressuposto de que a imunidade religiosa é cláusula garantidora da liberdade de culto, resta evidente que a instituição de empréstimo compulsório sobre os templos de qualquer culto, de acordo com Bernardi; Di Creddo (2020, p. 71-72) além de não contrariar a norma imunizante do art. 150, também não tem o condão para atentar contra a liberdade de culto, tendo em vista se tratar de uma espécie tributária restituível e, por conseguinte, a entidade religiosa poderá repetir todo o valor pago a título do empréstimo compulsório.

Se, por um lado, a garantia de devolução do valor recolhido pode assegurar os interesses dos templos religiosos, por outro, a instituição dessa espécie tributária em tempos de pandemia mostra-se fortemente recomendável em decorrência da agilidade da transposição dos valores dos cofres dos templos ao erário público, uma vez que o empréstimo compulsório decorrente de calamidade pública não se submete às anterioridades de exercício e nonagesimal, nos termos do disposto no § 1º, III do art. 150, da CF/88, podendo ser instituído e cobrado no mesmo exercício, não necessitando aguardar a “*vacatio legis*” de noventa dias. (BERNARDI; DI CREDDO, 2020, p. 72) Vale apontar, ainda, que o tipo de fato gerador dessa espécie tributária não é especificado pelo texto constitucional, podendo ser vinculado ou não vinculado e, por conseguinte, Bernardi; Di Creddo (2020, p. 73) sugerem que o fato gerador do empréstimo compulsório frente a uma situação de calamidade gerada pela pandemia de COVID-19 consista na renda obtida pelas entidades religiosas, fixando-se alíquota capaz de respeitar os princípios da capacidade contributiva e do não confisco. Portanto, os empréstimos compulsórios sobre a renda de templos religiosos surgem como possível alternativa para o governo atender a despesas extraordinárias e imprevisíveis causadas pela pandemia, tendo como uma de suas finalidades a redução das desigualdades de renda e,

consequentemente, favorecendo a instituição de um sistema tributário mais justo. (BOMTEMPO; SILVA, 2020).

Conclusões

Durante o período pandêmico constatou-se uma drástica queda na arrecadação tributária. Dessa forma, foi possível constatar uma nítida diminuição da receita pública no âmbito estadual e municipal, visto que referidos entes da federação sustentavam-se, principalmente, pelo recolhimento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS). (LIMA; FREITAS, 2020, p. 20). Diante do exposto, segundo Buffon; Menegussi (2020, p. 288), verificou-se a necessidade iminente do aparato estatal tomar medidas aptas a retomar a higidez da arrecadação tributária frente à crise econômica causada pela pandemia do Covid-19, de modo a não somente a recuperar a capacidade de arrecadar recursos financeiros ao Estado, mas também estimular e desestimular comportamentos com vistas à promoção de uma tributação igualitária.

É fato que, em decorrência da imprevisibilidade da situação socioeconômica atual, mostra-se necessário adotar soluções arrecadoras inusitadas para fazer frente ao aumento de gastos advindos da pandemia, como a instituição do IGF e do empréstimo compulsório sobre a renda dos templos de qualquer culto.

No tocante ao IGF, assevera-se em conformidade com os ensinamentos de Martins; Massaú (2021, p. 314) que a sua instituição acarretaria numa verdadeira adequação aos objetivos da República Federativa Brasileira, principalmente no que tange à busca pela redução da desigualdade social e valorização da solidariedade concretizada de forma direta mediante ação legislativa e administrativa. Do mesmo modo, foi possível reconhecer a instituição dos empréstimos compulsórios sobre a renda dos templos de qualquer culto como outra medida inovadora para enfrentar a atual crise brasileira, uma vez que, segundo Bernardi; Di Creddo (2020, p. 74), referida medida não encontraria óbice na imunidade religiosa como decorrência do seu caráter restituível, fato este suficiente para garantir a plena liberdade de culto no País e, ainda, consistir numa espécie tributária eficiente e ágil para transposição dos valores dos cofres públicos por não necessitar submeter-se às anterioridades de exercício e nonagesimal.

Restou demonstrado, portanto, a viabilidade da instituição do IGF e do empréstimo compulsório sobre a renda dos templos de qualquer culto como medidas de tributação especial constitucionalmente garantidas para fazer frente aos gastos públicos decorrentes do estado pandêmico, promovendo o incremento da arrecadação tão necessário nesse momento e, ao mesmo tempo, sendo capazes de adequar a tributação à efetiva capacidade contributiva do cidadão e ao combate da desigualdade social.

Referências

AFONSO, José Roberto. Orçamento de guerra e quarentena fiscal. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 4, p. 24- 27, abr. 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/81588>. Acesso em: 10 nov. 2021

BERNARDI, Renato; DI CREDDO, Raquel de Naday. ARRECADAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: A INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS SOBRE A RENDA DOS TEMPLOS DE QUALQUER CULTO. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Encontro Virtual, v. 6, n. 2, p. 60 - 78, Jul/Dez. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/7101/pdf> Acesso em: 10 nov. 2021

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n. 38, de 2020. Busca instituir, durante o período de calamidade pública no Brasil, o Imposto Extraordinário Sobre Grandes Fortunas. 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076784&ts=1609781116120&disposition=inline>. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n. 50, de 2020. Busca instituir o imposto sobre grandes fortunas e empréstimo compulsório, para financiar necessidades de proteção social decorrentes da covid-19. 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8078140&ts=1609781123034&disposition=inline>. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n. 213, de 2020. Busca instituir a Renda Básica da Primeira Infância de R\$ 800,00, custeada por tributação progressiva. 2020c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8876309&ts=1602359531030&disposition=inline>. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 49, de 2020. Busca instituir a Renda Básica da Primeira Infância de R\$ 800,00, custeada por tributação progressiva. 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1870375&filename=PLP+49/2020. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 59, de 2020. Busca regulamentar o disposto no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, para instituir o Imposto Sobre Grandes Fortunas. 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1871199&filename=PLP+59/2020. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 63, de 2020. Busca disciplinar as regras de aplicação do Imposto Sobre Grandes Fortunas e dá outras providências. 2020c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1871231&filename=PLP+63/2020. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 112, de 2020. Busca instituir Empréstimo Compulsório incidente sobre Grandes Fortunas, nos termos do inciso I do art. 148 da Constituição Federal, que financiará necessidades de proteção social decorrentes do Covid-19. 2020d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1886994&filename=PLP+112/2020. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 190, de 2020. Busca instituir o Empréstimo Compulsório sobre Grandes Fortunas para financiar despesas relacionadas ao estado

de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 e o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no inciso VII do art. 153 da Constituição Federal. 2020e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1914912&filename=PLP+190/2020. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 193, de 2020. Busca instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas, nos termos do art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, que será destinado ao Programa de Renda Mínima Permanente. 2020f. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1916201&filename=PLP+193/2020. Acesso em 16 nov. 2021

_____. Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República 91 Vol. I, Nº I (2021) encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 16 nov. 2021

BUFFON, Marciano; MENEGUSSI, Matheus Costella. TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL E A COVID-19: POLÍTICAS FISCAIS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, n. 42, p. 271-292. set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-17.pdf> Acesso em: 10 nov. 2021

CARRAZZA, Roque Antonio. A imunidade tributária dos templos de qualquer culto (art.150, VI,b,da CF) - Questões conexas. In: MORETI, Daniel (org); CARRAZZA, Elizabeth Nazar (coord.). *Imunidades Tributárias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 1-47.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 106-107, nota 66.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(4):969-978, jul. - ago. 2020. ISSN: 1982-3134.

FERREIRA, Victor Ribeiro; JESUS, Arthur Pereira de; MARINHO NETO, Nilo da Rocha. TRIBUTAÇÃO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO SOLUÇÃO PARA A CRISE ECONÔMICA OCASIONADA PELO COVID-19. **Law Review - Desafios Contemporâneos da Ordem Constitucional**, v. 1, nº 1, mar. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5381/2075> Acesso em: 10 nov. 2021

FUJIWARA, Ricardo Shigueru; CHROPACZ, Franciely; OFFMANN, Denis. Administração Tributária Municipal e a Covid-19: um estudo do impacto nas receitas tributárias e nos serviços públicos. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**. Ano II, Volume 3, nº 8, Boa Vista, 2020. ISSN: 2675-1488. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/boca/article/view/Fujiwara/3057>. Acesso em: 18 nov. 2021.

LIMA, Alexandre Vasconcelos de; FREITAS, Elísio de Azevedo. A pandemia e os impactos na economia brasileira. **Boletim Economia Empírica**. Vol. 1, nº IV, 2020, ISSN 2675-3391. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4773>. Acesso em: 15 nov. 2021.

LIMA, Nísia Trindade; BUSS, Paulo Marchiori; PAES-SOUSA, Rômulo. A pandemia de COVID-19: uma crise sanitária e humanitária. **Cadernos Saúde Pública**, 2020, 36(7): e00177020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/yjBt8kkf6vSFf4nz8LNDnRm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2021.

MARTINS, Henrique Posser; MASSAÚ, Guilherme Camargo. O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DURANTE A PANDEMIA. **Revista Culturas**

Jurídicas, v. 8, nº 19, jan./abr., 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/47437/29164>. Acesso em: 10 nov. 2021

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito Econômico e Tributário – Comentários e Pareceres**. Ed. Resenha Tributária, SP, 1992, pág. 6/7

OECD. **Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis: Strengthening confidence and resilience**. Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience.htm>. Acesso em: 20 out. 2021

QUINTELA, Guilherme Camargos; SERGIO, Samille Rodrigues. O Imposto Sobre Grandes Fortunas Como Instrumento de Redução das Desigualdades Sociais e Regionais: uma análise com base no Princípio da Solidariedade Federativa. **Revista de Finanças Públicas Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, p. 33-68, 2018.

A VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA EM UMA SOCIEDADE PATRIARCAL E MACHISTA: UM AVANÇO SOBRE O TEMA EM UBERABA/MG

*Marcela Alves Gennari Mariano*¹³

*Valquíria Alves Mariano*¹⁴

*Yuri Emmanuelle Silva Mazeto*¹⁵

Introdução

O assunto violência obstétrica tem ganhado notoriedade nos últimos anos na sociedade. Isso se dá pela mobilização que as mulheres e grupos feministas vêm realizando, notadamente pela disseminação de informações de maior qualidade, além da retomada do protagonismo feminino, através do empoderamento, da autonomia de seus próprios corpos e da luta conjunta com profissionais defensores dos atendimentos respeitosos e humanizados. Em Uberaba foi aprovado recentemente um projeto de lei que trata da violência obstétrica, trazendo em seu texto legal exemplos de condutas violentas, como forma de ampliar o trabalho de conhecimento acerca do tema à toda a sociedade, inclusive aos julgadores, que porventura, possam se deparar com assuntos específicos como este.

No Brasil não se tem legislação especial que criminalize esta prática e, por isso, fica cada vez mais difícil a obtenção de decisões que entendam as práticas médicas como criminosas e violentas, especialmente considerando uma sociedade que tem arraigado em si uma cultura estrutural de machismo e violência. Não só isso, ainda se tem a maioria de juízes do sexo masculino e que buscam o conhecimento a partir de perícias técnicas realizadas que, nem sempre, serão satisfatórias no que diz respeito às condutas violentas, uma vez que frequentemente as enquadram em necessidade urgente, ou como sendo a melhor medida adotada para aquele momento. Por isso, discutir sobre práticas que envolvem todas as mulheres que passaram e passarão por gestações é de grande relevância, mormente por saber-se que todo mundo nasceu de uma mulher e toda a criação de uma sociedade depende desta figura capaz de gerar em seu próprio corpo a vida. Ninguém quer ser violentado, torturado ou maltratado em um cenário que, naturalmente, deve ser de alegria pela chegada de um bebê. Todavia, o que se vivencia na prática é o desejo de os médicos tomarem o protagonismo dos partos para si próprios, invisibilizando as mulheres e criando argumentos falaciosos que as colocam em cirurgias desnecessárias ou que as empurram para um sistema de partos normais de extrema violência, capazes de causar traumas nas mais diversas formas.

¹³ Universidade Estadual de São Paulo. Especialista em Direito de Família e Sucessões e Mestranda no Programa de Análise e Planejamento de Políticas Públicas. E-mail: marcelamariano@uol.com.br;

¹⁴ Universidade Estadual de São Paulo. Mestra em Serviço Social pela Unesp Franca. E-mail: valquiria.Mariano@ebserh.gov.br;

¹⁵ Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Mestre em Serviço Social pela PUC/ Goiás. yuri.mazeto@ebserh.gov.br.

O presente trabalho visa esclarecer as origens desta violência, bem como o que tem sido feito no âmbito municipal de Uberaba (Minas Gerais), especialmente em relação a esta busca pelo respeito e por práticas baseadas em evidências científicas que respeitem a fisiologia do corpo feminino.

Violência estrutural: como o patriarcado e o machismo acentua a violência contra a mulher

Iniciando a discussão, este tópico trata da violência contra a mulher como uma expressão da desigualdade constituída em uma sociedade patriarcal, monogâmica e machista. Inserida no contexto da violência estrutural a violência contra a mulher é um exemplo da opressão e controle das mulheres pelo patriarcado, controle endossado muitas vezes pelas instituições como as igrejas, o Estado e a família. Segundo Saffioti (2011, p.44) o patriarcado é o regime da dominação e exploração das mulheres pelos homens. Neste sentido, não só em seu lar, a mulher era e ainda é tida como um objeto, tendo seus corpos e suas vidas ficado a mercê do outro, e a violência contra a mulher é um exemplo dessa tentativa de dominação.

A desigualdade social, de oportunidade de trabalho e de baixos salários (principalmente falando sobre as mulheres pretas e pardas) é outro meio que incide nas condições objetivas e de vida das mulheres, fazendo com que muitas convivam com a violência como única saída para a sobrevivência. Desta forma, é necessário pontuar que a violência contra a mulher é também uma manifestação de poder historicamente constituída entre homem e mulher e que perpassa outros âmbitos do cotidiano desta mulher, como em seu espaço de trabalho e nos atendimentos em instituições de saúde, pública ou privada. Vale lembrar que, anteriormente ao “descobrimento do Brasil”, os povos nativos tinham culturas naturalistas, em que era comum a nudez, bem como o primitivismo nas gestações e partos, seguindo os instintos animais que o próprio corpo humano gera nestas situações.

Com o passar do tempo e com a evolução do desenvolvimento de outros países, a ciência tomou espaço na vida das pessoas e invadiu locais que, anteriormente, eram exclusivamente femininos, como o parto. Não é raro conversar com pessoas mais velhas e ouvir que as mulheres ganhavam bebês com parteiras e na presença de familiares mulheres, que também já haviam passado por esta experiência de parto. Neste cenário os homens ficavam afastados, apenas aguardando a notícia do nascimento, enquanto as mulheres se reuniam para apoiar a parturiente.

Estas parteiras hoje são conhecidas como obstetizas e enfermeiras obstétricas, enquanto que, as mulheres que apoiavam a parturiente, são conhecidas como doulas. Ambas as profissionais voltaram a ganhar espaço na vida das mulheres recentemente, após terem sido substituídas por médicos. Essa substituição ocasionou a inserção de diversos procedimentos e intervenções obstétricas que objetificaram a mulher e o processo da gestação e do parto, fazendo com que a mulheres descreditassem de seus corpos e da capacidade de parir, incidindo uma cultura de

industrialização do parto e de demonização da dor do parto. Além do que a inserção da figura do homem no cenário de parto contribuiu significativamente no que atualmente a sociedade conhece como violência obstétrica, termo que será muito utilizado no decorrer deste artigo. As práticas administradas pelos então obstetras tinham como foco o controle social, trazendo para os atendimentos intervenções tecnológicas consideradas mais eficientes e inquestionáveis, não permitindo à parturiente a tomada de decisões no momento que antecede o parto, durante e no pós-parto.

O parto, na sociedade moderna, é visto como um desafio em meio às facilidades impostas por essa cultura industrial. Enquanto um parto normal dura horas ou dias, uma cirurgia de cesariana dura em torno de uma hora e meia, situação em que o médico escolhe o seu melhor dia e horário na agenda, deixando de pontuar todos os riscos e benefícios das vias de nascimento ao longo da gestação.

Para Rattner,

A assistência a nascimentos, ainda que "dar à luz não seja uma doença ou processo patológico" (Wagner, 1982, p.1207), também seguiu o padrão industrial, e algumas maternidades que agendam cesarianas como se fosse uma *linha de produção* de nascimentos, por conveniência de profissionais e das instituições, ostentando taxas de 70% e até 100% de cesáreas, são bons exemplos dessa interpretação de economia de tempo e produtividade. Por outro lado, um estudo epidemiológico mostrou clara associação entre a variação de indicadores econômicos e mercadológicos, como o potencial de mercado e agências bancárias por habitantes, e a variação das taxas de cesárea (Rattner, 1996), sugerindo que este procedimento cirúrgico também adquiriu características de *bem de consumo*. (RATTNER, 2009)

Pontuamos acima que a mulher é por vezes objetificada em nossa sociedade, não tendo direito por exemplo à liberdade de escolha e liberdade de seus próprios corpos. Trazendo esta discussão para um dos momentos mais sublimes da mulher, que é em seu pré-parto, parto e pós-parto, podemos dizer que a violência obstétrica é uma expressão cruel da violência contra a mulher, pois, se trata de uma violência institucionalizada e reproduzida muitas vezes por profissionais da saúde, muitas vezes mulheres que trabalham na saúde e que reproduzem posicionamentos machistas e opressores.

Violência obstétrica: reflexões e apontamentos

A violência obstétrica não acontece igualmente entre mulheres brancas e mulheres pretas, mulheres ricas e periféricas. A violência obstétrica é mais comum às mulheres pretas e pardas pois, está intrinsecamente ligada a desigualdade e exclusão social. Para Cisne e Santos,

Ao analisarmos os dados levando em consideração a raça/etnia, vemos que as mulheres negras são as que têm seus direitos mais negados. De acordo com Paixão et al. (2010, p.107), o acesso aos exames de pré-natal entre as mulheres negras e as mulheres brancas se mostra da seguinte maneira: o número de consultas realizadas está entre os intervalos de 1 e 3 consultas e 4 e 6 consultas, respectivamente mulheres negras e pardas supera o número de mulheres brancas. Com relação ao número de mulheres que nunca fizeram o pré-natal temos: 1,0%

das mulheres brancas não realizam, contra 2,8% das mulheres negras e pardas. Com relação a consultas de pré-natal, das mulheres que realizaram mais de 7 consultas pré-natais, 71% das mulheres brancas têm acesso, contra 42,6% das mulheres negras e pardas. Ou seja, as mulheres negras têm menos acesso ao direito ao acompanhamento do pré-natal do que as brancas, o que confirma a interferência do racismo no fenômeno. (CISNE, SANTOS, 2022)

Pode-se observar que o acesso ao pré-natal é um indicador de falta de acesso à saúde durante a gestação, o que pode ser considerado uma violência obstétrica, já que este acesso é um direito a todas as mulheres independente de cor ou classe social.

Além da negligência ao pré-natal, as mulheres que se submetem ao parto pelo Sistema Único de Saúde (SUS) muitas vezes são empurradas para violências que já são institucionalizadas e rotineiras. Muitas das práticas de violência ocorrem de forma corriqueira, sendo normalizado no meio médico e multidisciplinar, retirando o direito de autonomia e protagonismo da mulher e assumindo um papel de detentor do saber científico, tratando a gestante e puérpera como absoluta desconhecedora do processo fisiológico e de tomada de decisões.

No âmbito particular não é diferente. Os médicos cooperados dos planos de saúde possuem diversas indicações de cesariana que são conhecidas como mitos na ciência obstétrica, mas que levam aquela paciente a se sentir insegura com uma via de parto normal e acaba sendo vítima de uma cirurgia desnecessária e que engloba riscos à saúde da mulher.

O Instituto Nascir, por meio da médica obstétrica Melania Amorim (2021), traz em um de seus textos do blog as reais indicações de cesárea e as fictícias. E, de maneira surpreendente, tem-se que apenas seis são as causas de indicações absolutas da cirurgia, enquanto que as demais são criadas para que as mulheres se submetam à indústria do parto. As reais indicações são: prolapso de cordão, descolamento prematuro de placenta, placenta prévia, apresentação córmica, ruptura de vasa prévia e lesão ativa de herpes genital. Outras podem ser derivadas de urgências intraparto, como a frequência não tranquilizadora e a desproporção céfalo-pelvica (condição rara). As demais, são meras desculpas.

Em 2012, a Rede Parto do Princípio realizou um dossiê completo sobre a realidade obstétrica nacional, trazendo dados estarrecedores do quadro violento a que as mulheres são submetidas. Este dossiê foi intitulado como “Parirás com dor”. Nele consta o resultado da pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizado em 2010, em que 25% (vinte e cinco por cento) das mulheres entrevistadas sofreram algum tipo de violência obstétrica. Isso sem levar em consideração a quantidade de subnotificações, até mesmo pela falta de informação da população em relação a esta violência que já está enraizada na sociedade brasileira e na indústria médica. Por isso é possível dizer que a violência estrutural fez originar a violência presente no cenário obstétrico, por ser reflexo da reprodução do machismo e patriarcalismo que silenciam as mulheres e as mantêm em condição de subserviência, sem qualquer controle de seus desejos e corpos.

As práticas mais comuns de violência são relacionadas a procedimentos desnecessários como a tricotomia (depilação genital), uso de ocitocina (hormônio sintético conhecido como “sorinho”) de rotina, rotura de bolsa amniótica, obrigar a parturiente ou o acompanhante a assinarem documentos que discordam do teor, realização excessiva de toques, procedimentos desnecessários para fins acadêmicos, utilização de termos e expressões inadequados (“na hora de fazer não gritou”, “não grita”, “você está atrapalhando/assustando outras mulheres”, “daqui uns meses você estará aqui de novo”), jejum forçado, puxo dirigido (mandar fazer força), negar atendimento, dentre outras. Percebe-se, pois, que as formas de violência colocam a mulher parturiente como submissa da equipe que a atende, silenciando-a ou causando dores e desconfortos que podem, inclusive, ser enquadrados como tortura.

No Brasil a violência obstétrica, como já pontuamos anteriormente, também tem cor. Assim como a exploração dos povos negros, exercida de forma muito clara pelo capitalismo e racismo estrutural, as mulheres pretas sofrem na pele os traumas desta espécie de violência.

Ao verificar os dados de mortes maternas, contidos no site da Secretaria de Vigilância em Saúde, em 2021 tiveram 2.946 óbitos maternos declarados e notificados. Deste total, 2.730 ocorreram dentro de hospitais, enquanto que os demais ocorreram em outros estabelecimentos de saúde, em domicílio, via pública ou outros. Ademais, 1.815 mulheres negras (pardas e pretas) faleceram do total. Ou seja, significa dizer que 61,6% das mulheres eram negras, enquanto que 36,7% eram brancas.

Grande parte dos óbitos maternos ocorrem justamente pela má assistência prestada, pela negligência dos profissionais e por intervenções realizadas em cascata. Geralmente, quando uma intervenção é iniciada, outras serão necessárias posteriormente, levando a mulher a riscos. Como se vê pelos índices acima, as mulheres negras morrem mais, por isso, a busca pelo parto adequado, respeitoso e humanizado é uma questão de vida ou morte.

Uberaba em movimento contra a violência obstétrica

Observamos que com a crescente onda de partos cesáreos e com a intensificação das violências obstétricas, a mídia tem sido uma grande aliada para a luta contra essa violência opressora. Recentemente uma famosa blogueira trouxe à tona seu relato de parto, que mais parece um relato de tortura. Em 2022, Shantal Verdelho relatou, em entrevista disponibilizada pelo canal G1, que só entendeu que sofreu violência obstétrica após assistir ao vídeo de seu parto, que inicialmente ela já havia se incomodado com a manobra de Kristeller, prática já superada pela OMS (Organização Mundial da Saúde). Outro fato que indignou a referida blogueira é que durante o parto o médico a xingou, dizendo palavras pesadas tais como “porra, faz força. Filha da mãe, ela não faz força direito. Viadinha. Que ódio”. E depois do parto, o nomeado e abusador obstetra chamou o esposo de Shantal e expondo-a disse “Olha aqui, toda arrebetada. Vou ter que dar um monte de

pontos na perereca dela”. Isso ocorreu com uma blogueira de sucesso, branca e rica, podemos assim imaginar o que acontece com as usuárias do SUS, pretas, pobres e marginalizadas. Neste sentido a denúncia de Shantal se faz necessária, pois em uma sociedade tão excludente mulheres oprimidas começam a ser ouvidas após denúncias públicas como esta.

A discussão de tal tema é recente, e, como foi dito anteriormente ainda está se fortalecendo. Um grande avanço na discussão sobre o tema em âmbito municipal, em 2016, a lei 12.338, que dispõe sobre a presença de doulas durante o parto, nas maternidades no município de Uberaba traz que

Art. 1. As maternidades, casas de parto e os estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada, localizados no município de Uberaba, são obrigados a permitir a presença de *doulas* durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que esta for solicitada pela parturiente (2016).

A presença da doula acompanhando a paciente não tira o direito da mulher ter um acompanhante, seja o pai da criança, seja outra pessoa da confiança da parturiente. É mais que comprovado que a presença de outras pessoas no momento que cerca o parto fortalece a mulher, além de prevenir violações de direitos ao parto humanizado. Como a própria nomenclatura diz, o termo “doula” significa “mulher que serve outra mulher”, sendo a responsável pelo acompanhamento durante toda a gestação da mulher, com encontros que trazem informações sobre a fisiologia do parto, mitos, fases do trabalho de parto, riscos das vias de nascimento, situações de urgência, cesariana, dentre outros. O trabalho ainda vai além, com o acompanhamento integral durante todo o trabalho de parto e parto da mulher, cuidando da ambientação em que a mulher fica, de forma que fique confortável, com músicas que essa mulher goste, com aromas, cromoterapia, chuveiro, massagem, uso de bolas, posicionamentos.

A importância do trabalho da doula pode ser verificada a partir de estudos realizados por Phyllis Klaus e Jhon Kennel (1995), que mostram que a presença destas profissionais é responsável por diminuir em 50% os índices de cesáreas, 25% a duração do trabalho de parto, 60% os pedidos de analgesia peridural, 30% o uso de analgesia peridural, 40% o uso de ocitocina e 40% o uso de fórceps. O apoio emocional proporcionado por elas também gera uma experiência satisfatória de trabalho de parto, uma vez que trabalham com o empoderamento e o protagonismo feminino, devolvendo a elas o lugar que jamais poderiam ter perdido.

Outra evolução no que diz respeito ao direito da mulher em Uberaba foi a recente lei n. 13.640, de 2022, que trata sobre a implantação de medidas de informações a gestantes e parturientes de Uberaba. A referida lei visa a proteção das gestantes e parturientes contra a violência obstétrica, e entre seus artigos podemos destacar o art. 2º: “Considera-se violência obstétrica todo ato praticado institucionalmente que ofenda, de forma verbal ou física, as mulheres gestantes, em trabalho de parto, em situações de abortamento, ou, ainda, no período de puerpério”.

No artigo 3º, a lei ainda exemplifica condutas consideradas como violência obstétrica e no artigo 4º traz a obrigatoriedade da divulgação da lei, para que a mulher tenha acesso a lei e em consequência ao direito de não sofrer violência obstétrica nos estabelecimentos de saúde.

Conclusão

Observa-se que houve avanço no debate sobre a violência contra a mulher e violência obstétrica. No município de Uberaba esse avanço é perceptível, principalmente por meio das leis supracitadas. No entanto, no que diz respeito à saúde da mulher, numa concepção de igualdade em acesso às políticas públicas, ainda temos muito a evoluir. Lutar para a desconstrução de práticas machistas, retrógradas e degradantes à saúde da mulher é um dever não só dos profissionais de saúde, é um dever de todos, tendo útero ou não. O atendimento à mulher tem que ser humanizado, como preconiza o projeto de reforma sanitária do país, para que esta sinta-se potente, autônoma, dona do seu próprio corpo.

Podemos contar com o direito internacional que também tem caminhado, trazendo inovações e novas concepções de humanidade e respeito ao âmbito de vida das mulheres, favorecendo e ampliando novos debates e a mobilização social e do direito, de forma que a violência estrutural seja minimizada e combatida. Neste sentido nossa luta deve ser coletiva almejando que a exploração e apropriação do corpo feminino seja superado. Devemos desnaturalizar a violência e a inferiorização da mulher, seja no trabalho, em seu lar e em sua hora de parir. O combate à violência contra a mulher é cotidiano e é importante que as práticas violentas sejam denunciadas e que a vítima seja atendida e inserida nas políticas públicas que a auxiliem a sair do ciclo de violência.

A violência obstétrica e/ou institucional deve contar com agentes vigilantes que realizem denúncias ou que empoderem as mulheres em fazerem essas denúncias. Só assim superaremos, conjuntamente com as políticas públicas e legislações pertinentes, com as práticas massacrantes e violentas que acometem as mulheres em momentos tão especiais de suas vidas.

Referências

AMORIM, Melania. **Indicações reais e fictícias de cesariana**. Blog Instituto Nascer. Disponível em: <https://institutonascercer.com.br/indicacoes-reais-e-ficticias-de-cesariana/>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

CISNE, M. SANTOS, R. P. S. Feminismo e Serviço Social no enfrentamento à violência obstétrica. **Estudos de Política e Teoria Social da Revista Praia Vermelha**. V.32 N.01, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/43590> Acesso em: 30 de novembro de 2022.

HOTELLING, Barbara A. Doulas in the '90s: We're Not Your Grandmother's Doula. **International Journal of Childbirth Education**. v. 10, n. 2, p. 8-9, 1995.

PRINCÍPIO, Parto do. **Dossiê Violência Obstétrica “Parirás com Dor”**. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC%20VCM%20367.pdf>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

RATTNER, Daphne. **Humanização na atenção a nascimentos e partos**: breve referencial teórico. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-32832009000500011>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**. 2.^a Reimpressão. São Paulo: Graphium Editora/Fundação Perseu Abramo, 2011.

SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. Disponível em: <https://svs.aids.gov.br/daent/centrais-de-conteudos/paineis-de-monitoramento/mortalidade/materna/>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

Shantal diz que percebeu violência obstétrica em vídeo do parto e que foi desacreditada por pessoas próximas. G1, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/01/14/shantal-diz-que-percebeu-violencia-obstetrica-em-video-do-parto-e-que-foi-desacreditada-por-pessoas-proximas.ghtml> . Acesso em 30 de novembro de 2022.

Uberaba/ MG. **Lei municipal n. 12.338/2016**: Dispõe sobre a presença de "doulas" durante o parto, nas maternidades situadas no Município de Uberaba e contém outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberaba/lei-ordinaria/2016/1233/12338/lei-ordinaria-n-12338-2016-dispoe-sobre-a-presenca-de-doulas-durante-o-parto-nas-maternidades-situadas-no-municipio-de-uberaba-e-contem-outras-providencias> . Acesso em 05 dezembro de 2022.

Uberaba/ MG. **Lei municipal n. 13640/ 2022**: Dispõe sobre a implantação de medidas de informações a gestantes e parturientes, e dá outras providências. Disponível em: https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=MjcxOTY4 Acesso em 06 de dezembro de 2022.

OS DESAFIOS DO TRABALHO EM REDE NO ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*Marcela Alves Gennari Mariano*¹⁶

*Valquíria Alves Mariano*¹⁷

Introdução

O presente artigo provoca o pensar as políticas públicas que envolvem a família, especialmente crianças e adolescentes em situação de risco, com o objetivo de compreender o lugar ocupado pela rede de proteção, garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, de forma a fortalecer a interdisciplinaridade entre os órgãos e entidades que acompanham e atendem essas famílias, proporcionando a autonomia nos contextos familiares e o protagonismo do público alvo dessa rede, qual seja, as crianças e adolescentes que em virtude de várias situações e ineficácia das políticas públicas tiveram seus direitos negligenciados. Esta rede é conhecida como Rede de Proteção que, segundo FILHO (2014, p. 168) deve ser pautada no princípio da confiança, sendo imprescindível a integração dos órgãos, secretarias e fundações envolvidos.

O princípio de confiança emerge também internamente da Rede de Proteção. O atendimento prestado por ela depende da integração e da relação de confiança entre cada um dos atores individuais que compõe o conjunto. Mais do que a integração dos órgãos, secretarias e fundações, a união desses profissionais é essencial. A confiança promove o engajamento individual de cada um dos seus membros, e a consciência de que o trabalho em rede facilita a integração dos serviços que são oferecidos às crianças e aos adolescentes, sendo possível oferecer um atendimento adequado a cada um dos casos atendidos. Nesse contexto, essa rede só se sustentará e terá condições objetivas de prestar um atendimento de qualidade, se seus membros atuarem em sintonia entre si, com as famílias, com os serviços prestados no município. Não é raro, durante os atendimentos, que determinada demanda seja encaminhada a outro órgão da rede, ficando aquele espaço que fez o encaminhamento, com a sensação de que uma vez encaminhado o usuário do serviço passa a ser público do órgão demandado, quando na realidade ele é público de todos os espaços que compõem essa rede, em menor ou maior grau de necessidade desse ou aquele serviço.

Essa compreensão de que o usuário não deixa de ser da política de educação quando em terminado momento ele necessitou também da política de assistência por exemplo, é o diferencial do chamado trabalho em rede.

Identificando o trabalho da rede de proteção à criança e ao adolescente

¹⁶Universidade Estadual de São Paulo. Especialista em Direito de Família e Sucessões e Mestranda no Programa de Análise e Planejamento de Políticas Públicas. E-mail: marcelamariano@uol.com.br;

¹⁷Universidade Estadual de São Paulo. Mestra em Serviço Social pela Unesp Franca. E-mail: valquiria.Mariano@ebserh.gov.br;

Identificar as situações de risco em que crianças e adolescentes estão inseridos é fundamental para que os atendimentos sejam prestados da forma mais adequada, o que requer a capacitação dos profissionais que lidam diretamente com este público, por meio de abordagens assertivas, proporcionando a adesão dos atores envolvidos nesse contexto, numa tentativa de que enquanto sujeitos de direitos, identifiquem suas reais necessidades a partir das demandas elencadas. Somando-se a isso, é condição imprescindível que as políticas públicas estejam voltadas à promoção de dignidade da família toda, como forma de também proteger a vida e a integridade da criança e do adolescente.

O artigo 4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, traz como um dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público que seja assegurada, 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 da criança e do adolescente. Para isso este indivíduo precisa ter acesso aos direitos acima citados em sua totalidade. No entanto, o que se experencia é o claro descumprimento ao que o ECA preconiza, em que crianças e adolescentes se encontram desassistidos em seus direitos, sendo por vezes expostos à situações de violências e negligências, seja por seus responsáveis, seja pela rede de proteção, quando o contexto sócio familiar não é considerado, quando os espaços de atendimento são desconhecidos pelos profissionais que atuam com esse público, quando o trabalho preventivo não foi prioridade, quando falta recursos na execução da política entre outros motivos.

Essa desproteção e vulnerabilidade social está intrinsecamente relacionada à questão social e desigualdade social. As famílias pobres e vulneráveis são as que mais sofrem com a violência estrutural, que viola cotidianamente os direitos das crianças e dos adolescentes.

A questão social é expressão do processo de produção e reprodução da vida social na sociedade burguesa, da totalidade histórica concreta. A perspectiva de análise da questão social aqui assumida recusa quaisquer reducionismos econômicos, políticos ou ideológicos. Ao contrário, o esforço orienta-se no sentido de captar as dimensões econômicas, políticas e ideológicas dos fenômenos que expressam a questão social, resguardando a fidelidade à história. Em outros termos, apreender o processo social em sua totalidade contraditória, reproduzindo, na esfera da razão, o movimento da realidade em suas dimensões universais particulares e singulares. (IAMAMOTO; 2000, p. 114).

A fim de fortalecer um olhar cuidadoso, de proteção às crianças e aos adolescentes no Município de Uberaba, os setores e serviços de atendimento a este público-alvo identificaram a necessidade de estabelecer um sistema de garantia de direitos que trabalhe em parcerias, comunicando entre si de forma responsável, primando por um atendimento de qualidade com foco na diminuição dos fatores de risco a que estão expostas crianças e adolescentes e conseqüentemente suas famílias. Esse trabalho é desenvolvido por meio das rodas de conversas que ocorrem mensalmente com datas agendadas previamente, cada mês em uma instituição diferente para que se

possa conhecer o trabalho de cada espaço da rede de garantia de direitos, onde a dinâmica consiste em, contar com a participação de toda a rede, nas discussões de políticas que contribuam para a efetiva garantia do acesso aos serviços destinados ao nosso público-alvo. Nessas rodas de conversa, foram estabelecidos fluxos de atendimentos às várias demandas recebidas pelos diversos espaços de atendimento ao público tratado neste artigo tais como: violência sexual até e após 72 horas, fluxo de trabalho infantil, fluxo de atendimento mental, dentre outros.

No município de Uberaba/MG ainda existe um envolvimento muito significativo por parte do judiciário, concentrado no juiz da Vara da Infância e Juventude, que busca se fazer presente e ativo nas reuniões setoriais, provocando a interação do trabalho em rede e o próprio Poder Público, no sentido de que essas engrenagens estejam funcionando cada vez melhor e de forma mais eficaz. Este trabalho é feito justamente por perceber os desencontros contidos na Rede, que muitas vezes camufla ou omite a má assistência, o que gera maiores números de judicializações da infância e juventude, evidenciando sobremaneira os gargalos existentes no sistema.

Outro importante equipamento social nesse contexto, são as reuniões territoriais que acontecem nos 08 (oito) CRAS que compõem o Município, a fim de que possam ser discutidos os casos comuns à rede de proteção, possibilitando a tomada de decisão por parte dos profissionais, resguardadas as competências e especificidades de cada um. O objetivo é construir instrumentais cujas avaliações se complementem, com vistas a diminuir a prática do encaminhamento pelo encaminhamento, para dar lugar a encaminhamento e acompanhamento ético, de qualidade, que de fato contribua para a mudança da realidade de nossas crianças e adolescentes e familiares, de forma a beneficiá-los com relação a seus direitos, seja no âmbito da saúde, educação, habitação, assistência, previdência, entre outros.

A pandemia do novo Corona vírus de covid-19, que assolou o Brasil e o mundo, impactou intensamente a vida de toda a população. Prematuro dizer que vivenciamos um período pós pandêmico quando na realidade ainda somos assombrados pelo aumento de novos casos de pessoas contaminadas, além de lidarmos com sequelas graves dessa terrível doença. Esse contexto refletiu diretamente no cotidiano de crianças e adolescentes, evidenciando o quão necessário essa rede de proteção precisa ser atuante, evitando-se assim preconizada.

Dentro da rede de educação municipal, percebeu-se diversas refrações sociais, fruto de um sistema capitalista, agravado pelo caos do momento pandêmico, trazendo para o interior das unidades de ensino, demandas sociais que comprometem e por vezes inviabiliza o aspecto pedagógico como: fome, violência de toda natureza, o desemprego dos pais ou responsáveis, o óbito de pais e ou responsáveis, o adoecimento psicológico, a falta de atendimento por profissionais especializados, a falta de medicação, o rompimento de tratamentos, entre outros.

A política de saúde é outra porta de entrada para as mais variadas violações de direitos. Sejam nas unidades básicas de saúde, pela equipe que realiza atendimento domiciliar, sejam nos

atendimentos de média e alta complexidade, a violência contra a criança e ao adolescente é latente e é observada como uma expressão da questão social, tal como a fome, o desemprego, o uso de substâncias psicoativas. Todas essas fazem parte do cotidiano de boa parte da sociedade brasileira que vive marginalizada e excluída como classe subalternizada.

A área de saúde tradicionalmente atende as crianças e os adolescentes vítimas das mais variadas violências, no entanto, a política de assistência social também é uma área que vivencia este cotidiano. Os Centros de Referências de Assistência Social por exemplo, que são espaços que atendem as famílias mais vulneráveis tem que possuir profissionais capacitados para o conhecimento e intervenção dessas demandas. É necessário que os profissionais que atendem em espaços como este possuem um olhar acolhedor e atento frente o cotidiano dos usuários da referida política.

Pode-se contar também com uma casa que atende as famílias violentadas. A citada casa de acolhimento é uma instituição vinculada a prefeitura de Uberaba e atende as famílias que são encaminhadas pela Polícia Militar, pela Patrulha de Proteção e Prevenção a Violência Doméstica e pela Delegacia de Orientação e Proteção a Família.

Em que pese a ideia de que essa rede vem se consolidando a cada encontro, a cada discussão a cada atendimento, pensar nos dificultadores impulsiona a busca de alternativas capazes de dirimir os reflexos dessas mazelas sociais na vida das crianças e adolescentes.

O contexto da judicialização: da proteção à violação dos direitos

Pode parecer estranho, num primeiro momento, a inversão das características enunciadas neste subtítulo, em que menciona a proteção em primeiro lugar e a violação de direitos como uma consequência. No entanto, o que se percebe na prática judiciária, a partir de uma visão profissional da advocacia no município de Uberaba/MG, é que os direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deveriam ser absolutos e prioritários, através das políticas públicas que englobam a rede de proteção à criança e ao adolescente. Em que pese a existência deste aparato estatal para a proteção dos direitos, os serviços prestados pelo município, estado e união, são insuficientes diante de tamanha demanda, ocasionando o afastamento das famílias e do público infanto-juvenil do acesso a estes atores sociais e à possíveis resoluções dos problemas que os envolvem.

Exatamente por este motivo houve a inversão no título, pensando justamente em falhas ocorridas no interior da própria rede, independentemente do local e serviço em que se deu, que resultou na violação grave do direito daquela criança ou adolescente, sendo necessária a intervenção do judiciário, pela criação de um risco que passa a ser presente na vida dessa pessoa, demandando um cuidado maior e mais “invasivo” e traumático, deixando explícito que não há um trabalho

preventivo que evite as violações aqui mencionadas, necessitando sempre de intervenções de urgência, oriundas de um trabalho em rede que não funcionou adequadamente.

É importante mencionar que o trabalho do judiciário, notadamente relacionado às demandas da infância e juventude, possuem um viés voltado quase que exclusivamente à criança, esquecendo, por diversas vezes, as vulnerabilidades e fragilidades que envolvem todo o contexto social que aquele ou aquela assistida convive. Isso reduz drasticamente as possibilidades de se reverter os quadros de risco que nortearam aquele processo judicial, porque o trabalho multidisciplinar e intersetorial deveria ter ocorrido anteriormente, de forma a contemplar todas as necessidades daquele sujeito de direitos.

E sobre as políticas públicas, para Cunha e Cunha (2002, p.12), “As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”. Desta forma, elas assumem essa característica de fidelidade com o usuário dos serviços, devendo ser desenvolvido de forma eficaz e efetiva.

Corriqueiramente, também se percebe a culpabilização dos responsáveis pela criança e adolescente em diversas situações, dentro do judiciário e dos serviços da rede, mesmo que o caso não tenha ocorrido da forma como dita pelos atores. Muitas vezes os entendimentos são de que, alguma figura que deveria zelar pela criança ou adolescente, agiu com negligência, criando oportunidade de risco. Esta figura, na maioria expressiva das vezes, se concentra na mãe, envolta por vulnerabilidades sociais e econômicas. Por isso, quando se fala da preocupação da judicialização, isso ocorre porque quando a situação demanda pronunciamento judicial, a origem dos desafios nem sempre é lembrada ou evidenciada, portanto, podem até elucidar algumas situações, mas geralmente permanecem ou reincidem ao longo do tempo. Isso leva a um efeito cascata de intervenções que podem, inclusive, desaguar na destituição de poder familiar, por completo desequilíbrio causado àquela estrutura e arranjo familiar.

Uma criança ou adolescente pode ser retirada do convívio familiar por um período, como forma de afastar o risco, sendo feito acompanhamento em um abrigo apropriado. Entretanto, se a família não for devidamente acolhida e acompanhada – em razão de os familiares também estarem inseridos em um ambiente desfavorável –, não haverá que se falar em efetividade, inclusive do processo judicial. Mesmo havendo uma equipe multiprofissional do tribunal, responsável pelas análises dessas situações, não há que se falar em um atendimento e acompanhamento adequados, porque os atendimentos são pouquíssimo frequentes, além de não haver um número ideal de profissionais em relação à demanda, o que ocasiona um congestionamento nos processos e um tratamento cada vez menos pessoalizado com as famílias.

Sobre a conduta dos profissionais do judiciário Fávero (2007, p. 161) ensina que,

Esse poder, dependendo da visão de mundo e profissional e de seu (des) compromisso ético, pode ser direcionado tanto para a garantia de direitos dos sujeitos envolvidos na ação – na medida em que intervém no sentido do desvendamento e da denúncia dos mecanismos objetivos e subjetivos que contribuem, como no presente estudo, para que a pessoa se veja sem condições de criar seus filhos – como pode contribuir para o controle social e o disciplinamento, de cunho moralizante, culpabilizando as pessoas, individualmente, pelas condições socioeconômicas precárias em que vivem. A culpabilização pode traduzir-se, em alguns casos, em interpretações como negligência, abandono, violação de direitos, dentre outras, deixando submerso o conhecimento de determinações estruturais ou conjunturais, de cunho político e econômico, que condicionam a vivência na pobreza por parte de alguns sujeitos envolvidos com esses supostos atos.

Por isso, quando se analisa as políticas públicas que envolvem as crianças e adolescentes, é preciso entender que o contexto é complexo e que qualquer nó estrutural que envolve essas políticas é capaz de desestruturar todo ou boa parte do sistema que deveria prezar e proteger esses sujeitos. Fazer juízo de valor das situações é muito fácil e simples quando aquilo não afeta a cada ser individual, mas sim ao outro, distanciando essa realidade daquilo que deveria ser o ideal e normalizando situações que devem ser tratadas com atenção e sensibilidade.

As crianças e os adolescentes são o futuro dos povos, das comunidades, das sociedades e devem ser cuidadas e respeitadas como merecem, com dignidade, com afeto, com respeito e dando a elas o protagonismo das escolhas e daquilo que julgam como o melhor, dentro de uma equidade de oportunidades, o que ainda está longe de ser alcançado.

Conclusão

A verdadeira rede de proteção é aquela formada por profissionais competentes, éticos, capacitados, que atuem em espaços de trabalho adequados, com vistas a um trabalho articulado e integrado em que as ações sejam pensadas na resolutividade do público-alvo do seu atendimento, fortalecendo a interdisciplinaridade entre os órgãos e entidades que atendem essas famílias. É necessário que todos os partícipes dessa rede, consigam estabelecer uma linguagem única, com propriedade da matéria, debatendo e somando entre si, com a troca constante de conhecimento, identificando alternativas concretas e duradouras para as situações atendidas.

Outro aspecto de suma importância está centrado no constante e adequado monitoramento e aperfeiçoamento dos fluxos estabelecidos na e pela rede, enquanto responsabilidade de todos os membros que a compõe, devendo primar por resultados que garantam o efetivo acesso aos direitos preconizados no ECA

No entanto, há a clara percepção de que, por vezes, o trabalho advindo de políticas públicas poderia ser mais eficaz na resolutividade das demandas apresentadas, evitando-se assim, o grande número de judicialização de casos, em virtude do não eficaz funcionamento da chamada rede de proteção.

Referências

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990^a.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.;

SALES, F. (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Questão Social e Perda do Poder Familiar**. São Paulo: Veras Editora, 2007.

FILHO, Paulo Roberto Araujo Cruz. Governança e Gestão de Redes na Esfera Pública Municipal: O Caso da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco para a Violência em Curitiba. **Ciências em Debate: Cadernos Interdisciplinares do Núcleo de Pesquisa ORD/UFSC**. Florianópolis: v.1, n.1, p. 158-178. 2014.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3^a Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SUPOSTO ATO INFRACIONAL E PRIVAÇÃO DE LIBERDADE: REFLEXÕES INICIAIS A RESPEITO DA INTERNAÇÃO PROVISÓRIA PARA ADOLESCENTES

Amanda Lorena Leite¹⁸

Introdução

Este trabalho tem como objetivo apresentar algumas considerações a respeito de projeto de pesquisa que tem como tema a internação provisória de adolescentes que supostamente praticaram algum ato infracionais no Estado de Minas Gerais. À vista disso, traz algumas reflexões iniciais que justificam e orientam a pesquisa que ainda encontra-se em fase inicial.

Uma vez que há poucas produções científicas críticas a respeito da internação provisória; que os indicadores do estado não abarcam as especificidades da medida cautelar; que o sistema utilizado pelo Estado para coleta de dados dos adolescentes privados de liberdade não abrange coleta de informações a respeito do perfil dos adolescentes no provisório; e que ainda exista pouco conhecimento dos equipamentos que compõem o sistema de direitos da criança e do adolescente a respeito da internação provisória, torna-se extremamente necessário pesquisar sobre o tema, a fim de mapear e conhecer a realidade que permeia a especificidade desse tipo de acautelamento e, a partir disso, construir coletivamente, enquanto rede de direitos, ações assertivas em curto, médio e longo prazo. Além disso, há grande fortalecimento na sociedade Brasileira da onda conservadora “anti-ECA”, isto é, a favor do retrocesso com relação aos direitos da infância e adolescência conquistados com tanta luta. Isso apenas reforça a necessidade da realização de pesquisas na área a fim de contestar o estigma com relação aos adolescentes envolvidos com algum tipo de ato infracional e enfatiza a relevância da temática colocada inicialmente no projeto.

Ainda abordando essa perspectiva conservadora, Mario Volpi coloca que alguns juízes da infância e promotores ainda utilizam antigas categorias do Código de Menores como a “vadiagem” e a “perambulação” como razão para a privação de liberdade, desrespeitando os princípios de excepcionalidade, brevidade e condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (VOLPI, 2015). Além disso, a inexistência de parâmetros objetivos para medir a dimensão quantitativa da chamada “delinquência juvenil” é substituída por avaliações tendo como base a moral e as opiniões pessoais.

Com relação a isso, Michel Foucault coloca a delinquência como “condição que o sistema submete o indivíduo, estigmatizando-o e controlando formal ou informalmente, inclusive após ter

¹⁸ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas - PAPP/UNESP. Diretora de Atendimento no Centro de Internação Provisória (CEIP) de Araxá/MG. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" - Campus Franca/SP. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas para Infância e Adolescência - GEPPIA/Unesp/ Franca - SP. Membro do Laboratório de Análise de Política (LAP) - Unesp/Franca. E-mail: amanda.leite@unesp.br

cumprido a pena” (FOUCAULT, 1996 apud VOLPI, 2015). Volpi atribui isso à dificuldade ainda existente em reconhecer no agressor um cidadão, o que para muitos é até mesmo inapropriado. No entanto, é essencial que os profissionais inseridos na política pública socioeducativa reconheçam e busquem garantir esses direitos, tanto no cotidiano de trabalho como através da realização de pesquisas.

No Brasil, crianças e adolescentes “representam a parcela mais exposta às violações de direitos pela família, pelo Estado e pela sociedade” (VOLPI, 2015, p. 10), mesmo sendo colocados pela legislação como destinatários de proteção integral. Essas violações são ainda mais acentuadas nos casos de adolescentes privados de liberdade, uma vez que, apesar de as medidas socioeducativas constituírem-se em condição especial de acesso aos direitos sociais, políticos e civis, não é o que efetivamente ocorre em muitos Centros Socioeducativos. Além disso, as medidas têm (ou ao menos deveriam ter) a missão de proteger e realizar um processo educativo de maneira que o adolescente tenha oportunidade de se reinserir na vida social fora dos muros da instituição, o que só ocorrerá através de um conjunto de ações que vão para além do que a instituição em si pode oferecer, haja vista a incompletude institucional e necessidade de um trabalho intersetorial.

Este trabalho intersetorial com o sistema de garantia de direitos possui desafios, sobretudo quando é necessário trabalhar com diferentes redes de diferentes municípios, haja vista a origem de adolescentes de diversas localidades em uma mesma unidade. Para compreender o porquê da dificuldade de efetivação desses processos, é preciso investigar o motivo dessa dicotomia existente entre teoria e prática (RIZZINI, 1993).

De acordo com Volpi

A aplicação de medidas socioeducativas não pode acontecer isolada do contexto social, político e econômico em que está envolvido o adolescente. Antes de tudo, é preciso que o Estado organize políticas públicas para assegurar, com prioridade absoluta, os direitos à convivência familiar e comunitária, à saúde, à educação, à cultura, esportes e lazer e demais direitos universalizados, será possível diminuir significativamente a prática de atos infracionais cometidos por adolescentes (VOLPI, 2015, p.54).

Fica evidente, à vista disso, a necessidade de estudar sob quais condições e particularidades o acautelamento provisório ocorre.

Desenvolvimento

A internação provisória está prevista no Art. 108 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990), possui natureza cautelar e pode ser aplicada antes da sentença pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias, além disso, deve ser baseada em indicativos de autoria e materialidade, os quais precisam demonstrar a necessidade impreterível da medida. Conforme Art. 108 do ECA:

Art. 108. A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias.

Parágrafo único. A decisão deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida (BRASIL, 1990)

Esta medida segue os mesmos princípios da medida socioeducativa de internação previstos no Art. 121 do ECA, que são: brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (SUASE, 2013), entretanto apresenta particularidades que não são evidenciadas nos índices existentes.

Enquanto diretora de atendimento de uma unidade socioeducativa de caráter provisório localizada no interior do Estado de Minas Gerais, é possível identificar algumas questões que se apresentam como problema do projeto de pesquisa, tais como: a carência de investigações que estudam e analisam a socioeducação em Minas Gerais, sobretudo as especificidades da internação provisória; os desafios de articulação com a rede de direitos de diferentes municípios, haja vista a alta rotatividade de adolescentes de diferentes localidades do estado e o período máximo de acautelamento de 45 dias; os desafios na garantia do direito à convivência familiar, uma vez que a maioria das famílias são de municípios distantes e não possuem condições de se locomover para as visitas familiares e para participação em atividades propostas pelas equipes; a ausência de índices publicizados específicos da internação provisória; entre outras particularidades que nem sempre são levadas em consideração.

É relevante destacar que é recente a criação de um sistema extremamente importante de monitoramento e que oferece subsídios para a avaliação da política socioeducativa no Estado de Minas Gerais, como o Painel SUASE, assim como o compartilhamento da gestão das unidades socioeducativas com uma Organização da Sociedade Civil, a qual teve início no ano de 2021 e tem apresentado como resultado uma melhoria significativa nos índices das medidas socioeducativas quando comparados com os índices dos centros geridos pela administração direta.

Entretanto, os indicadores nem sempre conseguem expressar a realidade por trás dos números, quais os desafios e particularidades de determinadas medidas. Por isso, a pesquisa realizará estudo e análise da internação provisória em Minas Gerais, buscando conhecer os desafios em comum e algumas particularidades das cinco unidades exclusivas de internação provisória do estado, além de socializar possibilidades de garantia de direitos aos jovens acautelados, mesmo que em curto período de tempo.

De acordo com a Metodologia de Atendimento (SUASE, 2013), a internação provisória está envolta de alguns eixos, são eles: abordagem familiar e sócio-comunitária; educação escolar na vertente de acompanhamento pedagógico; atividades artísticas, culturais, esportivas e de lazer; atendimento à saúde; atendimentos individuais; articulação de rede; construção e estudo de caso; orientações sobre relatórios; festividades e comemorações. Esses eixos exigem o trabalho de uma

equipe multidisciplinar que trabalhe, sobretudo, na perspectiva interdisciplinar (LEITE, 2021). Dentro desse contexto e colocando o público-alvo da política pública – os adolescentes -no centro da questão, é necessário ressaltar o histórico da visão em relação à infância e à adolescência no Brasil a fim de compreender a atual conjuntura.

Essa visão sofreu muitas mudanças ao longo da história, no início do período Republicano, por exemplo, cria-se um discurso salvacionista, no qual era necessário salvar a criança para transformar o Brasil (RIZZINI, 2008). Dentro disso, é importante ressaltar o surgimento de uma nova categoria, a do “menor”, que era sujeito às seguintes metas de salvação: prevenção (vigiar as crianças), educação (voltada para moldar os pequenos ao hábito do trabalho e à submissão), recuperação (recuperar o menor vicioso que era considerado desajustado tendo em vista uma concepção positivista) e repressão (conter o menor delinquente).

Ademais, ainda nesse período, a justiça estabeleceu uma aliança com a assistência com o objetivo de criar um “sistema de proteção aos menores” que resultava na seguinte intervenção: retirada dos filhos das famílias “sem moral” e das ruas, tanto os “perigosos” quanto os perigosos em potencial, ou seja, os filhos dos pobres eram sujeitos passíveis de intervenção judiciária (RIZZINI, 2008). Com isso, eram submetidos a internações em ambientes insalubres e superlotados que desrespeitavam os direitos humanos e tinham como objetivo o afastamento dessa população pobre, em específico crianças e adolescentes, do restante da sociedade e a reprodução da força de trabalho, fatos históricos que ainda são muito presentes na atualidade.

Dentro disso, devido à pressão dos movimentos sociais na década de 1980, foi instituída e entrada em vigor uma nova lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990), a qual reconhece as crianças e os adolescentes como cidadãos possuidores de direitos e sujeitos em desenvolvimento que necessitam de proteção integral. Diante disso, essa lei rompe com a Doutrina da Proteção Irregular (Lei 6679 – Código de Menores) e a substitui pela Doutrina da Proteção Integral, em que torna dever do Estado, da família e da sociedade assegurar às crianças e aos adolescentes os direitos 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.

De acordo com o Artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, há seis medidas socioeducativas que devem ser aplicadas por autoridade competente: a advertência, a obrigação de reparar o dano, a prestação de serviços à comunidade, a liberdade assistida, a inserção em regime de semiliberdade e a internação em estabelecimento educacional. Nesta última, o objetivo principal não deve ser a punição, mas sim trabalhar a cidadania e a reintegração social dos jovens privados de liberdade através de uma política educacional eficiente. Com isso em mente, a medida aplicada deve considerar a gravidade da infração, as circunstâncias e a capacidade dos adolescentes em cumpri-la. No entanto, nem sempre é o que ocorre e, em muitos casos, as medidas socioeducativas

são aplicadas de maneira inadequada, de forma que a internação se torna banalizada e transforma-se na primeira medida, quando deveria obedecer aos princípios de excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar do adolescente, que é a de pessoa em desenvolvimento (VOLPI, 2015).

É de fundamental importância, portanto, compreender o importante papel da equipe interdisciplinar junto aos adolescentes privados de liberdade, que tem como papel preparar o jovem para a cidadania e para um futuro ainda incerto, no caso da internação provisória, uma vez que este ainda aguarda uma sentença. Para isso, essa equipe “têm a missão de proteger (garantir direitos) e educar de forma que o adolescente tenha oportunidade de se reinserir na vida social” (VOLPI, 2015, p. 17) e isso deve ocorrer através de “um conjunto de ações que propiciem a educação formal, profissionalização, saúde, lazer e demais direitos assegurados legalmente” (VOLPI, 2015, p. 17).

Na aplicação da privação de liberdade em jovens com menos de 18 anos, o que de fato ocorre é uma proteção da sociedade, não do adolescente, o qual é considerado pelo senso comum como um “desajustado social”, isto é, não vive conforme os padrões sociais impostos pela ideologia burguesa, portanto precisa ser afastado do convívio social a fim de ser recuperado e em seguida reincluído (VOLPI, 2015, p. 11). No entanto, essa “recuperação” nem sempre ocorre conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, em que “os regimes socioeducativos devem constituir-se em condições que garantam o acesso do adolescente às oportunidades de superação de sua condição de exclusão, bem como de acesso à formação de valores positivos de participação na vida social” (VOLPI, 2015, p. 25). O que dá base para essas condições é o acesso às políticas públicas intersetoriais, como: assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, habitação, segurança alimentar, etc, as quais precisam dialogar com as instituições de internação e raramente o fazem. Essas políticas públicas de proteção à infância e adolescência são limitadas, conhecidas de forma fragmentada, quando não são inexistentes e, apesar de existirem documentos legais que garantam direitos, eles nem sempre são efetivados fora dos muros institucionais. No entanto, acredita-se que mesmo diante dessa conjuntura, é possível que as equipes interdisciplinares atuem junto aos adolescentes e às famílias, trabalhando para um processo de garantia de direitos, desde que amparados por políticas públicas efetivas.

Também é preciso considerar o contexto neoliberal em que estamos inseridos para compreender o cenário exposto acima, contexto este que é considerado por Octavio Ianni como a “reprodução ampliada do capital em escala global” e momento em que “o poder Estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional.” (IANINI, 2004, p. 314-316). Além disso, o autor coloca o contexto como um divórcio entre Estado e sociedade, cujo resultado é um desenvolvimento desigual e contraditório que opera em escala global.

O papel da mídia também é abordado por Ianni, em que afirma que ela “opera decisivamente como ‘intelectual orgânico’ dos grupos e classes sociais ou blocos de poder dominantes em todo o

mundo, em âmbito nacional e global” (IANINI, 2004 p. 324). Dessa forma, restam poucos espaços de organização, conscientização e mobilização às classes sociais ou setores e coletividades subalternos. Ademais, a indústria cultural é responsável pela exarcebação da violência através da manipulação da imagem com filmes, reportagens e novelas, isto é, surge um processo chamado por ele de “estetização da violência”.

Ainda segundo o autor, o neoliberalismo é, portanto, uma guerra contra tudo que contenha um pouco de “social”, priorizando tudo que é econômico. Com isso, “o mundo todo revela-se atravessado pelo desemprego estrutural, as subclasses, o pauperismo, a lumpenização, a xenofobia, o etnicismo, o racismo, o fundamentalismo, o terrorismo de Estado, a criminalização de setores sociais subalternos, a satanização dos ‘outros’” (IANNI, 2004, p. 342), o que explica a marginalização e esquecimento da juventude periférica e preta, a qual é lembrada apenas pela criminalidade e violência, sem levar em consideração a violência estrutural que ela sofre.

À vista desta realidade, a pesquisa tem como objetivo geral realizar um estudo a respeito da internação provisória para adolescentes que supostamente cometeram ato infracional no Estado de Minas Gerais. Como objetivo específico buscará conhecer o perfil dos adolescentes em internação provisória; mapear os desafios e possibilidades das Unidades Provisórias no processo de garantia de direitos dos adolescentes privados de liberdade conforme previsão do ECA e SINASE; realizar uma análise comparativa entre as unidades de internação provisória da administração direta, da gestão híbrida e da cogestão.

A investigação terá como orientação teórico metodológica o método crítico dialético, uma vez que buscará analisar a totalidade complexa do objeto de estudo, sem a pretensão de esgotá-lo. Além da pesquisa bibliográfica, será realizada pesquisa documental e de campo, em que serão aplicados questionários aos diretores de atendimento das unidades provisórias do Estado de Minas Gerais a fim de incluí-los e considerar suas perspectivas do trabalho realizado com adolescentes acautelados. Espera-se como resultado desta pesquisa contribuição para o aprimoramento da execução da medida provisória no estado.

Conclusões

Diante do que foi apresentado e da carência de pesquisas voltadas para as medidas socioeducativas, fica evidente a necessidade de se pesquisar sobre a temática apresentada, visto que são poucas as produções críticas a respeito da infância e da adolescência, principalmente das medidas socioeducativas, e ainda mais sobre a privação da liberdade provisória. É preciso compreender a realidade a fim de contribuir para a construção, avaliação e desenvolvimento da política socioeducativa no estado de Minas Gerais.

Referências

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de Souza (orgs.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

BERNAL, Elaine Marina Bueno. **Arquivos do abandono**: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo (1938-1960). São Paulo: Cortez, 2004.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O processo de pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Emancipação**, v. 6, n. 1, 2006, p. 41-52.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 24 mai. 2020.

BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente (ECA). **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 24 mai. 2020.

BRASIL. Código de Menores, **Lei Federal 6.697, de 10 de outubro de 1979**, dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 08 set. 2020.

CONTRATO DE GESTÃO SEJUSP/SUASE Nº 08/2021. Disponível em: <http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/e09c6f42ac45ed69ce9e2ad6e80d0541.pdf>. Acesso em 20 jan. 2022.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, 2002, p. 139-154.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Interdisciplinaridade**: história, teoria e pesquisa. Campinas: Papyrus, 2012.

IANNI, Octavio. Capitalismo, violência e terrorismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

ÍNDICES DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/socioeducativo/indices-da-politica-socioeducativa>. Acesso em: 20 jan. 2022.

JUÍZO. Direção: Maria Augusta Ramos. Rio de Janeiro: No Foco Filmes, 2008. (90 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UymNRVuilnA>. Acesso em: 29 nov. 2020.

LEITE, Amanda Lorena. **O trabalho da equipe interdisciplinar com adolescentes privados de liberdade**. 2021. 124 p. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Franca, 2021.

LEITE, Amanda Lorena; PIANA, Maria Csitina. Trabalho e interdisciplinaridade: uma reflexão a respeito da medida socioeducativa internação. **Sodebras**, V. 16, n. 186, jun. 2021, p. 08-15.

LEITE, A. L.; SILVA, A. P. ; DUARTE, A. C. ; FERREIRA, V. M. . A PRODUÇÃO TEÓRICA EM SOCIOEDUCAÇÃO E O MÉTODO EM MARX: Uma análise documental de artigos publicados em revistas eletrônicas do Serviço Social. In: Anabella Pavão da Silva; Eliana Bolorino Canteiro Martins; Maria Cristina Piana. (Org.). 30 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: uma reflexão crítica dos direitos da infância e adolescência. 1ed.São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021, v. 1, p. 57-78.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

- SUASE. **Metodologia de atendimento internação provisória**. Belo Horizonte: SUASE, 2013.
- SUASE. **Política de atendimento socioeducativo de minas gerais**. Belo Horizonte: SUASE, 2013.
- SUASE. **Regimento único dos centros socioeducativos do estado de minas gerais**. Belo Horizonte: SUASE, 2017.
- VOLPI, Mário. (Org.) **O Adolescente e o ato infracional**. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.
- RIZZINI, Irene; PILOTTI, Franciso (orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância do Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.
- TONET, Ivo. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.
- UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS. Disponível em:
<http://www.seguranca.mg.gov.br/socioeducativo/2013-07-15-23-12-47>. Acesso em: 20 jan 2022.

O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Elaine Cristina dos Santos Rosa¹⁹

Jonas Rafael dos Santos²⁰

Introdução

O presente trabalho tem como tema o monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil por meio de parcerias com a Administração Pública sob a luz da Lei Federal n.º 13.019/2014 na área da Assistência Social nos termos de colaboração. A ênfase do trabalho é a implementação da regulamentação da Lei n.º 13.019/2014 e seus aspectos no acompanhamento das parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e o Terceiro Setor por meio das OSCs - Organizações da Sociedade Civil.

Nos municípios a obrigatoriedade da aplicação da legislação citada data de janeiro de 2017, na qual estabelece o Chamamento Público como modalidade para celebração de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs – Organizações da Sociedade Civil. O Chamamento Público é uma forma de seleção de propostas que permitem o cumprimento de princípios constitucionais como: da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Esses princípios garantem a “concorrência” na apresentação da melhor proposta para atendimento do interesse público no desenvolvimento de serviços vinculados a Políticas Públicas.

A Lei n.º 13.019/2014, com a redação alterada pela Lei n.º 13.204/2015, define princípios, diretrizes e critérios para a escolha de atividades e projetos de interesse público desenvolvidos por organizações da sociedade civil (OSCs) em âmbito nacional. Estabelece também três modalidades de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Além disso, a lei fixa as cláusulas essenciais dos instrumentos de parceria e as formas de avaliação e monitoramento, subordinando as etapas de celebração, execução e prestação de contas a diversos instrumentos de transparência, participação e controle. (SOUZA, et al, 2020, p. 27)

Essa legislação passa da lógica do controle financeiro para a lógica de controle de resultados, sendo essencial o monitoramento e avaliação dos serviços pactuados com as OSCs, portanto a Prestação de Contas deve demonstrar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no Plano de Trabalho aprovado previamente pela Administração Pública.

O fato é que ainda se trabalha com a lógica do controle de meios por ausência de parâmetros e critérios que possam estabelecer segurança suficiente. Tornar possível a priorização dos resultados exige que se construa cada vez mais, no âmbito dos órgãos públicos, o conhecimento necessário sobre custos, métodos e

¹⁹ UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Mestranda. Email: ecs.rosa@unesp.br.

²⁰ UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Doutor. Email: jrfsantos@yahoo.com.br.

indicadores. O preço justo e adequado deverá ser sempre uma premissa; mas, para isso, cada política ou programa, com sua peculiaridade, deverá estabelecer um padrão de valores que respeite a realidade regional e local de mercado. Assim, quanto mais se institucionalizam os meios, mais será possível o exercício do controle de resultados das parcerias. (LOPES, SANTOS, BROCHARDT, 2014, p. 113-114)

A Administração Pública promoverá obrigatoriamente o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria por meio de acompanhamento das parcerias e a emissão de relatórios e pareceres por meio de Gestor da Parceria e Comissão de Monitoramento e Avaliação, que serão constituídos por meio de ato normativo. Segundo Lopes, Santos, Brochardt (2014, p. 110) no monitoramento e a avaliação “apoio e acompanhamento constantes da execução da parceria devem aprimorar procedimentos, unificar entendimentos, solucionar controvérsias, padronizar objetivos, custos e indicadores e fomentar o controle de resultados”.

Para compreender o papel do monitoramento e avaliação é primordial realizar uma análise dessa questão, relacionada aos serviços pactuados, resultados identificados e levantar o perfil dos profissionais que atuam (atutam) em comissão de monitoramento e avaliação e dos técnicos responsáveis pela execução dos serviços nas organizações da sociedade civil. A análise do papel do monitoramento e avaliação nas parcerias dos serviços socioassistenciais com o terceiro setor sob a luz da Lei nº 13 019/2014 possibilita reflexões sobre a efetividade da política pública na relação de acompanhamento das parcerias.

A assistência social e o terceiro setor: legitimização de parcerias com a administração pública por meio do monitoramento e avaliação

A Assistência Social é política pública reconhecida pela Constituição Federal de 1998 e pela Lei nº 8.742/1993, a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social. Em seu Artigo 1º a LOAS define a Assistência Social da seguinte forma: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Sua trajetória veio da benesse, de favores, da filantropia, de doações, focalismo, tutela e imediatista, dando respostas ao sistema capitalista no enfrentamento das desigualdades e na tentativa de minimizar os impactos da questão social. Com as mudanças no sistema capitalista a Assistência Social sofreu alterações e impactos diretos na questão social. Todos esses impactos acentuam a questão social, atingindo diretamente os vulneráveis, pois com o neoliberalismo ocorrem desmontes dos direitos e aumentam as desigualdades e a exclusão.

Para Montaño (2010) o período da reforma gerencial trouxe leis e incentivos para as organizações sociais, filantropia empresarial, voluntariado e outras atividades com cunho de parcerias com o Estado, em contraponto essas parcerias representam a desresponsabilização com a

questão social, ou seja, o Estado transfere suas responsabilidades para o terceiro setor. E consequentemente essa relação trouxe a redução dos custos com a atividade social, associada a precarização, focalização e localização dos serviços, com redução dos direitos. Mestriner (2001) refere-se ao final do século XX o papel do Estado mínimo norteador pelo neoliberalismo e assim o dever do Estado é transferido como obrigação ao cidadão, família, comunidade e sociedade.

A desresponsabilização do Estado fortalece a figura do Terceiro Setor e crescem as parcerias com as organizações para execução de atividades voltadas para as Políticas Públicas, principalmente na Assistência Social. Couto (2010) destaca que no caso brasileiro a responsabilidade na garantia dos direitos sociais é uma lacuna na qual a atenção aos vulneráveis tinha papel secundário e era atendida pelas entidades privadas e/ou filantrópicas.

Segundo Mestriner (2001, p. 17) “a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado”.

Segundo Bernardinis (2017, p. 47), o nascimento do terceiro setor está relacionado ao associativismo, com papel principal da Igreja no século XVI.

No século XVI, ocorreram os primeiros estímulos ao associativismo, decorrentes da aceleração das relações comerciais que começam a ocorrer neste período. Paralelamente a isto, ainda no Estado Absolutista, todas as atividades que não estavam direcionadas ao benefício do soberano foram assumidas por outros entes da sociedade, tendo a Igreja assumido o papel principal de prestar a assistência aos desamparados. (BERNARDINIS, 2017, p. 47)

O Terceiro Setor é formado por organizações sem fins lucrativos que atuam junto ao Estado na execução de Políticas Públicas, com vista em gerar impacto positivo na sociedade, com suas ações de interesse público, para minimizar a desigualdade.

Em geral, o terceiro setor representa a superação da dicotomia público versus privado, em uma concepção de algo novo que viria a trazer soluções que o Estado não pode dar e que o mercado não procura e nem quer dar. Isto porque, as organizações que o compõem exploram as atividades próprias da sociedade e, neste sentido, atividades consideradas públicas, ao mesmo tempo em que não possuem natureza mercantil. (BERNARDINIS, 2017, p. 52)

Segundo Montaña (2010) existem conceitos que alimentam uma teoria na qual o terceiro setor veio para solucionar a dicotomia entre o Público e o Privado, ou seja, o Estado e o Mercado, uma relação liberal, para dar respostas as necessidades sociais, entre a crise do Estado e o lucro do Mercado nasce o terceiro setor.

Essa estrutura entre o Estado, a Política Pública e a Sociedade Civil, com os impactos do capitalismo veem nas parcerias com o Terceiro Setor uma alternativa para minimizar as desigualdades e possibilitar acessos a direitos. Segundo Andrade (2015) é preciso compreender o surgimento e expansão das ONGs e sua relação com as políticas do Estado brasileiro, pois existe o

reajuste de mínima intervenção do Estado e o domínio dos interesses do capital. Couto, Yasbek e Raichelis trazem os impactos das reformas neoliberais na direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais na ordem da mundialização e financeirização do capital.

A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMEI, Banco Mundial) responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência. (COUTO, YASBEK e RAICHELIS, 2012, p. 57)

Para o estabelecimento de recursos financeiros da Administração Pública e as organizações do terceiro setor eram estabelecidos auxílios e contribuições; subvenções sociais; convênios; contratos de gestão; termos de parcerias. Anteriormente as parcerias eram celebradas por meio de Convênios, regulamentadas pelo Artigo 116 da Lei de Licitações – Lei n.º 8.666/1993. Essa estrutura vem acompanhada das mudanças provocadas pela lei do capital, que proporciona a reforma do Estado e com isso a privatização de responsabilidades e redução dos gastos. As legislações são mecanismos de controle para a regulação do sistema.

Essas parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, eram estabelecidas por meio de celebração de convênios e subvenções. Não eram acompanhadas, não havia controle e conseqüentemente não havia parâmetros para mensurar resultados quanti e qualitativos na execução dos serviços pactuados, o foco era apenas o financeiro.

A partir de 2017 foi obrigatório em território nacional nos municípios a aplicação da Lei n.º 13.019/2014 nas relações de ajustes entre a Administração Pública e as Organizações do Terceiro Setor, no qual é estabelecido um novo procedimento para celebração de parcerias. Essa lei apresenta mudanças na relação de formalização de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública, ela cria ferramenta e/ou mecanismos para garantir transparência e legalidade na aplicação dos procedimentos.

Segundo Lopes, Santos, Brochart (2016, p. 21) o Marco Regulatório é um norteador que cria um parâmetro nacional para a celebração desses ajustes com validação em todas as esferas: municipal, estadual, distrital e federal. As mudanças do Marco Regulatório significam segurança jurídica a todos nas parcerias, principalmente por promover a parametrização da relação jurídica e por permite a autonomia na regulamentação da lei nos municípios e estados, o gera o atendimento as necessidades locais. Segundo Lopes, Santos e Brochart (2016, p. 22) “São instituídas as relações de Fomento e de Colaboração, por meio de instrumentos específicos, que reconhecem de forma inovadora essas duas dimensões de relacionamento entre as OSCs e o poder público”. Essa legislação trata da obrigatoriedade da realização do processo de seleção de organizações para execução de serviços, sendo o Chamamento Público a regra para formalização

dos ajustes. Ela estabelece critérios e indicadores para a seleção, ou seja, fornece parâmetros. A realização do Chamamento Público é estabelecida pelo Artigo 23 da lei, que apresenta a definição de objetivos, metas, custos e indicadores.

O chamamento público é um procedimento semelhante à licitação e a sua função é selecionar a melhor proposta a ser executada por uma OSC que responda aos critérios da Lei n.º 13.019/2014. Toda proposta apresentada à Administração Pública está vinculada ao Plano de Trabalho, que deve conter: descrição da realidade vinculada a proposta a ser executada; previsão de receitas e despesas; formas de execução e metas; definição de parâmetros para aferir resultados, ou comprimento das metas. Após a homologação da parceria, caberá a Administração Pública promover e garantir meios para a efetividade do monitoramento e avaliação, sendo indicado servidores públicos para sua realização por meio de designação da comissão de monitoramento e avaliação e do gestor da parceria.

O monitoramento e avaliação tem como obrigatória a sua realização, devendo a Administração Pública oferecer condições para que seja efetivo. A Administração Pública e o gestor da parceria possuem obrigações estabelecidas na lei. Os Artigos 58 a 60 da Lei n.º 13.019/2014 trazem os norteadores do monitoramento e da avaliação.

O gestor deverá emitir Parecer Técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada. Além dos relatórios e parecer técnica, outro instrumento importante no monitoramento e avaliação são as visitas in loco durante a execução da parceria, o qual também deve ser apresentado por meio de relatório. Outro instrumento importante é a realização de pesquisas de satisfação em parcerias acima de um ano. Segundo Alves (2007, p. 23) “teoricamente, a avaliação é uma das etapas das políticas sociais, destinada a indicar sua reformulação, seja depois”. Alves (2007, p. 27) apresenta o seguinte conceito: “à avaliação é atribuído um caráter funcional, sendo tomada como um mecanismo de construção de variáveis que representem “situações sociais-problema”, tratadas no nível do “ajustamento”, da “integração”, sem sequer fazer referência aos fatores estruturais determinantes”.

Para análise do monitoramento e avaliação é primordial o estabelecimento de critérios sobre o cumprimento do objeto, em relação a execução de atividades, metas e demonstração de resultados, relacionados ao custo-benefício da proposta. O monitoramento e avaliação analisará a execução da parceria por meio da prestação de contas, visita in loco e reuniões com a organização. No Artigo 66 é tratada a apresentação dos relatórios de execução do objeto e execução financeira para a prestação de contas, sendo destacado os resultados alcançados e a alimentação de plataforma eletrônica. Esse artigo pauta-se na obrigatoriedade da parceria demonstrar: os resultados já alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos ou sociais; o grau de satisfação do público-alvo; a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

A prestação de contas deve demonstrar o cumprimento do objeto, seus resultados e benefício social.

A prestação de contas apresentada pela OSC deverá possibilitar que o gestor público avalie o cumprimento do objeto a partir de verificação se as metas previstas foram alcançadas. O relatório de execução do objeto deverá conter a descrição das atividades ou projetos desenvolvidos para a realização da parceria e comparativo das metas propostas e dos resultados alcançados. Nele, devem ser anexados todos os documentos que comprovem a realização das ações, tais como listas de presença, fotos, vídeos, etc (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016, p. 58)

Diante do exposto tem-se como problemática o papel do monitoramento e avaliação de parcerias da Assistência Social com Organizações da Sociedade Civil, com vistas a compreender as mudanças que ocorreram nas parcerias após a implantação da Lei n.º 13.019/2014 e a sua efetividade em acompanhar os resultados das parcerias.

A análise da relação entre a Assistência Social e as OSC visa levantar informações e o perfil dos responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação, sendo membros de comissões e gestores de parcerias, e das equipes de execução das organizações. Visa também levantar e conhecer os recursos usados para mensurar resultados durante a execução da parceria e como são analisadas as informações coletadas. As comissões de monitoramento e avaliação são compostas por servidores públicos e as organizações participaram profissionais das áreas de serviço social, psicologia, pedagogia e terapia ocupacional.

Conclusões

A Administração Pública deve determinar providências para fiscalização, monitoramento e avaliação das parcerias celebradas com as Organizações da Sociedade Civil. No monitoramento e avaliação da ação deve ser o acompanhamento dessas parcerias, visando olhar para os resultados de sua execução.

A lei obriga a designação de gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação, sendo assim é primordial refletir sobre o perfil e a capacidade técnica desses profissionais, como também como a Administração Pública promove a qualificação desses servidores, prezando pela eficiência. Portanto a compreensão das ações e procedimentos utilizados no monitoramento e avaliação permite a Administração Pública condições de verificar a execução das atividades, o cumprimento ou descumprimento das metas e a ocorrência de irregularidades, possibilitando dessa forma sanar as intercorrências e adequar a proposta. A legislação apresenta alguns procedimentos como Parecer Técnico; Relatório de Monitoramento e Avaliação; Visita in loco; Pesquisa de Satisfação. Mas a partir de planejamento podem ser lançados outros aparatos que auxiliem no acompanhamento da parceria, como a utilização de recursos tecnológicos.

O monitoramento e avaliação permitem mensurar o quanto os envolvidos diretamente apresentam capacidade técnica para a sua efetivação em prol da análise do cumprimento de metas

e apresentação de resultados nas parcerias. O papel do monitoramento e avaliação é fundamental para apresentação de informações e dados sobre o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho e os resultados alcançados durante a execução da proposta, bem como os benefícios sociais para a sociedade. É através do acompanhamento da parceria que poderão ser sanadas questões como descumprimento de metas, atividades ineficientes ou inadequadas a demanda atendida e uso adequado do recurso público, como também se os valores repassados são suficientes para garantir o pagamento das despesas dessa parceria. O que possibilitará uma análise sobre a necessidade das parcerias e o seu custo-benefício.

Referências

ALVES, A.A.F. Avaliação da política pública de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

ANDRADE, R. **Serviço social, gestão e terceiro setor: dilemas nas políticas sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015. 216p.

BERNARDINIS, F. **Terceiro Setor e os novos modelos de Estado**. Disponível: <http://hdl.handle.net/11144/3443>. Acesso em: 08 de ago. de 2022. Dissertação, Universidade Autônoma de Lisboa, 2017.

BRASIL. **Lei n.º 13.019/2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n.º 8.742/1993**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 02 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.666/1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 02 de ago. 2022.

BONI, V. QUARESMA, S.J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista eletrônica dos pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2, n.º 1 (3), janeiro/julho/2005, p. 68-80.

CHAER, G.; DINIZ, R.R.P.; RIBEIRO, E.A. **A técnica do questionário na pesquisa educacional**. Evidência, Araxá, v. 7, n. 7, p. 251-266, 2011.

COUTO, B.R., YASBEK, M.C., SILVA, M.O.S., RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS: na consolidação da Assistência Social enquanto política pública. In: **Políticas Públicas e a assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 41-55.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; XAVIER, I.R. (orgs.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, Governo Federal, 2014.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, V. (orgs.). **Entenda o MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019/2014**. Brasília, Governo Federal, 2016.

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, C.F. S. **A importância da gestão de pessoas no terceiro setor: estudo sobre as instituições na cidade de Passos - MG**. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138013/souza_cfs_me_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 20 de jan. de 2021.

A CAMPANHA DE DOAÇÃO DE SANGUE “MATHEUS VIVE” NO CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO ENTRE GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DO SUS NA REGIÃO DO OESTE PAULISTA

Alana Duarte dos Santos Boaventura²¹

Rodolfo Franco Puttini²²

Introdução

O sangue é fluido vital para a vida do ser humano, e mesmo com o avanço da medicina, o homem ainda não conseguiu criar uma substância capaz de substituir o tecido sanguíneo em sua totalidade. Atualmente no Brasil apenas 1,6% da população é doadora de sangue, estando bem abaixo do índice ideal estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que é de 3% a 5% (FIOCRUZ, 2021).

O fato é que o brasileiro não tem a cultura de doar sangue, o que é um dos fatores que contribuem para a baixa adesão às campanhas de doação. Portanto, diante desta realidade, o presente artigo científico estudará sobre a “Campanha de Doação de Sangue ‘Matheus Vive’” que surgiu de uma vivência pessoal com Matheus Boaventura na cidade de Castilho/SP.

Matheus Boaventura foi diagnosticado com um câncer raro e agressivo em janeiro de 2019, e iniciou seu tratamento no Hospital de Amor, localizado em Barretos/SP, em fevereiro do mesmo ano. Durante seu tratamento recebeu várias bolsas de sangue e de plaquetas e a cada transfusão Matheus sentia uma enorme gratidão pelos doadores espontâneos do município e região (mesmo sem conhecê-los), nutrindo uma enorme vontade de realizar campanhas de doação de sangue quando estivesse curado. Após alguns meses de tratamento, em outubro, a doença se espalhou para uma metástase óssea. Em novembro de 2019 ele não estava bem, e no dia 11 de novembro estando internado e recebendo bolsa de sangue, gravou um story nas redes sociais pedindo para as pessoas doarem sangue. No dia seguinte ele entrou em óbito. Logo após o seu falecimento, os seus seguidores começaram a enviar mensagens de homenagens. Nesse contexto recente, ainda em luto, com apoio da minha família e da namorada do Matheus, Raysna, foi dada continuidade à ideia primordial do Matheus sobre uma possível campanha de doação de sangue, por meio do relacionamento nas redes sociais. Em memória ao Matheus, mantendo o legado revivido entre os seus seguidores.

²¹ Professora de Direito na Fundação Educacional de Andradina/SP. Mestranda em Políticas Públicas na Unesp em Franca/SP. Graduada em Direito na UFMS em Três Lagoas/MS. Especialista em Direitos Humanos UEMS/MS. Endereço eletrônico: a.boaventura@unesp.br.

²² Professor Associado do Departamento de Saúde Pública, Faculdade de Medicina de Botucatu, Universidade Estadual Paulista - UNESP / Campus de Botucatu. Livre-Docente em Sociologia e Antropologia da Saúde pela UNESP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (UNESP Franca). Endereço eletrônico: rodolfo.puttini@unesp.br.

A partir desse primeiro momento estruturante, foram realizadas enquetes no Instagram e no Facebook interagindo com perguntas do tipo: “Você quer doar sangue?”, estruturando assim um grupo de potenciais doadores, através do qual há comunicação e divulgação da campanha via grupo de WhatsApp com aproximadamente 150 seguidores, que aderiram à mobilização. Desde então, há no grupo 192 (cento e noventa e duas) pessoas interessadas na campanha de doação de sangue periódica, que acontece de forma trimestral da cidade de Castilho à cidade de Araçatuba. Até o momento já aconteceram 16 (dezesesseis) campanhas com pessoas doadoras do município de Castilho.

A “Campanha de Doação de Sangue ‘Matheus Vive’” foi criada, portanto, na cidade de Castilho, sendo formada a primeira turma de 40 pessoas moradores da cidade de Castilho, conformada ao limite de passageiros no ônibus que levaria ao Hemocentro da cidade de Araçatuba, cidade de quase 200 mil habitantes, onde está localizada a sede mais próxima do Hemocentro regional, distante 126 km da cidade de Castilho. A problemática envolvida neste artigo consiste na ausência de suporte por parte dos municípios do interior do Estado de São Paulo em oferecer mecanismos para a população chegar até o hemocentro mais próximo e doar sangue. Em Castilho, a história de Matheus motivou possíveis doadores da cidade de Castilho, porém o incentivo às políticas públicas de doação de sangue por parte do município era inexistente.

O objetivo deste artigo científico será analisar a experiência exitosa de dezesseis caravanas organizadas pela “Campanha de Doação de Sangue ‘Matheus Vive’” e apresentá-la como um caso particular significativo e representativo para o conjunto de políticas públicas regionais no contexto do planejamento de hemocomponentes e serviços hemoterápicos da Rede de Hemocentro de Ribeirão Preto.

O presente artigo justifica-se, pois, a pesquisa tem a relevância de trazer resultados esperados, de auxiliar no pensamento da Saúde Coletiva, de trazer novas perspectivas para pensar a política regional de hemoderivados. Também afirmamos que esta pesquisa trará novos horizontes para a área da Saúde Coletiva, especificamente para a organização das regiões de saúde, bem como será exequível, uma vez que dispõe de documentos públicos (primordialmente oriundos das redes sociais) para análise de um estudo de caso. E, por fim, é grande a oportunidade para atender aos interesses de utilidade pública e das organizações não governamentais, que atuam de modo complementar ao SUS.

Desenvolvimento

Falar de doação de sangue é falar de vida. O direito à vida, por sua vez, é direito humano previsto na ordem internacional e é direito fundamental constante do texto constitucional pátrio. A doação de sangue também envolve o direito à saúde, que por ser um direito humano e fundamental social, concretiza-se por meio de normas programáticas e que tem como característica fundamental

estabelecer princípios e diretrizes a serem cumpridas pelo Poder Público através de programas que promovam os objetivos sociais do Estado.

As normas programáticas estão impossibilitadas de atingir eficácia plena, visto que são “normas que estabelecem programas, finalidades e tarefas a serem implementadas pelo Estado, ou que contêm determinadas imposições de maior ou menor concretude dirigidas ao Legislador” (SARLET, 2010, p. 309). Dessa forma, o incentivo à doação de sangue é uma forma de concretizar o direito à saúde, através da formulação de políticas públicas nas áreas da saúde a respeito do assunto.

No contexto da organização da saúde pública no Estado de São Paulo, existe a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES-SP) que é responsável pela formulação da Política Estadual de Saúde e de suas diretrizes, norteada pelos princípios do Sistema Único de Saúde - SUS, que tem como propósitos promover a saúde priorizando as ações preventivas, democratizando as informações relevantes para que a população conheça seus direitos e os riscos à sua saúde. Nesse sentido, ao se pensar em políticas públicas de incentivo à doação de sangue, salutar destacar a Lei n. 8.080/90 (Sistema Único de Saúde), a Lei n. 10.205/01 (Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados), a Lei n. 10.936/01 (Institui e regulamenta o Sistema de Sangue, Componentes e Derivados do Estado de São Paulo).

Ademais, há uma Hemorrede no Estado de São Paulo, criada pelo Decreto nº 32.849, de 23 de janeiro de 1999, para o desenvolvimento das ações especificadas no Plano Nacional do Sangue e Hemoderivados, pelo Programa Estadual de Hematologia-Hemoterapia da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, que nos fornece este informe:

O decreto nº 49.343, de 24 de janeiro de 2005, incorpora a Hemorrede ao Departamento de Sangue, Componentes e Derivados, subordinado à Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos da Saúde – CCTIES da Secretaria de Estado da Saúde, com as seguintes atribuições:

- I – coordenar, em consonância com as normas emanadas pelo Ministério da Saúde, a gestão do Sangue do Estado;
- II – harmonizar e implementar as ações relacionadas ao Sangue, Componentes e Derivados, no Sistema Único de Saúde – SUS/SP;
- III – garantir a qualidade dos insumos obtidos nos organismos operacionais e centros de produção de hemoderivados da rede estadual;
- IV – fomentar, em conjunto com os Centros de Vigilância Sanitária e Epidemiológica, ações de proteção das atividades hemoterápicas; e
- V – coordenar as atividades dos hemocentros no Estado de São Paulo.

A SES-SP é também responsável pela articulação e pelo planejamento de ações desenvolvidas pelos 17 Departamentos Regionais de Saúde (DRS) distribuídos pelo Estado. Além disso, a SES-SP também administra três fundações:

1. Fundação do Remédio Popular (FURP), que pesquisa, desenvolve, fabrica e distribui medicamentos;
2. Fundação Oncocentro de São Paulo (FOSP), que se constitui basicamente na instância de apoio à SES-SP para assessorar a política de câncer no Estado;

3. Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo, que além do desenvolvimento de pesquisas a partir de padrões internacionais de referência, fornece hemocomponentes e serviços hemoterápicos.

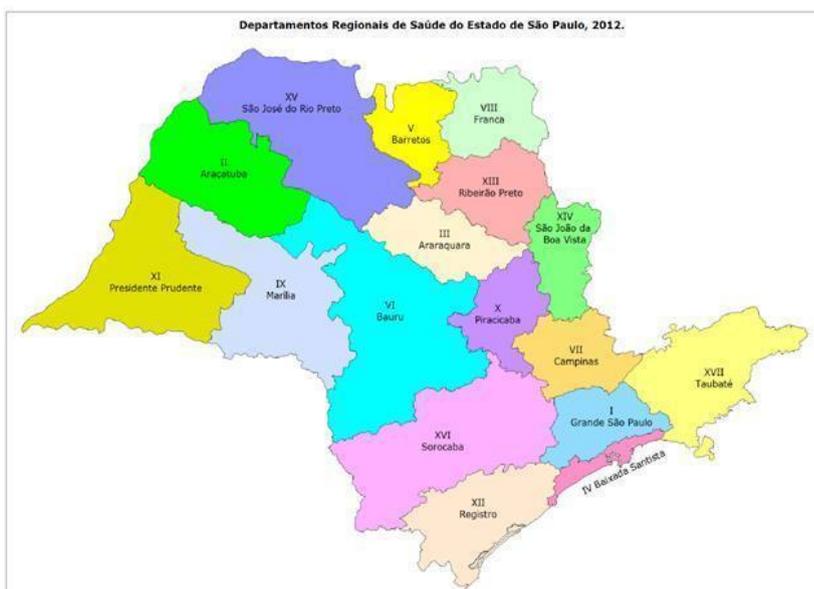
Outras atividades igualmente importantes, também alvo constante de atenção do SUS, devem ser destacadas, como o controle da ocorrência de doenças, seu aumento e propagação, desenvolvidas principalmente pela Vigilância Epidemiológica, o controle da qualidade de medicamentos, exames, alimentos, higiene e adequação de instalações que atendem ao Oi público, área de atuação da Vigilância Sanitária e o controle de endemias no território paulista a partir da Superintendência de Controle de Endemias - SUCEN.

O controle social e a participação da comunidade na definição de prioridades e necessidades, no acompanhamento e avaliação das ações executadas são garantidos a partir das instâncias Conselho Estadual de Saúde (CES) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

Os Departamentos Regionais de Saúde

Há uma outra divisão administrativa da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, que se faz através dos Departamentos Regionais de Saúde - DRS, atendendo ao Decreto DOE nº 51.433, de 28 de dezembro de 2006. Por meio deste Decreto o Estado foi dividido em 17 Departamentos de Saúde, que são responsáveis por coordenar as atividades da Secretaria de Estado da Saúde no âmbito regional e promover a articulação intersetorial, com os municípios e organismos da sociedade civil. O mapa apresentado a seguir mostra a divisão do Estado nos Departamentos Regionais de Saúde.

Mapa 1: Estado de São Paulo segundo Departamentos de Saúde (2012)



Fonte: <https://saude.sp.gov.br/ses/institucional/departamentos-regionais-de-saude/regionais-de-saude>

A estrutura do Hemocentro de Ribeirão Preto

Embora uma estrutura regional de saúde perfaz a região, foi pela estrutura Rede Hemocentro de Ribeirão Preto, que concretizamos dezesseis caravanas de doação de sangue da “Campanha ‘Matheus Vive’”, destinada ao Núcleo de Hemoterapia de Araçatuba.

O Hemocentro de Ribeirão Preto é um dos mais importantes centros de hemoterapia e hematologia do país. A Fundação foi criada em 1990 para atuar como referência nacional em assistência, ensino e pesquisa. São mais de 200 cidades e 110 hospitais atendidos pelo Hemocentro RP, numa região onde moram mais de quatro milhões de habitantes.

Há duas perguntas orientadoras: enquanto Matheus teve a sorte de ser atendido pelo Hospital de Amor em Barretos (em outra Regional de Saúde fora da região de Araçatuba), e que possui um Hemocentro próprio para o fornecimento de bolsas de sangue para o próprio hospital e hospitais da região, tendo havido a necessidade particular de campanhas diárias para chamar as pessoas doarem sangue, perguntamos: como os hospitais que não possuem hemocentro próprio atuam para captação de sangue? Como os pacientes são afetados no local de atendimento quando há necessidade de sangue insuficiente?

Problematizando: se há uma estrutura formada com a DRS II (Araçatuba) - um dos dezessete Departamentos Regionais de Saúde (DRS) que atua de modo organizado no Estado de São Paulo - , no entanto carece de uma política pública de captação de sangue para cobrir regiões de diferentes logísticas organizadas por mapeamentos diversos, como descrito acima: um mapa das Regionais de Saúde, outro mapa dos Hemocentros do Estado de São Paulo.

Portanto, entendemos que esta pesquisa se enquadra no momento de formulação de uma política pública de captação de sangue na Secretaria do Estado de São Paulo, especialmente na Rede de Hemocentro de Ribeirão Preto, uma vez que há carência do serviço específico de organização de caravanas para campanhas de doação de sangue.

Conclusão

A existência de leis que determinam a criação de políticas públicas de incentivo à doação de sangue é um fato, porém observa-se que não são suficientes para fomentar a doação de sangue nos municípios do interior e mais distantes do hemocentro. Com relação aos municípios não há especificações legais de como deve ser esta movimentação para a efetivação de campanhas de doação de sangue.

A ausência de Políticas Públicas de incentivo à doação de sangue por parte dos municípios é um fator muito preocupante. Potenciais doadores deixam de doar sangue por falta de conhecimento e incentivo e os estoques dos hemocentros estão sempre abaixo do nível mínimo de segurança. A maioria dos municípios não se atentam à importância deste tema, demonstrando descaso e medo e falta de conscientização, por não ter uma cultura de doação de sangue. Não se

pode, todavia, negar o fato de que a doação de sangue depende muito da vontade de uma pessoa em se tornar doadora de sangue, porém isso só acontecerá a partir do momento em que o poder público entender a importância e fomentar a cultura de conscientização, o fato é que a importância dessa conscientização se torna indiscutível quando se almeja o abastecimento dos hemocentros.

Acreditamos que a descrição das campanhas de doação de sangue ‘Matheus Vive’ sirva como parâmetro para uma forma de comunicação entre gestores estaduais e municipais do SUS na região do oeste paulista, cuja organização no SUS valorize potenciais pessoas a exercerem a doação como um exercício de cidadania.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. **Lei n. 8.080/90**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Lei n. 10.205/01** - Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10205.htm. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Lei n. 10.936/01** - Institui e regulamenta o Sistema de Sangue, Componentes e Derivados do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/ae9f9e0701e533aa032572e6006cf5fd/997865c01d833aa703256d1f00740418?OpenDocument>. Acesso em: 15 out 2022.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro. **Bancos de sangue estão com o estoque baixo na pandemia**. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/bancos-de-sangue-estao-com-estoque-baixo-na-pandemia#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,%2C6%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.>> Acesso em 21 jan. 2022.

SANTOS, Luiza de Castro; MORAES, Cláudia; COELHO, Vera Schattan P. Os anos 80: a politização do sangue. Revista de Saúde Coletiva, v. 2, n. 1, 1992. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/physis/a/HLrkyKL54XHtSFRPKmWSvmC/?format=pdf&lang=pt#:~:text=A1%C3%A9m%20do%20descontrole%2C%20muitos%20s%C3%A3o,cada%20entidade%20promove%20a%20sua>>. Acesso em: 10. Out. 2022.

_____. A Hemoterapia no Brasil de 64 a 80. PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva. v. 2, n. 1, 1991. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/physis/a/PLQsDHkLjWNw9W9cCjhgNbC/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 10. Out. 2022.

SÃO PAULO. **DECRETO Nº 49.343, DE 24 DE JANEIRO DE 2005**. Dispõe sobre as Coordenadorias da Secretaria da Saúde. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49343-24.01.2005.html>. Acesso em: 01 dez 22.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. rev. atual. e ampl. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2010.

A EXPERIÊNCIA DO IFMUN COMO RESULTADO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA: AS SIMULAÇÕES ENVOLVENDO TEMÁTICAS DE DIREITOS HUMANOS

Gabriel Terra Pereira²³

Guilherme Bernardo Vitoretti da Silva²⁴

Introdução

No Brasil é a Constituição Federal (BRASIL, 1988), quem irá nortear e auxiliar a formulação e implementação das políticas públicas na área educacional. Este campo foi marcado historicamente pela exclusão e desigualdade no que se refere à participação de homens e mulheres no acesso, por exemplo, à escolarização, bem como a outras oportunidades similares (PALMA FILHO, 2010). Nesse sentido, no final da primeira década do século XXI, a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica permitiu não apenas uma espécie de rompimento com este legado e passado, mas a criação de novas oportunidades de trabalho entre as instituições de educação, suas comunidades e seus territórios.

Neste texto apresentam-se a construção e trajetória do projeto de Extensão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo Câmpus Catanduva intitulado “IFMUN” e alguns de seus resultados envolvendo as simulações de comitês da Organização das Nações Unidas (ONU) acerca de temas envolvendo os Direitos Humanos e a política internacional. O trabalho vem sendo realizado desde 2019 através da parceria com escolas na região de Catanduva de modo a proporcionar o contato com uma ação - produto de uma política pública - educacional transformadora. O texto que segue traz elementos para a compreensão do conceito de políticas públicas (PPs) e a trajetória do IFMUN ao longo dos anos.

Desenvolvimento

O conceito de políticas públicas surgiu nos Estados Unidos entre os anos de 1945 e 1991, com ênfase nos estudos sobre os governos, a partir do pressuposto analítico de que a ação governamental é passível de ser formulada cientificamente e analisada por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). Ela aparece no contexto de Guerra Fria (1945-1991), onde se valorizava a tecnocracia, entendida como o governo exercido pelos técnicos, que em tese, controlariam os meios de produção e, conseqüentemente, superariam o poder político.

Não existe uma única definição sobre o que seja uma política pública. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936), onde decisões e análises sobre elas implicam em

²³IFSP Câmpus Catanduva. Doutor. gabrieltp@ifsp.edu.br

²⁴FCHS/Unesp-Franca/ IFSP Câmpus Catanduva, Mestrando PAPP. guilherme.vitoretti@unesp.br

responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz? Mead (1995) utiliza-se da definição de que as políticas públicas são como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já para Lynn (1980) é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) compreende que a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Por sua vez, Dye (1984) nos sugere que a definição de política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Para Secchi (2016), qualquer definição de políticas públicas é arbitrária, sendo que o autor ainda aponta alguns nós conceituais, os quais são necessários debates antes da formulação de uma definição. Por exemplo, é preciso pensar se as PPs são elaboradas exclusivamente pelo Governo e qual é o peso dos atores não estatais neste processo.

Há autores que defendem ser o Estado como centralizador das ações (perspectiva estadocêntrica), em que a definição de “públicas” em PPs se concentra na exclusividade de um governo elaborar as leis e fazê-las cumprir. Já os autores da vertente intitulada “multicêntrica” defendem que as organizações privadas e não governamentais juntamente com o Estado fazem também PPs. Após esta reflexão parte-se para o segundo nó conceitual, em que Secchi (2016) questiona as PPs como produtos de omissão ou à negligência. Esta questão foi abordada quando Dye afirmou que uma política pública “é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (1984, 1). E por último existe o terceiro nó conceitual que instiga a pensar se apenas diretrizes estruturantes são políticas públicas ou diretrizes operacionais também podem assim ser consideradas.

Secchi (2016) afirma existirem teóricos que defendem que somente as diretrizes estruturantes (macrodiretrizes) são consideradas PPs. Os programas, planos e projetos são apenas elementos operacionais, não sendo considerados por si só PPs. Para o autor, tanto as diretrizes estruturantes quanto as operacionais são consideradas PPs. Considerados os nós conceituais de Secchi (2016), chega-se a uma definição para políticas públicas. Elas atendem micro e macro diretrizes estratégicas, sendo que estas ações são deliberadamente realizadas ou não realizadas por representantes de quaisquer setores da sociedade, com o Estado se destacando, para atender aos interesses públicos.

A partir da Lei nº 11892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008) foi instituída a chamada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, na qual se alocaram Institutos Federais. Embora e ao longo do século XX houvessem outras institucionalidades relativas à educação profissional no Brasil, a partir da referida data ocorreu uma transformação significativa na política pública deste setor, haja vista que esta rede passou a representar um conjunto amplo de possibilidades na formação de cidadãos integrando saberes historicamente

segregados, articulando a formação intelectual e a preparação para o mundo do trabalho (NASCIMENTO, CAVALCANTI e OSTERMANN, 2020, p.123).

Entre as características da Rede Federal e suas finalidades estava – no artigo 6º da lei de criação dos institutos – as dimensões do ensino e da pesquisa associadas aos arranjos produtivos, à sociedade e à cultura local, bem como no desenvolvimento de programas de extensão com vistas à divulgação científica e tecnológica (BRASIL, 2008).

No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), a Extensão foi inicialmente regulamentada pelas portarias nº3067/2010 e nº3314/2011. Ambas foram substituídas pela portaria nº2968/2015, que atualmente conceitua e regulamenta as ações de Extensão na instituição. Segundo esta normativa a Extensão é definida como:

As ações de extensão são uma via de mão dupla com a sociedade, que proporciona a relação de diálogo entre conhecimentos acadêmicos e conhecimentos tradicionais, enriquecendo o processo educativo e possibilitando a formação de consciência crítica tanto da comunidade interna do IFSP (docentes, discentes e técnicos-administrativos), quanto dos diversos atores sociais envolvidos (IFSP, 2015, p.2).

Entre as possibilidades de atuação da Extensão no IFSP existem os programas, os projetos, os cursos, os eventos e a prestação de serviços. Neste texto abordar-se-á a noção de projeto, que representa um conjunto de ações multidisciplinares “visando à interação transformadora entre a comunidade acadêmica e a sociedade” (IFSP, 2015, p.3).

O projeto de extensão no IFSP, entendido como uma ação dialógica e com objetivos determinados, representa uma possibilidade concreta de diálogo com o público historicamente excluído das políticas públicas de educação, bem como do seu potencial transformador. Partindo-se desse pressuposto, no final de 2018 foi realizado um mapeamento dos indicadores socioeconômicos da região de Catanduva, São Paulo, no sentido de compreender a dinâmica do território e suas especificidades. Àquela altura, o Câmpus do IFSP localizado na cidade e criado em 2010, possuía um contingente significativo de estudantes oriundos dos municípios vizinhos que procuravam a instituição para continuar seus estudos após o Ensino Fundamental II.

Entre alguns resultados encontrados estava o IDH semelhante, a dependência do plantio da cana-de-açúcar e das usinas a ela relacionadas²⁵. Este cenário, combinado às visitas às escolas que enviavam seus estudantes ao IFSP Câmpus Catanduva foi determinante para a elaboração do projeto que veio à luz como “Jovens Embaixadores” (PEREIRA, 2019). O propósito era o de formar um grupo de estudantes do IFSP que pudesse dialogar com a comunidade externa, notadamente àquela que porventura poderia integrar os cursos regulares do Câmpus no futuro. A

²⁵ À época os seguintes dados foram encontrados sobre a população e o IDH de alguns municípios: Itajobi: 15226 hab./ 0,730 IDH; Pindorama: 16877 hab./ 0,737 IDH e Santa Adélia: 15397 hab./ 0,760 IDH.

temática norteadora era o debate sobre o funcionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) e o trabalho com as simulações.

As simulações ou modelos ONU são propostas de trabalho pedagógico há algum tempo estabelecidas no mundo e em especial no Brasil. Os primeiros trabalhos estão localizados na década de 1980 na Universidade de Brasília (UnB), passando nas décadas seguintes a outras instituições e níveis de ensino até chegarem ao Ensino Médio. Embora não haja uma pesquisa que unifique estatísticas sobre a temática, o Brasil conta hoje com eventos espalhados pelo território que ocorrem com sistematicidade, destacando-se o AMUN na mesma UnB, a MiniOnu da PUC-Minas, o UN SP da Unesp-Franca e o SiEM, organizado pela UFSC. Inicialmente restritas aos cursos de graduação de Relações Internacionais, educadores foram incorporando as simulações para finalidades que iam desde o aprofundamento dos debates sobre um conteúdo disciplinar na área de humanidades ao aperfeiçoamento de questões como a argumentação e a oratória dos estudantes (GODINHO, 2015).

Na Rede Federal um dos trabalhos mais antigos e publicizados é o realizado por servidores no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG) desde 2016, que tem suas experiências relatadas no interior daquele estado (COSTA, MARTINS e PALHARES, 2019). Nesse sentido, em 2019 o projeto foi submetido e aprovado via edital do IFSP Câmpus Catanduva, possibilitando o fomento de duas bolsas a estudantes regularmente matriculados. Logo de início o projeto contou com uma ampla procura por parte dos estudantes, formando uma equipe com cerca de 15 integrantes. No primeiro semestre foram desenvolvidas oficinas relativas à temas de política internacional, além de contribuições esporádicas de professores do Câmpus sobre conversação em inglês e sobre o Esquema de Argumentação de Toulmin (TOULMIN, 2001), além de uma simulação do Conselho de Segurança da ONU em três comitês de debates: a Guerra do Vietnã (1955-1975), a utilização de armas químicas na Síria (2018) e o ingresso da Palestina na ONU. Já no segundo semestre, o projeto a partir de contato prévio com as escolas da região, visitou sistematicamente escolas em Santa Adélia e Pindorama, além de oficinas pontuais em Itajobi e em Tabapuã. As visitas tinham por objetivo compartilhar o conteúdo aprendido no primeiro semestre, bem como fomentar debates e realizar uma simulação com os estudantes interessados. Todas as atividades contaram com a anuência e participação das equipes gestoras das escolas. No final do mesmo ano ainda foi realizada nova simulação entre os extensionistas com a temática “Educação de Qualidade e a

Agenda 2030”, no contexto dos ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU. A repercussão positiva entre os integrantes do projeto e das comunidades por ele afetadas permitiu uma nova submissão em 2020, contando inclusive com nova aprovação para bolsas em edital do Câmpus. Contudo, o advento da pandemia de Covid-19 alterou a dinâmica de todo o trabalho previsto. Em meio à incerteza de como e quando as atividades presenciais retornariam e

posteriormente a escassez de recursos tecnológicos necessários para o ensino remoto emergencial, optou-se pelo cancelamento da ação em 2020. Contudo, em substituição foi proposta a ação intitulada IFDH: Juventude e Direitos Humanos no território do IFSP Câmpus Catanduva. O projeto contou com seis bolsas de Extensão além de auxílio conectividade aos participantes, tendo como objetivo promover o debate e o mapeamento da situação de alguns Direitos Humanos em Catanduva e região. Temas como o mundo do trabalho, a educação, o meio ambiente, questões de gênero e racismo, violência e o acesso às artes, cultura e a ciência foram discutidos, tendo se chegado a um documento informativo à comunidade microrregional (PEREIRA *et al.*, 2021).

No ano de 2021, o projeto foi submetido e aprovado com recursos pela Pró-Reitoria de Extensão do IFSP. Em razão da manutenção do isolamento social decorrente da pandemia, as ações foram todas feitas remotamente. Para as reuniões da equipe foi utilizada plataforma Kumospace, conforme imagem abaixo:

Imagem 1: O IFMUN em 2021 via plataforma Kumospace



Fonte: autoria própria.

Entre os temas discutidos em 2021 estiveram “o meio ambiente e a questão climática”, “os refugiados na atualidade” e “nacionalismos e crise humanitária”. Destaca-se que o projeto contou com cerca de 44 integrantes entre estudantes regulares, egressos e comunidade externa.

Com o retorno das atividades presenciais em 2022, o IFMUN foi planejado para retornar às escolas da região. Com uma nova submissão, o projeto foi novamente contemplado com recursos do IFSP e da Pró-Reitoria de Extensão. Diferente dos anos anteriores, em 2022 foi realizado o curso de Extensão “Nossa Humanidade: o ódio e o preconceito sob a ótica interdisciplinar”, além de oficinas sobre política internacional e Direitos Humanos. A dinâmica foi semelhante à de 2019: no primeiro semestre foram realizadas atividades formativas e no segundo as visitas sistemáticas às escolas da região em Cândido Rodrigues e em Santa Adélia.

As atividades em Cândido Rodrigues foram feitas durante o mês de agosto, contando com reuniões periódicas sobre a importância dos Direitos Humanos, além do levantamento de temas que os estudantes consideravam relevantes. No encerramento das ações no município foi realizada uma simulação da Assembleia Geral da ONU com o tema “racismo no mundo contemporâneo”, entrelaçando extensionistas do IFMUN e da escola, que protagonizaram os debates.

Imagem 2: Encerramento da atividade em Cândido Rodrigues



Fonte: autoria própria.

Em Santa Adélia, a dinâmica foi similar, ocorrendo no mês de setembro. Destaca-se que a colaboração da Escola Municipal Adelino Honorato Bertolo se iniciou em 2019 e alguns participantes tornaram-se estudantes do Instituto Federal e do IFMUN, voltando à própria escola três anos depois para as oficinas e simulação sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua importância histórica.

Imagem 3: Encerramento da atividade em Santa Adélia



Fonte: autoria própria.

Conclusões

O IFMUN está, ao fim, inserido no contexto de fortalecimento das políticas públicas na área da educação brasileira das últimas décadas, tendo sido fundamental a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica em 2008. A potencialidade gerada pelos projetos de Extensão é um exemplo do quão relevante é o tema na formação de sujeitos históricos conscientes dos Direitos Humanos e sua dinâmica na realidade brasileira. Considerando-se a perspectiva do território de atuação do IFSP Câmpus Catanduva, o IFMUN tem se tornado uma referência para a sua comunidade, alargando as suas perspectivas para os próximos anos.

Referências

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez.2022.
- BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Seção 1, p. 1.
- COSTA, A.; MARTINS, A. L.; PALHARES, L. M. (Orgs.). **IFMundo: diálogos sobre pedagogia da simulação e cidadania global**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.
- DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.
- GODINHO, J. **Abordagens metodológicas que favorecem a construção da autonomia intelectual do estudante: o trabalho com simulação das Nações Unidas na escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2015.
- IFSP. **Portaria 2.968 de 24 de agosto de 2015**. Aprova o regulamento das Ações de Extensão do IFSP. São Paulo: 24 de Agosto de 2015.
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

- MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995
- NASCIMENTO, M. M., CAVALCANTI, C. J. de H., OSTERMANN, F. Dez anos de instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: o papel social dos institutos federais. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.1, n.257, p.120-145, jan./abr. 2020.
- PALMA FILHO, J. C. A República e a Educação no Brasil: Primeira República (1889-1930). *In*: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação. **Caderno de Formação: formação de professores, educação, cultura e desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- PEREIRA, G. T., VENTURELLI, S. O. M., PONCE, R. C., ROMANO, A. L. Extensão, Direitos Humanos e pandemia: o projeto IFDH e a atuação com a juventude. **Revista de Extensão da UFRGS**. Porto Alegre, n.22, p.90-95, 2021.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986
- PEREIRA, G. T. **Jovens Embaixadores do Instituto Federal de São Paulo Câmpus Catanduva**. Catanduva-SP, 12 mar. 2011. Sigproj. Disponível em https://drive.google.com/file/d/10xbRM3kgGNUxSjdW5XeYXwYZYCQTqqoN/view?usp=share_link. Acesso em 14 nov. 2022.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções** São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SOCIOLOGIAS, C. E.; SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, [S. l.], v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 30 nov. 2022.
- TOULMIN, Stephen Edelston. **Os usos do argumento**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MOBILIZAÇÃO SOCIAL DO DIREITO: DISPUTAS E LEGITIMAÇÃO DE INTERESSES

*Alecilda Oliveira*²⁶

Introdução

O trabalho em questão consiste em um exercício de reflexão em que se procura examinar a relação entre movimentos sociais, direito e o Poder Judiciário. O que instiga é a busca por entender as instituições jurídicas, especialmente no último período, como um campo fecundo para a mobilização social, disputas e legitimação de interesses.

No Brasil ainda temos um campo de análise tímido para o que se denomina como mobilização social do direito. E como conjectura podemos pensar se a popularização da categoria judicialização da política não tem ocasionado confusões ou mesmo precipitações nesse sentido. Nosso país vive uma crise das instituições democráticas em que o Judiciário ora está sendo cobrada por uma postura enérgica contra os próprios elementos democráticos, ora se vê denunciado como ativistas que intervêm em decisões políticas. O modo como o Tribunal Superior Eleitoral precisou estabelecer campanhas demonstrando a legitimidade das urnas eletrônicas, a importância de o voto como dever cívico etc. serve como exemplo. E o próprio fato de o STF ter se tornado tão conhecido pela população e tratado pela opinião pública.

Há uma busca, nesse percurso, em estabelecer uma separação entre os Poderes colocando o Judiciário preterido do debate e das decisões políticas. Mas muitos direitos só são reconhecidos e efetivados quando setores se organizam por essa via, uma vez que tais demandas ficam “truncadas” nos poderes legislativo e executivo.

Se buscarmos traçar o processo de emergência do debate em torno da mobilização social do direito, veremos que o debate surge nos Estados Unidos – tornando-se cada vez mais profícuo no ambiente acadêmico através de uma corrente teórica em que o grande expoente é Michael McCann. O fenômeno, nos anos 1950, da garantia de direitos à população negra ocorreu por meio de uma luta coletiva. Essas seriam as primeiras características da mobilização social do direito, quais sejam, uma luta coletiva e a garantia de direitos de abrangência coletiva e não apenas a concessão a alguns indivíduos.

Reforça-se, portanto, que se trata da “promoção de valores maiores e de interesses difusos como justiça social, direitos humanos, mudança estrutural e acesso à justiça. Nesse sentido, diz tratar-se de casos orientados para causas, em oposição aos casos orientados para clientes” (GOMES, 2019 p. 398). Logo, as decisões judiciais nessa perspectiva deixam de ser “vistas como atos isolados

²⁶ Professora na Universidade Estadual de Minas Gerais. Estudante de Doutorado no PPGS da Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Ciências Sociais. E-mail: oliveira.alecilda@gmail.com

que produzem efeitos restritos aos litigantes de cada caso, mas também como produtoras de efeitos indiretos que afetam as pautas de movimentos sociais” (BARCAROLLO, 2020, p.75). Em consequências disso, torna-se possível uma leitura “de baixo para cima”, centrada nos movimentos sociais e não nas atividades judiciárias, que obviamente tem sua importância e continua a ser uma leitura hegemônica.

Para tanto, é importante não desconsiderar que o potencial emancipador do litígio estratégico em direitos humanos deve ser observado em contexto, tanto na sua dimensão prática (para que seja efetivado) quanto na sua dimensão teórica (para que seja analisado de maneira crítica). Há que se considerar que “isso não significa, contudo, que o litígio estratégico em direitos humanos terá sempre um viés progressista ou emancipador” (GOMES, 2019, 392). Ou seja, “tanto o instrumento do litígio estratégico pode ser (como vem sendo) usado para fins conservadores, como a própria noção de direitos humanos ‘pode liberar ou limitar a imaginação do possível; pode revolucionar ou conservar’” (GOMES, 2019, 392).

Como forte tendência, no Estado brasileiro, a concentração da mobilização social se estabeleceu em esferas de Poder que não o Judiciário, com táticas como a ocupação de órgãos do Executivo ou os lobbies no Legislativo, por meio dos quais grupos de pessoas ou organizações buscavam influenciar, aberta ou ocultamente, as decisões do poder público, especialmente do Legislativo. Todavia, as instituições jurídicas tem sido, especialmente no último período, também um campo fecundo para a mobilização social, disputas e legitimação de interesses.

Realizou-se, para tanto, uma análise da mobilização social do direito como uma das dimensões dos movimentos sociais. Os objetivos estipulados foram a) explorar o(s) sentido(s) da expressão “mobilização do direito”; b) os setores sociais que fazem uso dessa forma de mobilização; e c) seus limites e possibilidades demonstrando as disputas e legitimação de interesses. Como escolha metodológica, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, com mapeamento do referencial teórico face ao fenômeno em análise.

O(s) sentido(s) da “mobilização do direito”: participação social e acesso à Justiça

O processo de mobilização social é um aspecto fundamental na busca por reconhecimento, efetivação e consolidação de direitos. Na transição democrática brasileira, este fenômeno cumpriu papel para a conformação da última Constituição Federal e a consideração da participação popular em seu texto. Houve os avanços no que concerne às mobilizações sociais, ao expandir “a previsão normativa de direitos, de instrumentos processuais e da legitimação de organizações civis e agentes políticos seja para a proposição de ações judiciais [...] seja para a intervenção direta nos processos como consultores técnicos na condição de *amicus curiae*” (MACIEL, 2011, p. 98-99). Como forte tendência, no Estado brasileiro, a mobilização social ocorre em esferas dos Poderes Legislativo e Executivo, com táticas como a ocupação de órgãos ou por lobbies por meio dos quais grupos de

pessoas ou organizações buscam influenciar, aberta ou ocultamente, as decisões do poder público, especialmente do Legislativo.

Temos, ainda, no que concerne à participação social o papel das instituições híbridas, como conselhos e conferências, configurando espaços participativos e/ou deliberativos em uma relação entre Estado e Sociedade Civil (Avritzer e Pereira, 2005). São vários os sentidos para a mobilização social. Temos desde conflitos de interesses que mobilizam setores diversos, como também a busca por reconhecimento e efetivação de direitos. Para a motivação há o tratamento dado em consequência de uma leitura baseada em direitos constitucionais fundamentais e outra com base em direitos humanos.

Koerner (2003) demonstra de que modo, ao longo dos anos 1990, houve mudanças conceituais e institucionais no que concerne aos direitos fundamentais da Constituição, indicando a estruturação destes a partir dos direitos humanos. Estas mudanças se deram a partir de processo de internacionalização da economia, da ampliação “de instâncias multilaterais, como a ONU, e de instituições supranacionais, com a formação de blocos políticos (União Europeia) e econômicos (NAFTA, Mercosul)” (KOERNER, 2003, p. 144). Por mais que tenhamos passado por muitas transformações ao longo dos vinte anos desde a publicação, a abordagem de Koerner (2003) continua pertinente.

No que concerne a participação social, nos anos 1990 se efetivam mobilizações relacionadas às “pautas civilizatórias” – em defesa dos direitos de determinados setores definidos como minorias (no que diz respeito a garantia de direitos) e/ou movimentos de pautas setorializadas, tais como de defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, de combate à fome, entre outros. Temos, ainda, fenômenos transnacionais que impactam as mobilizações sociais, como ampliações e quedas demográficas, migrações internacionais e refugiados, conflitos bélicos, narcotráfico, concorrência em termos econômicos e de ampliação tecnológica. Koerner (2003) já citava alguns desses, que ganharam ainda mais profundidade ao longo dos anos.

Considera-se “processos que atravessam fronteiras e escapam à autoridade ou ao controle dos Estados” (KOERNER, 2003, p. 144). Em sua leitura, Koerner (2003) demonstra, portanto, que uma abordagem dos direitos humanos como direitos constitucionais não exprime as mudanças do direito nas democracias contemporâneas, com temas em disputa em fóruns internacionais. Como um dos sentidos temos ainda a disputa em torno do fenômeno. Essa situação de ocorre, inclusive, no espaço acadêmico. No que concerne às mobilizações coletivas feitas às instituições jurídicas temos “judicialização” e “mobilização social” como possíveis leituras.

De acordo com Veronese (2009, p. 253), o conceito de Judicialização da Política, desenvolvido por C. N. Tate e T. Vallinder, corresponde a uma das “ramificações” de pesquisas que objetivavam alargar os estudos acerca da “relação entre o Poder Judiciário e os demais conjuntos do sistema político”. Gerou-se, a partir dele, diversas análises na teoria social, sendo parte delas

críticas ao apontar suas insuficiências. Conforme Maciel (2011, p. 99), para Tate e Vallinder haveria “duas (supostas) tendências do processo político contemporâneo” para explicar o fenômeno. Primeiramente a promoção do “deslocamento de conflitos da esfera da política para a esfera da justiça que seria expresso pelo crescimento de ações levadas aos tribunais” e, em seguida, a expansão do Poder Judiciário que possibilita o ativismo judicial, em que de operadores do direito fazem uso de seus valores e preferências políticas.

Em decorrência de uma ênfase institucionalista poucos estudos dão atenção à atuação da sociedade civil nos processos políticos decisórios, buscando compreender a relação entre movimentos sociais, direito e Poder Judiciário (CARDOSO; FANTI, 2019). Por outro lado, identifica-se em Cardoso; Fanti (2019), assim como em Losekann; Bissoli (2019), haver um profícuo debate no ambiente acadêmico estadunidense e em países europeus. Os dois trabalhos serão ponto de partida para compreendermos como se originou a mobilização social do direito. Conforme apontam Losekann; Bissoli (2019), entre os anos 1970 e 1990, houve duas movimentações em torno do fenômeno da mobilização social nos Estados Unidos: de um lado aqueles que “depositaram muitas expectativas de mudança institucional e social na via litigância” e, em oposição, aqueles que “argumentaram que as instituições dificilmente mudam através dos tribunais e que os grupos sociais mais excluídos ou marginalizados não teriam os recursos necessários para usar esse tipo de estratégia” (LOSEKANN; BISSOLI, 2019, p.1).

Como uma terceira via ao debate, surge então a expressão mobilização do direito a fim de compreender o fenômeno em busca de acesso aos direitos. Trata-se, portanto, de uma expressão de origem estadunidense advinda da *Legal Mobilization Theory (TLM)* e que tem sido um objeto de análise das Ciências Sociais, especialmente da Sociologia do Direito (LOSEKANN; BISSOLI, 2019). O principal expoente dessa perspectiva teórico-analítica é Michael McCann. De modo crítico, a mobilização do direito pretende “analisar a relação entre movimentos sociais, direito e Poder Judiciário a partir de uma perspectiva ‘de baixo para cima’” (CARDOSO; FANTI, 2019, p. 277). Ou seja, consiste em uma análise centrada nos movimentos sociais e em suas demandas ao direito.

Há aspectos muito interessantes na leitura de McCann, sendo um deles “o de que o direito deve ser entendido como uma prática social, como um mediador das relações sociais, cujo papel na sociedade vai muito além do âmbito das instituições estatais” (CARDOSO; FANTI, 2019, p. 277). Para McCann “mobilizar o direito não é só usar estrategicamente a lei, envolve interações com atores do campo jurídico e implica a constituição de um repertório específico de ação coletiva” (LOSEKANN; BISSOLI, 2019, p.4).

Ou seja, trata-se de uma perspectiva que promove uma ampliação do conceito de direito. E sua análise, de forma complexa, considera aspectos antes desconsiderados por outras abordagens, demonstrando que o direito pode ser ferramenta de luta política, presente nas relações cotidianas,

para promoção de mudanças sociais. O trabalho de Losekann; Bissoli (2019) realiza uma leitura em que temos uma genealogia da TML. De acordo Junqueira (1996), no Brasil esse debate começa tardiamente. E isto talvez se explique pelo fato de que, diferentemente dos Estados Unidos e Europa, nossa demanda não era pela expansão do Estado de bem-estar social, mas pela efetivação de uma série de direitos básicos aos quais ainda não tínhamos acesso em decorrência de uma tradição liberal-individualista que operava o ordenamento jurídico-político brasileiro.

Considera-se, ainda, em Junqueira (1996) o episódio em que adentrávamos em um processo político e social de abertura política. Portanto, não se explica na movimentação internacional a assimilação de temas como acesso à Justiça e mobilização social do direito em nosso país. Ocorreu tardiamente “pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde” (JUNQUEIRA, 1996, p. 2). Partindo do pressuposto de que “as reflexões brasileiras possuíam outra matriz organizadora” (JUNQUEIRA, 1996, p.3) para o debate de acesso à Justiça e mobilização social do direito, trata-se agora de compreender de que modo a relação entre sociedade civil e Poder Judiciário se estabelece no Estado brasileiro.

Uma das produções a serem consideradas é a de Boaventura de Sousa Santos (1998) com a expressão *pluralismo jurídico*. É por meio da análise do pesquisador português que nos torna possível observar, para além do estabelecimento de uma espécie de estado paralelo ao direito oficial, a impossibilidade de resolução de conflitos de uma comunidade por parte do ordenamento jurídico e suas instâncias. Esta inacessibilidade demonstra contradições e fraturas sociais e o papel do Judiciário brasileiro como uma das instituições sociais mantenedoras dessa ordem. Os casos de ocupação urbanas são os primeiros, de acordo com Junqueira, a abrir os diálogos acerca do acesso à Justiça, mas os direitos sociais difusos e coletivos “a cultura jurídica dominante, de caráter liberal e individualista, não consegue lidar com o novo padrão de conflitualidade emergente no Brasil”, sendo direcionados a outras arenas políticas (JUNQUEIRA, 1996, p.3).

Mobilização social do direito: limites e possibilidades

O foco do trabalho agora será pelo prisma de que as instituições jurídicas tem sido, especialmente no último período, também um campo fecundo para a mobilização social, disputas e legitimação de interesses. Com o processo de redemocratização, foram garantidas autonomia e importância a diferentes estruturas institucionais do Estado brasileiro na defesa de direitos difusos e coletivos. Exemplo disso, no que concerne ao acesso à Justiça, foi a autonomia ao Ministério e a criação, em 1985, da Lei da Ação Civil Pública (ACP) (LOSEKANN, 2013). Essa ampliação de canais de mobilização é fundamental, uma vez que ainda temos muitas pautas que não encontram permeabilidade em canais participativos e que são prejudicadas pela formação de representantes do Legislativo que se distanciam ou se colocam como oposição a elas.

Losekann (2013) demonstra como a crescente mobilização do direito em relação aos conflitos socioambientais pode ser vista como um “sintoma” dessa impermeabilidade da agenda em outros poderes, uma vez que a incorporação das pautas do ambientalismo afeta interesses de setores econômicos “com vínculos fortemente estabelecidos no sistema político brasileiro” (LOSEKANN, 2013, p.). Portanto, o acionamento do direito passa a ser visto como uma ferramenta de enfrentamento e busca por garantias de interesses coletivos.

Sobre a questão ambiental, especialmente, o Brasil se encontra em 2022 em uma situação bastante crítica. Em resposta a essa situação o Supremo Tribunal Federal de uma só vez se dispôs a analisar sete pautas questionando ações do atual governo federal acerca da temática. Denominado “Pacto verde”, dentre os tivemos a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54 que tratam do desmatamento na Floresta Amazônica. Outro elemento de discussão foi a exclusão de representantes da sociedade civil no conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Demonstra-se, desse modo, como pautas sensíveis à sociedade civil pode ser debatida pelas instâncias jurídicas.

Considerando, ainda, que desde 2016 temos uma onda de retrocessos no que concerne à garantia de direitos por parte do Executivo e à participação dos movimentos sociais, com a ascensão de ideologias conservadoras em relação aos costumes, a judicialização se tornou uma estratégia para pautas de movimentos relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos, bem como os direitos a serem garantidos à população LGBTIAQPN+. Portanto, há que se considerar que o espectro político e ideológico de governos à direita também promove prejuízos que levarão tais grupos, e outros, a ver o Judiciário como saída (PEREZ, LIMA, 2022). Temos, ainda, inúmeros exemplos, como direitos sexuais e reprodutivos, acesso às drogas para uso medicinal e/ou recreativo, demandas por moradia, reforma agrária, dentre outros que poderiam ser trabalhados.

Considerações finais

É preciso partirmos do entendimento de que, por mais que todos os litígios não tenham sucesso, há um papel importante exercido pelas instâncias jurídicas e seus agentes nos dias de hoje. E que conforme apontaram diferentes pesquisadores(as) no texto, essa relação entre Estado e sociedade civil passou a ser possível após a redemocratização ocorrida no final dos anos 1980. Outro aspecto fundamental é observarmos o direito para além da “lei”, em sua potencialidade de mobilização coletiva para diferentes interesses. Mobilizar o direito deve ser encarado, como apontam, mais do que estratégia de reivindicação, mas interação e a construção de um repertório de ação coletiva, que busca acesso à justiça, garantia e efetivação de direitos.

Observando, ainda, a atuação do Poder Judiciário, assim como o Executivo e o Legislativo, deve ser compreendida como arena de conflitos. Isso significa que “respostas” conservadoras podem ser dadas aos litígios e que também podemos ter situações em que movimentos com um viés

conservador utilizando do litígio estratégico. Essa ressalva é fundamental para não traçarmos uma perspectiva maniqueísta acerca da atuação das instituições jurídico-políticas.

Referências

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. (2005), “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”. **Teoria e Sociedade**, número especial, p. 16-41.

BARCAROLLO, Roberta Carreira. **Mobilização Social do direito e efetivação do direito fundamental à saúde**. 139 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Direito das pessoas LGBTQQIAP+ [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – Brasília : STF : CNJ, 2022. eBook (138 p.)

CARDOSO, Evorah; FANTI, Fabíola. Movimentos sociais e direito: o poder Judiciário em disputa. In: SILVA; RODRIGUEZ. **Manual de Sociologia Jurídica**. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 267-284.

G1. “Pacote Verde' do STF: ambientalistas comemoram primeira decisão da corte.”

Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/04/28/pacote-verde-do-stf-ambientalistas-comemoram-primeira-decisao-da-corte.ghtml>. Acesso: 04 setembro 2022

GOMES, J. C. A. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. **Revista. Direito Práxis.**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019 p. 389-423.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, n. 18, 1996, p. 1-15.

KALIL, Álex “**Deus, Pátria e Família**”: o ativismo conservador rumo à uma “**direita de verdade**”. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, 2022

KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. RBCS Vol. 18 n°. 53 outubro/2003.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, mobilização social e mudança institucional. **Revista brasileira de Ciências Sociais** - RBCS Vol. 32 n° 94 junho/2017, p. 1-23

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, no 2, 2013, pp. 311 a 349.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. **Revista brasileira de Ciências Sociais** - RBCS Vol. 26 n° 77 outubro /2011, p. 97-11.

Supremo Tribunal Federal. “STF começa a analisar ações constitucionais sobre desmatamento na Amazônia”. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484431&ori=1>. Acesso: 04 setembro 2022

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. **Escritos: revista da Casa de Rui Barbosa**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 249-281, 2009.

PANDEMIA, CONCENTRAÇÃO DE RENDA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE À LUZ DA AGENDA 2030.

Anita Ferreira Contreiras²⁷

Luís Felipe Borges Taveira²⁸

Introdução

O aumento significativo da desigualdade social no Brasil está na contramão dos pactos globais para a redução da pobreza e das violações humanas dela resultantes. Desse modo, a incorporação de políticas e estratégias nacionais de planejamento é necessária para a materialização dos objetivos sustentáveis, a fim de, definitivamente, reduzir a desigualdade social e melhorar o desenvolvimento socioeconômico local e, por consequência, viabilizar o exercício de direitos sociais que ainda não foram consolidados. Com vistas a enfrentar esse desafio, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, atribui, em um de seus “Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável”, à responsabilidade dos países a adoção de “políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade”.

Embora tenha iniciado sua vigência em 2015, estudos demonstram os avanços e retrocessos dos pactos firmados na Agenda, conforme será apontado neste trabalho. Os índices que demonstram o aumento da concentração de renda no espectro brasileiro, junto às políticas públicas, norteiam a demanda por soluções imediatas e a longo prazo. Como consequência, a variação negativa da renda dos mais pobres, o aumento da pobreza e da insegurança alimentar, na última década, apresentaram dados conflitantes com o acordado internacionalmente e com a responsabilidade conjunta sobre a melhoria socioeconômica.

Conforme mensurado pelo índice de Gini, realizado a partir de dados do Banco Mundial, a concentração de renda no país aumentou de modo considerável, assim como a desigualdade social. Com a pandemia e seus reflexos socioeconômicos, o índice alcançou níveis que não eram vistos desde 2004, o qual vinha sendo gradativamente abrandado, após a implementação de políticas de transferência de renda paliativas, elaboradas pelo Poder Legislativo, como o Auxílio Emergencial, tal como apontam os resultados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

²⁷ UNESP. Graduanda pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus Franca. e-mail a.contreiras@unesp.br. Lattes iD <http://lattes.cnpq.br/7357094335974796>, Orcid iD <https://orcid.org/0000-0002-3302-2201>, instituição financiadora: COPE.

²⁸ UNESP. Mestrando em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus Franca, e-mail luis.taveira@unesp.br, Lattes iD <http://lattes.cnpq.br/2784572759156523>, Orcid iD <https://orcid.org/0000-0002-0104-6276>, instituição financiadora: CAPES. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

A referida pesquisa expõe que o pico de desigualdade aconteceu durante a pandemia, no entanto foi observada uma redução no índice, no ano de 2021. Já no primeiro trimestre do ano seguinte, o índice para a renda domiciliar do trabalho alcançou o nível de 0,51 e para a renda individual, 0,481 (IPEA, 2022).

No entanto, o exame qualitativo por trás desses dados revela cotidianos de famílias em que indivíduos estão submetidos a rotinas degradantes, escanteados à realidade sob a qual a mera leitura dos índices referidos não é capaz de traduzir. Conforme elucida Hoffmann (2020, p. 3), a tendência de alguns dos problemas socioeconômicos apontados já era de piora, antes mesmo do advento da pandemia: “a insegurança alimentar de qualquer grau em 2017 e 2018 supera até mesmo o valor observado em 2004”, revertendo os resultados satisfatórios alcançados entre 2004 e 2013, quando a insegurança alimentar regrediu no país. No entanto, circunstâncias excepcionais mais recentes culminaram no atual cenário conflitante com o objetivo de desenvolvimento sustentável (“ODS”) assumido pelo país. Desse modo, é necessário investigar os desenhos jurídicos das políticas públicas que almejam viabilizar o cumprimento do ODS supracitado, a fim de compreender se as oscilações visualizadas nos índices utilizados para a captação de dados para esse fim. Assim, adotando-se uma pesquisa qualitativa, busca-se examinar, por meio de técnicas documentais, normativas e bibliográficas, os instrumentos jurídicos utilizados pelo Estado brasileiro, desde a vigência da Agenda 2030, para viabilizar o alcance progressivo de maior igualdade econômica e redução da miséria, resultando na análise comparativa entre as iniciativas e arquiteturas jurídicas disponibilizadas ao respectivo público-alvo desde 2015.

Concentração de renda no Brasil e a agenda 2030: políticas públicas redutoras de desigualdade social e a pandemia

A função alocativa do capital no país tem relação direta com a redistribuição de renda e a redistribuição fiscal que, por meio das transferências orçamentárias, permite corrigir a desigualdade das rendas produzida pelas iniquidades oriundas das forças do mercado (PIKETTY, 1997, p. 85). Assim, para que a dignidade humana seja preservada, apesar das dinâmicas de mercado, e os direitos sociais e fundamentais sejam materialmente alcançados, os programas de transferência de renda são postos como instrumentos para tal.

Tendo como objetivo assegurar o exercício de direitos fundamentais e sociais para a população vulnerabilizada, foram criados programas governamentais no Brasil, os quais são identificados como os principais responsáveis pela redução da pobreza extrema no século XXI e, ademais, pela saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas em 2014 (JUNIOR; PONTES, 2018).

O Programa Fome Zero (“PFZ”) consistiu na articulação das políticas estruturais (transferência de renda, reforma agrária, emprego, dentre outras); emergenciais (as de combate à fome e a miséria) e locais (ações locais de combate à pobreza), para combater a fome e a pobreza (YAZBEK, 2004).

Embora o programa seja datado previamente à Agenda, seu desenho, posteriormente unificado, conduziu à estruturação do Programa Bolsa Família (YAZBEK, 2004), que esteve em vigência no início da Agenda 2030.

Este último, caracterizado como o programa capaz de conduzir o Brasil à satisfação dos objetivos da Agenda 2030 (YAZBEK, 2012), articulou a transferência de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade social, unificando programas já existentes, como o Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Bolsa-Escola. Esta política adotou o mecanismo de condicionalidade para que a permanência dentro do programa fosse continuada.

Desse modo, condicionadas pelo art. 3º da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, as famílias devem assumir obrigações escolares e de saúde para a manutenção de sua condição de beneficiários (BRASIL, 2004).

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (BRASIL, 2004).

Notadamente, parte da literatura indica que devem ser adotadas medidas para o enfrentamento da desigualdade social que superem os resultados a curto prazo, sendo idealizado o acesso universal ao benefício, conforme defende Safatle (2008), em consonância com a Lei nº 10.835/2004, que determina a constituição de uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania. Outro programa que merece reflexão sobre os efeitos diretamente relacionados à Agenda é o Benefício de Prestação Continuada (“BPC”), estabelecido pela Lei nº 8.742/93, prestado pelo INSS, como um direito da política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Durante a pandemia, todavia, tal lei foi alterada, por meio da Lei nº 13.979/20, objetivando criar parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao BPC, além de estabelecer medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, originando o “Auxílio Emergencial”.

Para o enfrentamento da pandemia e, devido à urgência que o contexto determinou, com 16 parcelas pagas, cada uma com o valor de R\$600,00, o Auxílio Emergencial não impôs condicionalidades para sua renovação, sendo uma política pública de assistência com um desenho jurídico original. Logo, criado para famílias em situação de vulnerabilidade durante a pandemia, deveriam ser cumpridos os seguintes requisitos: (i) maioridade etária; (ii) não ter emprego formal (inclusos autônomos, desempregados, contribuintes informais e MEI); (iii) renda familiar de até meio salário mínimo *per capita*; (iv) não ser beneficiário de benefício previdenciário, assistencial ou de transferência de renda federal (exceto Bolsa Família); (v) estar na faixa de isenção de Imposto de Renda da Pessoa Física (BRASIL, 2020).

A configuração jurídica e legislativa como “medida excepcional” permitiu, exponenciada pela Emenda Constitucional 109/2021, que o auxílio emergencial fosse financiado com créditos extraordinários, que não são limitados pelo Teto de Gastos e podem ser abertos por Medida Provisória (MARIA, 2022). Assim, “A emenda oferece ao Poder Executivo uma ‘cláusula de calamidade’, garantidora de pagamento do auxílio emergencial, com justa contrapartida, com regras fiscais compensatórias”, tal como discursado pelo Presidente do Senado Federal Rodrigo Pacheco (SENADO FEDERAL, 2021).

Tal programa emergencial influenciou a criação do denominado “Auxílio Brasil”, pela Lei nº 14.284. Este novo programa estabelece como critério de elegibilidade: (i) ser previamente cadastrado no Programa Bolsa Família, o qual foi extinto em outubro de 2021, ou estar na fila de espera de tal programa; (ii) estar em situação de pobreza ou extrema pobreza; (iii) para as famílias em situação de pobreza, é necessário que apresentem, em sua composição, gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes ou jovens entre 0 e 21 anos incompletos (CAIXA, 2022). Para a manutenção do Auxílio, as condicionalidades vinculadas a este exigem a realização do pré-natal, o acompanhamento do calendário nacional de vacinação, o acompanhamento do estado nutricional, uma frequência escolar mínima e matrícula em estabelecimento de ensino regular para jovens entre 18 e 21 anos (CAIXA, 2022).

A inserção de mais famílias no Auxílio Brasil, por sua vez, esteve diretamente vinculada à discussão orçamentária, sob um viés político e jurídico. Isto porque o valor do Auxílio Brasil é, em sua completude, de R\$600,00, além de outros benefícios de valores inferiores derivados do Auxílio, encontrados na Seção II da norma supracitada. Enquanto, por sua vez, a média dos valores pagos pelo Programa Bolsa Família era de, no máximo, R\$190,00 até seu último reajuste em 2018, originando uma lacuna orçamentária relevante, a qual não poderia mais ser suprimida pela “excepcionalidade” reconhecida na Emenda Constitucional 109/2021. Por tal razão, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 114, que propôs o parcelamento das dívidas da União em até dez anos, para que houvesse a liberação de espaço no orçamento anual para o pagamento do valor adicional prometido para um maior número de pessoas (BRASIL, 2021).

Nota-se, assim, que, embora a situação de retorno da vulnerabilidade alimentar e financeira de um grande contingente populacional, conforme anteriormente descrito, fosse visualizada a partir de 2018, a pandemia foi necessária para que tais pessoas voltassem a ser reconhecidas como titulares de direitos fundamentais e sociais. A adoção da justificativa jurídica como “circunstância excepcional”, admitida apenas com a EC 109/2021, expõe a escolha política por limitar o acesso e a execução de tais direitos à população que efetivamente convive com tal situação de excepcionalidade há muito tempo, em notório conflito com os objetivos assumidos pelo país na Agenda 2030.

Mecanismos jurídicos para a viabilidade das iniciativas fiscais e assistenciais

Mecanismos jurídicos se relacionam com as iniciativas fiscais e assistenciais para a redução da desigualdade social. Durante o mais recente período da história brasileira, tornaram-se evidentes as características neoliberais das políticas sociais, face às necessidades fundamentais da população, como as já supracitadas características compensatórias e seletivas, centrada em “situação-limite” em termos de sobrevivência e seus direcionamentos aos mais pobres, muitas vezes incapazes de competir no mercado ante ao aparato preestabelecido:

Todavia, o Brasil é permeado por um capitalismo que concentra a renda em uma minoria, o que produz e reproduz as desigualdades sociais. Para minimizar tais impactos, foram instituídas políticas, de organismos públicos e/ou privados, para gerir determinadas ações para a classe operária, identificados como pobres e desamparados (SPOSATI, 1998).

Neste sentido, o aparato normativo destinado a efetivar tais políticas resultam em implicações jurídicas relevantes. No âmbito global, as orientações político-econômicas, durante a pandemia, abrangeram instruções para utilização de medidas extraordinárias, inclusive de cunho fiscal, recomendando o aumento de gastos públicos em âmbito social, para que os direitos fundamentais tivessem suas violações abrandadas. O FMI (Fundo Monetário Internacional), durante a pandemia, realizou sugestões acerca das decisões a serem tomadas pelos países em desenvolvimento e emergentes, como o Brasil:

Among emerging markets and developing economies, all countries face a health crisis, severe external demand shock, dramatic tightening in global financial conditions, and a plunge in commodity prices, which will have a severe impact on economic activity in commodity exporters (IMF, 2021).

Tal instituição estabeleceu seu posicionamento a partir de um comparativo entre os países “emergentes/em desenvolvimento” e os países “desenvolvidos”. Assim, como os países europeus e os Estados Unidos detinham fácil relação ante à liquidez do mercado, devido aos seus planejamentos fiscais e emergenciais, além de uma já vasta experiência com a gestão de crises, a sua relação com o fundo seria de manutenção das políticas já previamente estabelecidas (FMI, 2020, p. 10).

No entanto, em relação aos países emergentes e em desenvolvimento, o cenário apresentou-se distinto: a falta de recursos financeiros para o alcance de objetivos políticos junto ao aumento da demanda para gerir a crise oriunda da pandemia, com gastos em saúde pública de modo emergencial, além do suporte às populações vulneráveis, mais prejudicadas pelas sequelas do Coronavírus, fez com que instituições internacionais tomassem um posicionamento de fortalecimento multilateral, pautado na cooperação internacional e facilitação do acesso desses países aos fundos internacionais, como foi o caso brasileiro.

Even so, some emerging markets and developing economies may soon be overwhelmed by crisis costs. External support for them will be crucial. Strong multilateral cooperation is therefore essential, including to help financially constrained countries facing twin health and funding shocks (FMI, 2020, p. 10).

Portanto, a disposição acerca das recomendações internacionais para o enfrentamento da crise demonstra apoio financeiro aos países emergentes. Tal indicação é uma ruptura relevante com a tradicional política econômica recomendada pelo FMI as economias em desenvolvimento: o Consenso de Washington, inequivocamente internalizado nas orientações e condicionalidades do Fundo (IMF, 1997), sugere outro modo de enfrentamento dos desafios sociais, com severas restrições ao aumento do gasto público. No Brasil, contudo, mesmo no contexto pré-pandêmico, os laudos do GT da ONU já apontavam o crescente aumento da pobreza e da fome no país, em contraponto à Agenda 2030. São trazidas as informações como reflexos de um instrumento político e jurídico antagônicos às metas preestabelecidas e assinadas pelo Brasil, a demonstrar o modo pelo qual o Grupo reuniu dados, desde 2015, sobre os impactos socioeconômicos relativos aos dependentes da Assistência Social.

Até 2014, o Brasil foi exitoso ao atingir antecipadamente o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio de reduzir a fome e a pobreza. Nos últimos anos, porém, o cenário começou a mudar, com o enfrentamento equivocado do déficit fiscal acumulado e o descaso com problemas estruturais como a reforma tributária, levando o país a uma crise econômica e agravando o desemprego. No início de 2017, batemos o recorde da série histórica, com 14,2 milhões de trabalhadores desempregados (AGENDA 2030, 2017, p. 8).

Ainda, conforme os relatórios, o observado retrocesso brasileiro no âmbito sócio-econômico, nota-se a negligência ante às problemáticas vislumbradas, dado o retrocesso da meta 10.4 com o compromisso internacional assumido pelo país.

Considerações finais

O fito deste trabalho era investigar de que modo os objetivos da Agenda 2030 repercutem na arquitetura jurídica dos programas sociais inaugurados pelo Brasil desde 2015. O objetivo específico era examinar se as mudanças nos desenhos jurídicos dos programas de combate à miséria são a explicação para as oscilações do coeficiente de Gini no Brasil, a partir de quatro vertentes: (i) quais os programas de combate à fome vigentes no país desde 2015?;(ii) qual o critério de elegibilidade em cada um deles?; (iii) há mecanismos de condicionalidade?; (iv) quais as justificativas políticas e os impactos daquela arquitetura jurídica escolhida?

Em um primeiro momento, observou-se que o Bolsa Família, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil são notoriamente os programas de combate à miséria com maior amplitude de acesso no país. Embora tais programas sejam caracterizados como a continuação do anterior, é notável as particularidades na arquitetura jurídica entre eles.

Enquanto o Bolsa Família adota como critérios de elegibilidade a renda per capita familiar de até R\$ 120,00, o Auxílio Emergencial também adotou tal critério, embora tenha alterado o valor máximo para meio salário mínimo per capita, além de ser obrigatório que o beneficiário estivesse na faixa de isenção do IR. De modo similar, o Auxílio Brasil também reforça tal critério, ainda que tenha

situado o valor máximo em R\$210,00 de renda familiar per capita. As maiores diferenças, no entanto, estão relacionadas ao mecanismo de condicionalidade: no Auxílio Emergencial, não foi exigido nenhuma condição para a continuidade do recebimento do benefício, ao passo que tanto no Bolsa Família, quanto no Auxílio Brasil, tais exigências estão presentes.

A caracterização dos programas sociais, apesar de contarem com desenhos jurídicos notoriamente parecidos, culminaram na decrescente capacidade do Estado brasileiro em cumprir os compromissos firmados sob o âmbito da Agenda 2030. Seja em decorrência dos critérios de elegibilidade, seja devido às filas de usuários não atendidos pelos programas, inequivocamente há uma necessidade de releitura de tais programas. O apelo da Agenda 2030, conjuntamente com as sugestões e recomendações inovadoras do Fundo Monetário Internacional e a conjuntura jurídico-brasileira abriram as portas para um repensar sobre os programas de transferência de renda e combate à miserabilidade.

Apesar disso, as justificativas e discursos políticos nos encaminhamentos e aprovações do Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil mencionam a "excepcionalidade" da situação, como se fosse desconhecida a realidade de desrespeito diuturno aos direitos fundamentais e sociais básicos de um grande contingente de cidadãos que se submetem às condições de miserabilidade. Tal constatação deve ser encarada como lembrança diária sobre a realidade rotineira, não "excepcional", de tais pessoas.

Referências

BATISTA, Elisângela Moreira da Silva. **Programa Bolsa Família: condicionalidades, focalização e valor do benefício**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. 70 p. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: . Acesso em: 01 out. 2022

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. [S. l.], 16 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.836, de 08 de Janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Seção 1, p. 1.

HOFFMANN, Rodolfo. **Insegurança Alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação da pobreza**. Segur. Aliment. Nutr Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8663556/26420>. Acesso em: 16 dez. 2022.

IPEA. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. In: Indicador 10.4.1 - Proporção das remunerações no PIB, incluindo salários e as transferências de proteção social. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo10/indicador1041>. Acesso em: 11 nov. 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Revista da AGU**. Volume 14 nº 04 - Brasília, DF. out./dez. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bib. Acesso em: 02 out. 2022.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A flexibilidade da execução orçamentária**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MARIA, Lorrani Micheli. **A Previdência Social brasileira sob o impacto das medidas ultraneoliberais: o teto de gastos (Ec nº95) e as contrarreformas trabalhista (Lei nº 13467) e da previdência (Ec nº 103/2019)**. 2022.

NASCIMENTO, Aline Fátima do. **Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém**. *Revista Políticas Públicas*. São Luís. v. 13, n. 2, jul. / dez. 2009. p. 183-193 Disponível em: . Acesso em: 01 out. 2022

IMF, **Policy Complementaries and the Washington Consensus**. 118. ed. FMI: [s. n.], 1997. ISBN 038. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97118.pdf>. Acesso em: 01 out. 2022

SAFATLE, Vladimir. **Cinismo e falência da crítica**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SENADO FEDERAL. **PEC 186/2019 nº 186/2019, de 4 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19. [S. l.], 4 mar. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2272137>. Acesso em: 17 nov. 2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288- 322, abr./jun. 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 104-112, 2004.

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM CONTEXTO DE AJUSTE FISCAL, CORTES NOS GASTOS SOCIAIS E NEOLIBERALISMO

Amanda Gabrielle Osório²⁹

Introdução

Ao analisar o panorama geral das políticas públicas e sociais brasileiras, visualiza-se que de forma gradual, as mesmas vem sendo desfinanciadas e sofrendo um grande impacto no que tange sua efetivação. Para tanto, é preciso entender de que forma se dá esse desfinanciamento e os mecanismos que o cercam. Entendendo que o Brasil segue um modelo econômico neoliberal e está imerso a estrutura capitalista de produção, é essencial perpassar pelas diretrizes que circundam o direcionamento de sua economia, mesmo que sinteticamente, para que possa ser possível concernir o porquê de as políticas públicas, sobretudo sociais, estão apresentando rebatimentos no tocante ao seu financiamento.

Parar isso é fundamental iniciar a discussão se referindo ao atual modelo econômico brasileiro, pautado pelo Capitalismo de Estado, que segue a ideologia neoliberalista, vislumbrada por um modelo socioeconômico criado na Europa, impulsionado, principalmente, pelas consequências da segunda guerra mundial na economia, tendo como base o liberalismo clássico. O neoliberalismo, para além de muitos estudos acerca de seu conceito, se refere a um termo que abriga uma vasta variedade de fenômenos, tendo em seu interior reformas de cunho econômico, visando o desenvolvimento da sociedade e atribuindo-lhe ideologias e paradigmas acadêmicos (ANDRADE, 2019). Contudo, para melhor compreendê-lo, se faz necessário entender o funcionamento da atual sociedade contemporânea, e a lógica do capital. Para tanto, autores como Karl Marx e Thomas Piketty são fundamentais para compreensão do cerne do capitalismo, seus mecanismos, e a consequente economia desigual que é gestada pelo mesmo.

São muitos os autores que podem contribuir para melhor compreensão acerca do neoliberalismo, como por exemplo Bourdieu, Perry Anderson, Dominique Lévy, Gérard Dúmenil, entre outros. Mas essa discussão sobre o conceito de neoliberalismo não será aprofundada nesse estudo, apenas mencionada, brevemente, para que o leitor entenda do que se trata o mesmo. Dessa forma, sucintamente, o neoliberalismo adveio do liberalismo, e preconiza a intervenção mínima do Estado na economia, visando a não interferência no mercado. Com ele advém algumas diretrizes, e, são seguidas com objeções realizadas, principalmente, pelo Banco Central (BC) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

²⁹ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - Unesp/Franca. Graduada em Serviço Social e Mestranda pelo Programa de Planejamento e Análises de Políticas Públicas (PPG-PAPP) - Unesp/Franca. amanda.osorio@unesp.br.

No Brasil, o neoliberalismo ganhou destaque após os anos de 1995, onde o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) passou a seguir com maior “obediência” as recomendações do Consenso de Washington que visou combater as crises sistêmicas do capital e diminuir a miserabilidade dos países subdesenvolvidos. Segundo Kerstenetzky (2012), FHC seguiu as recomendações como um “bom aluno”, o que acarretou em uma maior intensificação do neoliberalismo no Brasil. E, seguindo este pressuposto, ao instaurar no país um neoliberalismo de forma mais abrupta, gerou-se um efeito rebote, que se traduz em reações causadas pela sua implementação. Ao seguir um neoliberalismo, que a cada ano se tornou, gradativamente, mais intenso, possibilitou a também entrada de cortes sociais, maiores ajustes fiscais, e, conseqüentemente, desmantelamento da muito jovem seguridade social brasileira. Inserido em um crescente avanço neoliberal, o sistema de seguridade social, apregoadado pela Constituição Federal (CF) de 1988, vem sofrendo um verdadeiro desfinanciamento no que tange seu orçamento. Perseguindo um ideário de políticas de austeridade fiscal e ampliando o corte com gastos sociais, o orçamento da seguridade social (OSS), que está previsto pela Constituinte, inicia um processo de colapso.

Todavia, para entender de que forma este processo se dá, foi analisado os documentos legais que dispõem sobre a fixação da base orçamentária do sistema, perpassando os Planos Plurianuais (PPA), as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de alguns governos. Ademais, será ressaltado o papel do fundo público para o financiamento das políticas sociais e seu abocanhamento pelo capital portador de juros da dívida pública brasileira. Importante mencionar que o maior destaque analítico se dará após o ano de 2016, onde ocorreu maiores ações voltadas para impulsionar o neoliberalismo e reforçar as recomendações das instituições financeiras, como o BM e o FMI. Por último, este estudo se justifica na medida em que o sistema de seguridade social brasileiro se encontra em um contexto de desfinanciamento, e o conseqüente aumento das desigualdades sociais se torna cada vez mais evidente. Sendo assim:

Em contexto de agudização da crise do capital, as políticas sociais são os principais alvos da mercantilização, da focalização, da privatização, da transformação de bens e serviços em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade. As contrarreformas implementadas no Brasil nas últimas décadas, e agravadas a partir de 2016, que atingem diretamente a seguridade social, expressam a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros. (BOSCHETTI & TEIXEIRA, 2019, p. 17)

Desenvolvimento

Buscando visualizar, ao final da pesquisa realizada, como de fato se encontra o OSS e os impactos que afligem o mesmo, foi feita uma revisão bibliográfica e documental, e, posteriormente, os dados coletados foram analisados. Dessa forma, será possível verificar os resultados obtidos através das duas sessões a seguir.

Implementação e Desenho do Sistema de Seguridade Social Brasileiro

O sistema de seguridade social foi introduzido a sociedade brasileira por meio da CF de 1988, sendo assim estabelecida pelo Art. 194, que diz ser a mesma “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Prosseguindo em seu parágrafo único, pode-se observar os seus objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (BRASIL, 1988)

E, para dar conta de suprir esses objetivos, o sistema dispõe de financiamento próprio, assim como trás o Art. 195:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II - dos trabalhadores;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos. (BRASIL, 1988)

Sendo assim, é notório que este sistema tem como principal diretriz assegurar os direitos dos cidadãos no tocante as políticas de saúde, previdência e assistência de forma universal, sobretudo para as políticas que abrigam os direitos contributivos e não contributivos, como é o caso da assistência e da saúde. Além disso, a CF de 1988 trás de forma clara e objetiva o desenho de financiamento do sistema, e de quais fontes advém seus recursos.

Seguindo essa premissa, a seguridade social foi implementada no Brasil para buscar atribuir ao Estado brasileiro um caráter de Estado Social, não conseguindo, como bem pontua Kerstenetz (2012), chegar ao patamar de Estado de bem estar social (EBES), pensado e gestado, à priori por Willian Beveridge em meados de 1940 na Grã-Betanha, e implementado nos demais países de forma heterogênea, abarcando as prioridades e singularidades de cada um, havendo assim modificações no tocante ao Plano original.

No caso do Brasil não foi diferente dos demais países, e o governo, através da Carta Magna, buscou implementá-lo atendendo as possibilidades disponíveis na época e contexto brasileiro, apresentando assim uma seguridade mais restrita contemplando apenas três políticas sociais. Dessa forma, o que os autores e autoras, como o caso de Kerstenetz (2012) querem dizer ao pontuar que

no Brasil não ocorreu um EBES, é que de fato não ocorreu uma seguridade que permitisse abranger todas as políticas públicas e sociais, visando um sistema integrado de ações que buscassem atender a todos os direitos sociais. Ademais, o sistema, logo após sua implementação, foi assolado com a intensificação do modelo econômico adotado pelo País, que teve um maior destaque nos governos pós Constituição, e que vem a se acentuar após o ano de 2016, como será visto em breve.

Orçamento da Seguridade Social (OSS) em contexto de ajuste fiscal, corte nos gastos sociais e ultra neoliberalismo

Como observado anteriormente, o OSS está disposto na CF de 1988, e conta com recursos próprios. Contudo, esses recursos estão em constante ameaça, sobretudo após o ano de 2016, onde ocorreu a ampliação de 20% para 30% da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), e foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que atribuiu um teto nos gastos sociais e o congelando do mesmo durante o período de 20 anos, ou seja, estabeleceu um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade.

Não obstante, juntamente a essas medidas, o Fundo Público, responsável por alocar os recursos destinados para a seguridade social, vem sendo abocanhado para o pagamento e amortização dos juros da dívida pública. Imerso em um sistema e sociedade capitalista, o Fundo Público está no “olho do furacão”, e segundo Salvador (2010) sua disputa ocupa lugar central na discussão da extrema direita, a qual vem se preocupando com a maior intensificação da política de austeridade fiscal, e a permanente contrarreforma do Estado.

Após o golpe de Michel Temer, é possível visualizar um neoliberalismo mais ferrenho, chamado por muitos autores, como Boschetti (2019), de ultraneoliberalismo ou neoliberalismo mais radicalizado, onde a sua face mais violenta se apresenta, extraindo da sociedade as conquistas afiançadas pela Constituição. E, por meio do atual governo, de Jair Bolsonaro, ficou ainda mais evidente a tentativa de subsumir o neoliberalismo, o conservadorismo, e a política de ajuste fiscal em detrimento do social. Sendo um importante meio de articulação das políticas sociais e também da reprodução do capital, o Fundo Público vem sendo uma questão estrutural do capitalismo, e atendendo ora aos direitos sociais, por meio do financiamento das políticas sociais, ora ao capital portador de juros, através do pagamento de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2012).

Somado os efeitos da EC 93, DRU, da EC 95, do abocanhamento do Fundo Público, da investida neoliberal, e da política de austeridade fiscal, onde a falácia dos superávits primários justificam a redução dos gastos públicos e sociais, o desenho de seguridade social, tal qual está posto na CF de 1988, vem sendo desconstruído. Através da tabela abaixo, pode-se melhor visualizar esta afirmação, a partir da análise, de forma deflacionada, dos dados orçamentários dos anos de 2016 a 2020.

TABELA 1- Variação nominal e real do OSS no período de 2016 a 2020

Ano	OSS (R\$)	Variação nominal	Evolução do Índice de Preços - Ano base: 2010	Valores corrigidos (R\$)	Variação real
2016	865.771.529.873	8,62%	1,5037	575.742.699.503,43	2,19%
2017	948.425.754.351	9,55%	1,5481	612.651.223.558,01	6,41%
2018	1.005.077.128.389	5,97%	1,6061	625.806.639.211,12	2,15%
2019	1.056.238.798.947	5,09%	1,6752	630.512.106.585,82	0,75%
2020	1.189.674.499.357	12,63%	1,7509	679.471.313.129,16	7,76%

Fonte: Loa de cada ano analisado. Elaboração da autora.

Os anos analisados estão com a evolução do índice de preços com base no ano de 2010, para ser visualizada a década por completo. Contudo, a nível deste estudo, ressalta-se os anos de 2016 a 2020, tendo em vista o avanço neoliberal, como já mencionado.

Dessa forma, é possível observar que, nominalmente, o OSS aumentou. Porém, ao deflacionar os dados por meio dos índices do IPCA para cada ano, visualiza-se que a variação real dos anos é bem menor do que a nominal, sendo o ano de 2019 o menor valor, seguido pelo ano de 2018 e 2016. Se comparada a variação nominal de 2016 para a real do mesmo ano, a variação caiu pela metade, permanecendo, em quase todos os anos, com a mesma tendência de queda. Contudo, é importante destacar os dados para que o leitor compreenda que é fácil dizer que o OSS ampliou de 2016 a 2020, mas sem deflacioná-los não será verdadeira a afirmação. O aumento foi muito baixo de ano a ano se observado a variação real, o que traduz tudo que já fora falado até aqui, expressando o impacto do corte nos gastos sociais de maneira mais acentuada desde 2016.

Continuando na análise orçamentária, se examinada a Lei Orçamentária Anual da última década, há um aumento, também de forma nominal dos seus valores. Mas, o que chama atenção é que desses valores, a maior parte fica para o Refinanciamento da Dívida Externa, seguido do Orçamento Fiscal, e por último se encontra o OSS.

Do valor desembolsado para o OSS, observa-se os valores distribuídos para cada uma das três políticas que compõem o sistema, sendo a previdência responsável por receber o maior valor, seguido da saúde, e por último a assistência social. Este fato tem implicações relevantes para a última política, em que pese além de receber o menor valor repassado, tem seus programas de transferência de renda (PTR) focalizados na extrema pobreza, indo na contramão do posto pela CF de 1988 e reforçado por sua legislação própria, que preconiza que todos os seus programas, benefícios e ações desempenhadas sigam um caráter universalizante, abrangendo a todos os direitos sociais de todos os cidadãos brasileiros. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos anos analisados, sobretudo do segundo mandato do governo Lula até o primeiro mandato do governo Bolsonaro, tem como meta principal atingir o superávit primário. Sendo assim, no que tange o social, a ênfase maior se dá nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), compreendidos por

Lula e Dilma, havendo uma menor preocupação, no que se refere a LDO, e ao Plano Plurianual (PPA), nos governos posteriores.

No concernente ao PPA dos governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, principais governos analisados para este estudo, nota-se que de FHC a Dilma houve uma tentativa de priorizar o campo social, sobretudo no governo Lula, onde através de um maior impulsionamento dos PTR conseguiu-se atingir a pobreza extrema e mudar a realidade aquisitiva dessa população, de modo a inseri-los no mercado consumidor.

É importante frisar que nenhum dos governos estudados rompeu com o capitalismo e neoliberalismo, mas, sobretudo nos governos do PT, ocorreu uma tentativa de acoplar o social ao econômico, realizando, principalmente no governo Lula, políticas sociais economicamente orientadas, e políticas econômicas socialmente orientadas (MENDOSA, 2012). Além do mais, os governos Temer e Bolsonaro buscaram se desvincular da herança herdada pelos governos anteriores, e criaram programas, no caso do governo Temer, como o Programa Criança Feliz, (PCF) para “complementar” os PTR como o Programa Bolsa Família (PBF) por exemplo. E, no governo Bolsonaro, ocorreu a substituição do último programa mencionado pelo Programa Auxílio Brasil.

Em ambos os governos ou desgovernos, como o leitor preferir chamar, houve uma tentativa de criar o “inédito” para marcar o governo. Entretanto, especialmente no governo Bolsonaro, que pegou no seu segundo ano de mandato uma das maiores crises sanitárias e econômicas do mundo, por meio da COVID-19, a área social sofreu um maior impacto, mesmo que o governo tenha criado o Auxílio Emergencial para suplementar a renda da população empobrecida em período pandêmico.

Acontece que os recursos desembolsados para o pagamento do auxílio foram negociados através dos ativos do Tesouro Direto, e através dessa medida pegou-se dinheiro emprestado dos bancos e dos investidores, com a “famosa” e já muito conhecida promessa de devolvê-lo com juros e correção monetária.

Mas qual o problema disso? O maior problema se dá no fato de que, ao fim e ao cabo, que irá pagar essa dívida contraída para beneficiar a população empobrecida são os próprios pobres brasileiros, conhecidos como classe trabalhadora. Essa classe, conforme argumenta Salvador (2020), é historicamente mais onerada pelos impostos e tributos, havendo o que se chama de tributação regressiva, onde quem ganha mais, paga menos, e quem ganha menos, paga mais.

Deste modo, ao se apropriar do Fundo Público, compromete-se o financiamento das políticas sociais, e, conseqüentemente impede-se ações para sair das crises cíclicas, inerentes ao capitalismo. Tendo em vista esses fatos, o sistema de seguridade social, e a garantia de direitos universais para todos, fica cada vez mais distantes, permitindo a entrada, em seu lugar, de intensos ajustes fiscais, cortes nos gastos sociais e disputa pelo Fundo Público, reflexos de um ultraneoliberalismo e de um beneficiamento do capital portador de juros.

Conclusões

Entende-se que o sistema de seguridade social brasileiro, conquistado a duras penas no ano de 1988, vem sofrendo um desmantelamento, sobretudo após 2016. E se faz necessário compreender este debate, principalmente no que se refere ao seu orçamento, pois a tendência é que esta situação piore e haja um agravamento maior para o campo social.

Não é ser pessimista, mas é entender que em meio a um neoliberalismo desenfreado, que presa por ajustes fiscais justificados pela busca de superávits primários, que incentiva o desfinanciamento das políticas sociais, seja pela apropriação do Fundo Público, seja pelas Emendas Constitucionais absurdas, DRU e teto dos gastos, não há como não notar que o desenho esboçado pela Constituinte não permanece o mesmo. Também não tem como dizer que esse efeito não é próprio do capitalismo, pois, gestado em seu cerne, o neoliberalismo vislumbrará a autonomia do mercado em primazia do campo social, e isso é um fato.

Por hora, cabe compreender em que pé estão as ações promovidas pelo governo, seja para enfrentar e solucionar problemas, seja através de seus planos e metas para combater as desigualdades sociais. O que não pode haver é a não visualização de que um sistema criado e implementado para suprir as necessidades de modo universal, tem atendido de maneira focalizada, e, para piorar seu desempenho, tem sido gradativamente desfinanciado.

Referências

ANDRADE, D. P. O que é neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. In: **Revista Sociedade e Estado**, v.34, n.1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfDLystcfKXNSPTLpsCnZp/?lang=pt>. Acesso em: 01 nov 2022.

BOSCHETTI, I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. In: **Revista Argumentum**, v.8, n.2, p.16-29, maio/ago. 2019. Disponível: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800>. Acesso em: 22 fev 2020.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. O fardo do radical ajuste fiscal a classe trabalhadora sob a ótica das despesas do orçamento da seguridade social. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n.1, mai 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22082>. Acesso em: 01 nov 2022.

BRASIL. **Constituição da República** Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

KERSTENETZK, C. L. **O Estado do bem estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social no governo Lula**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012013_142845/publico/2012_DouglasMendosa.pdf. Acesso em: 01 fev 2022.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista (on-line)*, v. 14, p. 422, 2012. Disponível em:

<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/I%20Simposio/Fundo%20Publico%20e%20o%20financiamento.pdf>. Acesso em: 01 nov 2022.

_____.Disputa do fundo público em tempos de pandemia. Youtube, 13 nov 2020.
Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FUtFb-OiAWU>. Acesso em: 01 nov 2022.

POBREZA MENSTRUAL: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS MULHERES BRASILEIRAS

*Isabela Maria Valente Capato*³⁰

Introdução

A função que o Estado desempenha na sociedade brasileira sofreu várias transformações ao longo do tempo. Antigamente, no século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo, porém, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado passaram a abranger a promoção do bem-estar social (AMARAL; CALDAS; LOPES, 2008, p.5). O Estado Democrático de Direito, instituído com base na Constituição Federal de 1988, se destaca, como afirma J.J. Canotilho (2001, p.459) pela ‘inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política’. Em outras palavras, tornou-se parte dos deveres do Estado brasileiro a proteção e promoção dos direitos fundamentais dispostos na Constituição, uma premissa afirmada no artigo 3º do documento, que determina como objetivos da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1998).

Para, portanto, cumprir com as suas responsabilidades sociais, o Estado se utiliza de políticas públicas, que podem ser definidas como a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (AMARAL; CALDAS; LOPES, 2008, p.5). Desde o início, os estudos em políticas públicas foram dedicados à investigação de problemas enfrentados pelos governos, os chamados problemas públicos (CAPPELA, 2018, p.14). Um problema de saúde pública e saneamento básico que se manteve fora das agendas de elaboração das políticas do país até recentemente foi a questão da pobreza menstrual, que acarreta a violação de diversos direitos fundamentais.

De acordo com o relatório ‘Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdade e violações de direitos’, lançado em 2021 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a pobreza menstrual é um fenômeno complexo, transdisciplinar e multidimensional, caracterizado pela falta de acesso a recursos, infraestrutura e conhecimento sobre higiene menstrual (UNICEF, 2021, p.5), consistindo em uma violação dos direitos sexuais e reprodutivos, do direito à saúde, à água, da equidade de gênero e da autonomia corporal das meninas, mulheres, meninos trans e pessoas não binárias que menstruam afetados por essa carência (UNICEF, 2021, p.4).

³⁰ Graduanda em Direito na Unesp. Email: i.capato@unesp.br.

Apesar de atingir mais arduamente indivíduos em situação de vulnerabilidade social, a pobreza menstrual acarreta consequências negativas para toda a sociedade brasileira. Além dos sofrimentos emocionais que dificultam o desenvolvimento do pleno potencial da pessoa afetada, a negligência de necessidades menstruais resulta na intensificação de outros problemas de saúde pública, como a ocorrência de alergias e irritações e até mesmo de doenças fatais (UNICEF, 2021, p.6). Ademais, a situação de pobreza menstrual do país agravou-se consideravelmente devido à pandemia da Covid-19 e seus percalços econômicos. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad), organizada pela IBGE, a taxa de desemprego das mulheres no quarto trimestre de 2021 foi de 13,9%, tendo sido maior do que a média nacional (11,1%), um dado alarmante por si só, mas indicador de uma crise de dignidade menstrual quando contraposto com o outro dado, obtido no relatório ‘‘Livres Para Menstruar’’, elaborado pelo movimento feminista Girl Up, também em 2021, de que uma brasileira que menstrua gasta, em média, entre três mil e oito mil reais ao longo de sua vida com a compra de absorventes.

Foi nesse contexto pandêmico de dificuldades econômicas e crise nacional sanitária que políticas públicas pioneiras de amparo para mulheres sujeitas à pobreza menstrual foram elaboradas, com destaque para a Lei 14.214/21, aprovada pelo Congresso Nacional em março de 2021, que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Dessa forma, as intenções desse artigo, desenvolvido com base em uma pesquisa teórica associada a uma análise de dados socioeconômicos e de documentos jurídicos, são: examinar juridicamente as políticas públicas em âmbito nacional voltadas para a erradicação da pobreza menstrual aprovadas nos últimos dois anos, com destaque para o processo de aprovação da Lei 14.214/2021; expor com maior profundidade as violações de direitos humanos ocasionadas pela negligência desse problema por parte do Estado; e estudar a relação existente entre a maior representatividade feminina no âmbito político e a elaboração de medidas que cessem tal negligência, buscando reafirmar a importância da proteção da dignidade menstrual e do direito à saúde das mulheres brasileiras.

Pobreza menstrual: uma questão de direitos fundamentais

Como afirmado anteriormente, o relatório da Unicef sobre pobreza menstrual no Brasil caracterizou tal problema como um fenômeno transdisciplinar e multidimensional. Isso significa dizer que esta carência vai além da privação de recursos materiais, se relacionando com diversas estruturas sociais e econômicas da sociedade brasileira e violando vários direitos fundamentais afirmados na Constituição Federal de 1988.

Aponta-se, primeiramente, a violação do direito igualitário à saúde, assegurado no artigo 196 da Constituição Federal, que dita que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem o acesso universal às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988). Até muito recentemente, absorventes e demais materiais de higiene menstrual, como copos coletores ou absorvente internos

(OBs), não eram considerados produtos de higiene básica pela lei brasileira, permanecendo fora das cestas básicas distribuídas pelo governo através do programa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o que se configura como uma clara violação das disposições constitucionais. A falta de acesso a medicamentos para administrar problemas menstruais e o desprovimento de serviços médicos também adentra as violações da pobreza menstrual (UNICEF, 2021, p.11). O carência desses recursos e o consequente manejo insuficiente ou inadequado da menstruação, além de incutir sobre as mulheres prejudicadas o desconforto de uma situação anti-higiênica, também podem levar a outros problemas fisiológicos, como alergia e irritação da pele e mucosas, infecções urogenitais como a cistite e a candidíase, e até uma condição que pode levar à morte, conhecida como Síndrome do Choque Tóxico (UNICEF, 2021, p.12).

Segundo o relatório da Unicef, um dos fatores também relacionados à pobreza menstrual é a falta de acesso a banheiros seguros e em bom estado de conservação, à água encanada, esgotamento sanitário e coleta de lixo (UNICEF, 2021, p.11), ou seja, ao direito ao saneamento básico assegurado formalmente na Lei Nº 11. 445/07, que estabelece que a prestação de serviços de saneamento básico no Brasil deve ser universal (BRASIL, 2007, art. 2º, I). O mesmo relatório constatou que 713 mil meninas brasileiras não possuíam banheiros em seu domicílio à época da pesquisa (UNICEF, 2021, p.22) e outras 321 mil frequentavam escolas que não apresentavam banheiros em condições de uso (UNICEF, 2021, p.18).

Outra chave importante de impactos da pobreza menstrual é a violação do direito dos afetados à educação, garantido no artigo 205 da Constituição Federal. Segundo um outro estudo, realizado pela Ensino Social Profissionalizante (ESPRO) em 2021, uma parcela de 20% das jovens entre 14 e 24 anos entrevistadas já havia faltado à escola por não ter absorvente, demonstrando o prejuízo que a pobreza menstrual pode causar na formação educacional e profissional das jovens.

A falta de conhecimento sobre o ciclo menstrual também consiste em uma violação do direito à educação e pode ser tão prejudicial quanto a falta de recursos higiênicos. Dados do mesmo estudo apontaram que 10% das entrevistadas não havia recebido orientações sobre a menstruação antes da menarca (ESPRO, 2021), o que comprova uma ausência de discussões a respeito desse assunto nos meios educacionais do país. O manejo inadequado das necessidades corporais em decorrência da falta de informações pode gerar ou agravar os problemas fisiológicos já citados e ocasionar impactos psicológicos negativos nas mulheres e meninas, fortalecendo tabus misóginos que minam a autoestima das afetadas. Mitos e expressões estigmatizantes fazem com que 20% das mulheres sintam vergonha por estarem menstruadas enquanto outras 38% se sintam “suja” (ESPRO, 2021). O melhor meio de combate a esses tabus é a educação menstrual e sexual, que deve ser promovida de maneira a incentivar o desenvolvimento pleno das pessoas que menstruam.

É essencial ainda ressaltar que o fenômeno da pobreza menstrual é intensificado por outras variáveis envolvendo a desigualdade racial, social e de renda. O relatório da Unicef apontou uma

desigualdade gritante entre mulheres brancas e negras afetadas pela precariedade de saneamento básico ao constatar que a chance destas não possuírem banheiro em casa é quase três vezes maior do que daquelas, e que 13% a mais de garotas negras do que de brancas vivem em espaços sem esgotamento sanitário (UNICEF, 2021). A população carcerária, vítima da negligência estatal, também sofre fortemente impactos da pobreza menstrual. Juliana Santos Garcia, fundadora do coletivo integrante ao movimento de luta pela dignidade menstrual Nós Mulheres, em entrevista à Carta Capital, explicou que o Estado não provém os recursos necessários para o adequado manejo menstrual, o que leva as presas a recorrerem a produtos improvisados, como miolos de pão, jornais e pedaços de tecido para conter os sangramentos e limparem-se (BASILIO, 2022), um retrato do puro abandono estatal e desconsideração da dignidade humana.

Fica evidente, portanto, a capacidade de impacto da pobreza menstrual na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros que menstruam, mostrando-se ser este um grave problema de descumprimento de direitos fundamentais e de crise de saúde generalizada. Basta compreender agora como se deu o processo, ainda em andamento, de elaboração de políticas públicas de erradicação de tal problema.

Pobreza menstrual: um problema público

Como afirma Leonardo Secchi (2016, p.5), o problema público está para a doença como a política pública está para o tratamento. Configura-se como finalidade de uma política pública o enfrentamento, a diminuição e a resolução desses problemas. Contudo, existem alguns fenômenos sociais, tais como a pobreza menstrual, que se mantiveram fora do foco de elaboração das políticas públicas por um longo tempo, ainda que gerem sérios danos ao bem-estar da sociedade brasileira. Para compreender a razão por trás dessa contradição, primeiro é necessário esclarecer de que maneira uma questão social é reconhecida como um problema público e passa a ser alvo da gestão estatal.

Segundo Ana Paula Capella (2018, p.28), o conjunto de discussões políticas que avaliam quais questões merecem a atenção do sistema estatal é chamado de agenda. Os estudiosos do campo de políticas públicas explicam que existem diferentes tipos de agenda, com destaque para a sistêmica, a governamental e a decisória. Os estudos de Roger Cobb e Charles Elder (1972, p.85) definem a agenda sistêmica como o conjunto de questões que recebem a atenção da opinião pública e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais. Nem todos os assuntos que se manifestam na agenda sistêmica compõem a agenda governamental, que englobam as questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja em plano nacional, estatal ou municipal (CAPELLA, 2018, p.28). Já a agenda decisória, abordada posteriormente nos estudos de John Kingdon, se trata de um subconjunto da agenda governamental que reúne as questões que estão prontas para uma decisão ativa (2003, p.4).

Nota-se, dessa forma, que o processo de formação das agendas de políticas públicas envolve uma série de decisões, que, por mais tautológico que possa soar, são puramente políticas. Assim, os grupos inseridos na esfera pública desempenham um papel importante na seleção dos temas sociais dignos da atenção governamental. Acontece que as mulheres permaneceram fora da esfera de tomada de decisões públicas por muito tempo. Como explica a autora Carole Pateman, a mulher não foi considerada um ser político ativo durante a construção das bases do Estado Moderno (1993, p.16). Ela foi interpretada como um objeto e relegada à esfera civil da vida, permanecendo sem o direito à participação política por anos (PATEMAN, 1993, p.21), o que esclarece o fato de questões relacionadas ao seu corpo e a sua saúde não terem sido entendidas como problemas de saúde pública.

Contudo, com o avanço dos movimentos feministas e o desenvolvimento do campo dos direitos fundamentais, a mulher passou a lutar pelo seu espaço na esfera política e a exigir medidas por parte do Estado capazes de promover e assegurar sua condição de vida digna. É graças a essas mudanças que a pobreza menstrual passou a ser discutida e encarada, inicialmente pela população e pelos meios científicos, e posteriormente por órgãos governamentais, como um problema público. Como afirma o economista e sociólogo francês, Alfred Sauvy (1959, p.7-8, apud BONAVIDES, 2000, p. 590), a opinião pública constitui o foro íntimo de uma nação, podendo atuar como um árbitro, uma consciência ou um tribunal, e, nesse caso, foi a sua força expressa a responsável por pressionar o campo do direito para que este se abrisse para a participação feminina e a desencadear o processo de avanço do tema da pobreza menstrual das agendas sistêmicas de políticas públicas rumo às decisórias.

Nesse sentido, nos últimos dois anos (2020-2021), a partir da pressão de grupos feministas e movimentos sociais, políticas públicas voltadas ao combate à pobreza menstrual foram criadas ao redor do país. Destaca-se, em âmbito estadual, as leis aprovadas nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Paraíba e, em âmbito nacional, o grande destaque é a lei 14.214, sancionada em 6 de outubro de 2021, que instituiu o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. A exigência de elaboração de políticas públicas que tratassem da dignidade menstrual por parte do governo federal já causava repercussões no campo das lutas sociais há algum tempo, como demonstrado pela expedição da Recomendação Nº 21 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em dezembro de 2020, que recomendava ao Presidente da República, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Senado Federal a criação de um marco legal para a superação da pobreza menstrual e a garantia de isenções de impostos aos produtos de higiene menstrual. A Recomendação levava em consideração os Objetivos 3 e 5 de Desenvolvimento Sustentável elaborados pela ONU e a Cartilha da UNICEF ‘‘Menstruação na pandemia e + outras coisinhas’’, que reconhecia a saúde menstrual como um direito fundamental para todas as mulheres (CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2020).

O projeto que deu origem à lei 14.214, o PL 4.968/19, era de iniciativa da deputada federal Marília Arraes, do partido Solidariedade. O projeto foi aprovado ainda em 2020 no Senado, todavia, seis de seus trechos foram vetados pelo presidente Jair Messias Bolsonaro, incluindo o artigo 1º da lei, que previa a distribuição gratuita de absorventes higiênicos femininos, e o artigo 3º, que apresentava a lista de beneficiadas, que incluía essencialmente mulheres em situação de vulnerabilidade social (AGÊNCIA SENADO, 2021). O presidente alegou como justificativas para o veto a falta de previsão de fontes de custeio e incompatibilidade com a autonomia dos estabelecimentos de ensino (AGÊNCIA SENADO, 2021).

A atitude do presidente Jair Bolsonaro foi abertamente criticada nos meios midiáticos e políticos. No ano seguinte, o presidente assinou um decreto que prevê a proteção da saúde menstrual e a distribuição gratuita de absorventes e outros itens de higiene, porém, os parlamentares preferiram ainda assim derrubar o seu veto e assegurar, por meio da lei, a atenção estatal ao problema em questão (AGÊNCIA SENADO, 2021). Dessa maneira, a lei 14.214 foi sancionada, com seus artigos 1º e 3º restituídos. O Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual prevê a oferta sem custos de produtos higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual, tendo em vista combater a precariedade menstrual, oferecer garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual (BRASIL, 2021). Entre as beneficiadas, estão inclusas: estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino; mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema; mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; e mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa (BRASIL, 2021).

Apesar do importante avanço legislativo em relação à proteção dos direitos fundamentais das mulheres que tal lei proporcionou, é preciso salientar que ela não toca todos os aspectos relacionados à pobreza menstrual. A lei 14.214/21 não entra nos pormenores da promoção da educação sexual nem na ratificação dos problemas sanitários interligados à questão da precariedade menstrual. É importante, portanto, lembrar que a eficácia deste programa depende não somente da concretização dos objetivos por ele propostos, como também da combinação entre esta e outras políticas de saneamento básico, de saúde e educacionais, de maneira a combater a pobreza menstrual em toda a sua complexidade e multidisciplinaridade.

Conclusões

A pesquisa realizada neste artigo demonstra as violações de direitos fundamentais das mulheres brasileiras por parte da pobreza menstrual, um fenômeno complexo e multifacetado que reflete diversas desigualdades sociais presentes na estrutura da nação. O processo demasiadamente recente de reconhecimento da pobreza menstrual como um problema público e de elaboração de políticas que visem combatê-lo é outro reflexo da desigualdade de gênero, que se manifestou por

muito tempo na esfera social e pública brasileira. Os avanços obtidos a partir da promulgação de políticas públicas municipais, estaduais e nacionais é deveras bem-vindo e apreciado, contudo, deve ser complementado com outras políticas, que englobem outras facetas da questão da precariedade menstrual além da falta de acesso a recursos materiais. No geral, a luta pela dignidade menstrual ainda deverá se perpetuar no âmbito político brasileiro, ecoando em si a força dos movimentos sociais no Estado Democrático de Direito vigente e consolidado.

Referências

AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff; LOPES, Brenner. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Volume 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

AGÊNCIA SENADO. **Promulgada lei para distribuição de absorventes às mulheres de baixa renda**. Publicado em 18 de março de 2022. Seção Sanções/Vetos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/18/promulgada-lei-para-distribuicao-de-absorventes-as-mulheres-de-baixa-renda>. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

BASILIO, Ana Paula. **Por que a pobreza menstrual deve ser enfrentada como uma violação de direitos humanos**. Carta Capital. Publicado em 22 de fevereiro de 2022. Seção Sociedade. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-que-a-pobreza-menstrual-deve-ser-enfrentada-como-uma-violacao-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

BRASIL. **Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

BRASIL. **Lei 14.214, de 6 de outubro de 2021**. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm#:~:text=L14214&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o,essencial%20o%20absorvente%20higi%C3%AAnico%20feminino. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

BUSH, Larry M. **Síndrome do Choque Tóxico**. Manual MSD. Publicado em março de 2021. Seção Assuntos Médicos. Disponível em: <https://www.msdmanuals.com/pt-br/casa/infec%C3%A7%C3%B5es/infec%C3%A7%C3%B5es-bacterianasbact%C3%A9rias-gram-positivas/s%C3%ADndrome-do-choque-t%C3%B3xico>. Acesso em 22 de agosto, 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston, MA: Allyn and Bacon, 1972.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Recomendação Nº 21, de 11 de dezembro de 2020**. Recomenda ao Presidente da República, ao Presidente da Câmara dos

Deputados e ao Presidente do Senado Federal, a criação de um marco legal para superar a pobreza menstrual e a garantia de isenções de impostos de produtos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/SEI_MDH1638484Recomendacao21.pdf. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

ENSINO SOCIAL PROFISSIONALIZANTE. **Projeto Novo Ciclo**. 2021. Disponível em: https://www.espro.org.br/wpcontent/uploads/2022/05/Infogr%C3%A1fico_Pesquisa_Novo_Ciclo_Jovens_Pobreza_Menstrual.pdf. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

GIRL UP. **Livre para Menstruar**. 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/isabe/Downloads/LivreParaMenstruar-Pobreza-menstrual-e-a-educac%CC%A7a%CC%83o-de-meninas.pdf>. Acesso em 22 de agosto, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Quarto Trimestre de 2021**. 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2021_4tri.pdf. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

KINGDON, Jonh. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**. São Paulo: Editora Terra e Paz, 1993.

SAUVY, Alfred. Opinião Pública. 1959. In: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. Malheiros Editores, 2000.

SECCHI, Leonado. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

UNICEF. **Pobreza Menstrual no Brasil: desigualdades e violações de direitos**. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14456/file/dignidade-menstrual_relatorio-unicef-unfpa_maio2021.pdf. Acesso em: 22 de agosto, 2022.

O PODER JUDICIÁRIO COMO REVISOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO ENTENDIMENTO DE DESUMANIZAÇÃO DE EDOUARD MACHERY: UMA ANÁLISE DA ADFP N. 635

Karine Jordana Barros Belém³¹

Introdução

Com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, um cidadão pode reivindicar seus direitos perante o Estado, que deve trabalhar de forma a proteger e garantir os direitos fundamentais e garantias individuais de seus titulares, abstendo-se de violá-los na hipótese de direitos de caráter negativo, e trabalhando na criação de políticas públicas quando se tratar de direitos sociais que necessitem de uma atuação estatal positiva.

³¹ Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Campus Franca. Aluna Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Análise de Políticas Públicas (PAPP). karine.jordana@unesp.br

Uma vez constatada a falha na condução de uma política pública, considera-se, nesta pesquisa, a materialização de uma restrição ao exercício de um direito fundamental imposta pela entidade que deveria garantir sua efetividade. A partir do momento que o Estado chama para si a responsabilidade ou competência para o fornecimento de um direito, e apresenta erros na execução da política pública adotada que ultrapassam as contingências naturalmente esperadas, a essência do direito fundamental passa a ter um viés defensivo, contra a violação perpetrada pelo Estado.

Seguindo a premissa de respeito ao ser humano como ser digno de proteção e titular de direitos, o texto “Dehumanization and the loss of moral standing”, escrito pelo filósofo Edouard Machery é um exemplo de estudo a respeito de um dos efeitos da desconsideração da dignidade: a desumanização, que é a ação de tratar um indivíduo como não-humano, deficientemente humano ou menos humano do que outrem. A desumanização pode se dar de maneira explícita (gritante) ou implícita (sutil), e em determinada medida pode contribuir para a instauração de eventos sociais dramáticos (genocídios) ou comuns, além de ser um dos fundamentos para discriminações ou comportamentos tendenciosos (MACHERY, 2021, p. 145-158).

Os conceitos e reflexões apresentados no estudo de Machery referentes à retirada da posição moral dos indivíduos como aspecto essencial da desumanização podem ser conectados com a ideia de proteção da dignidade da pessoa humana, reconhecida como inerente a todos os seres humanos e o “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 1948).

Estudar a valoração moral que os indivíduos atribuem a si mesmos e a outros permite entender fatos sociais que tem por núcleo a desconsideração do indivíduo como sujeito de direitos e passível de proteção, o que conseqüentemente levará à elaboração de políticas públicas cujo objetivo não se limita à manutenção da ordem estatal, mas cumprirá a finalidade do Estado de salvaguardar as liberdades individuais e de uma vida digna.

Ao considerar as políticas públicas como o mecanismo utilizado pelo Poder Público que tem como finalidade a efetivação, no plano fático, de direitos sociais previstos expressamente, ou não, na Constituição de 1988, cujo núcleo essencial necessariamente demanda prestações positivas do Estado, eventualmente será necessário um “controle de qualidade” da política pública à luz do texto constitucional, o que no Brasil é feito pelo Poder Judiciário, na medida que atua como intérprete da vontade do legislador traduzida na lei.

A pesquisa decidiu por analisar a política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro, com o recorte temporal limitado aos seis primeiros meses do período em que se instalou no Brasil o estado pandêmico causado pela disseminação da Covid-19, uma vez que se tratou de um período atípico no País, com desafios em todas as esferas do Poder Público.

No que tange à política de promoção da segurança pública e diminuição da violência e da criminalidade, a falha na condução desta política pública se visualiza por meio do “terror causado

pelas chamadas incursões policiais”, o que decorre de um “processo de militarização que substituiu a ostensividade das armas, antes na mão dos grupos criminosos e hoje nas mãos do braço armado e legal do Estado, que possui o poder do uso da força” (FRANCO, 2018, p. 91).

Essa situação vivida pela população do Rio de Janeiro, combinada com os efeitos sociais decorrentes das medidas de contenção do vírus causador da Covid-19, fez com que chegasse ao Supremo Tribunal Federal, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/DF (ADPF das Favelas), ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB em conjunto com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e diversas organizações não-governamentais, coletivos e entidades representativas de movimentos sociais ao final do ano de 2019 (ADPF DAS FAVELAS, 2019).

Dentre os 25 pedidos cautelares e de mérito expostos na petição inicial, a ação que ainda não teve seu mérito julgado, busca, em resumo, a reestruturação da política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro, com vistas à redução da letalidade policial e controle de violações de direitos humanos.

Recorrendo a critérios de racionalidade procedimental/instrumental, a pesquisa se prestará a um breve estudo da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de observar há uma extrapolação de limites no campo da judicialização das políticas públicas, mediante uma possível invasão de competência do Poder Judiciário como corregedor ou, até mesmo, gestor por usurpação.

Aqui se confundem problema e objetivo de pesquisa, posto que a problemática da análise da ADPF n. 635 gira em torno de uma tentativa de mensurar a potencialidade da intervenção do Poder Judiciário na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro mediante a interpretação de normas constitucionais e quais os critérios para essa atuação progressivamente ativa.

Foram utilizados os métodos de pesquisa bibliográfica e documental, com posterior análise de conteúdo dos dados reunidos, por se tratar de pesquisa teórica majoritariamente qualitativa, ao menos no campo bibliográfico de estudos das referências e conceitos teóricos que embasam o tema escolhido, e em parte do campo documental de análise dos critérios de fundamentação das decisões judiciais.

Desenvolvimento

Dentre outros aspectos que tiram a humanidade do sujeito, Edouard Machery busca em seu texto observar a desumanização a partir do ponto de vista da retirada da posição moral dos indivíduos. Em síntese, o autor entende que a desumanização envolve, entre outras coisas, uma negação da posição moral dos indivíduos desumanizados. A posição moral apenas é atribuída a algo que possa ser moralmente lesado. A retirada da posição moral levaria à desconsideração da

qualificação de humanidade do indivíduo, e a conseqüente desumanização permitiria uma “licença” para prejudicar os indivíduos desumanizados (MACHERY, 2021).

Segundo o filósofo, pesquisas recentes atribuem a posição moral dos indivíduos a dois pilares centrais: agência e experiência. A desumanização, portanto, se materializaria pela negação da agência ou da experiência de um indivíduo. Resumidamente, a experiência é entendida como a capacidade de sentir dor e prazer, ao passo que a agência é a capacidade de ter uma vida inteligente e complexa.

Nos dizeres parafraseados de Machery (2021), a desumanização acontece frequentemente em relação a uma concessão de licença para causar danos a alguém; ainda, quando algum indivíduo não é reconhecido como dotado de posicionamento moral, seus interesses tendem a não ter qualquer significado ou relevância quando outros decidem o que fazer com aquele indivíduo.

A leitura dos conceitos e reflexões apresentados no estudo de Machery referentes à retirada da posição moral dos indivíduos como aspecto essencial da desumanização permite uma conexão com a ideia de proteção da dignidade da pessoa humana, reconhecida como inerente a todos os seres humanos e o “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 1948).

Na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, a dignidade humana é tratada como um dos fundamentos diretos da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º, III da Constituição, e como a origem e base principal dos direitos fundamentais. Este princípio preconiza que “a vida de qualquer ser humano tem uma valia intrínseca, objetiva. Ninguém existe no mundo para atender os propósitos de outra pessoa ou para servir a metas coletivas da sociedade” (BARROSO, 2010, p. 69-104). Este importante princípio pode ser considerado a base da humanidade, evitando que o homem tenha sua vida instrumentalizada, ao passo que cada vida humana deve ter seus valores e objetivos respeitados e possa se autodeterminar perante a sociedade.

A dignidade, a partir da ideia de autonomia soberana da vontade, transforma o homem em um fim em si mesmo, e não em meio para a obtenção de fins alheios. Com a autonomia da vontade e, por conseguinte, com a dignidade, o ser humano é elevado a árbitro do seu próprio destino, “capitão da sua própria alma”, buscando sua felicidade sem interferências injustificadas de terceiros. Todos são livres e iguais, devendo ser respeitados como sujeitos de direito (e não como simples objetos de direito) (LOPES DA ROCHA, 2014, p. 25).

O entendimento kantiano de moral mencionado no texto de Machery e de dignidade também estão diretamente correlacionados. No texto sobre a desumanização, é mencionada a tradição kantiana que reconhece a capacidade de autodeterminação como fundamento para a atribuição de posição moral a um indivíduo, além de considerar todo ser humano como um fim em si mesmo (e não do Estado), dotado de direito a viver com dignidade.

Geoffrey P. Goodwin (2015, p. 914-926), na obra “Experimental approaches to moral standing”, também estuda a conexão entre posicionamento moral e a desumanização, para entender as valorações dadas às posições morais entre entidades humanas do ponto de vista da capacidade de sofrimento, inteligência e de interesses. Na argumentação de Goodwin, há a necessidade de se pesquisar se o posicionamento moral do sujeito influencia em seu comportamento, para compreender a relação entre a moral e as interações sociais entre “entidades humanas” e “entidades não humanas”, visto que tais fatores indicarão o que os indivíduos entendem como “mundo moral”.

Estudar a valoração moral que os indivíduos atribuem a si mesmos e a outros permite entender fatos sociais que tem por núcleo a desconsideração do indivíduo como sujeito de direitos e passível de proteção, o que conseqüentemente levará à elaboração de políticas públicas cujo objetivo não se limita à manutenção da ordem estatal, mas cumprirá a finalidade do Estado de salvaguardar as liberdades individuais e de uma vida digna.

Assim como o respeito aos posicionamentos morais, a dignidade humana se apresenta como o pilar de qualquer estrutura estatal, nas esferas legislativa, administrativa e judicial. O que se observa nos exemplos citados pelo texto de Edouard Machery é que a “coisificação” ou animalização dos indivíduos (em alguns casos pelo próprio Estado), seja pela negação da agência, da experiência, ou dos dois, se dá pela retirada do véu da dignidade.

É a dignidade que garante a proteção material e normativa ao ser humano, impedindo violências arbitrárias do Estado e/ou horizontais no âmbito privado. Por ser inata à natureza humana, é o pilar fundamental que bloqueia a propagação de atos que levam à desumanização (pelo não reconhecimento da agência e da experiência), bem como a permissibilidade de qualquer prejuízo, posto que, à luz desse princípio, todos são seres humanos plenos, titulares de direitos e dirigentes de seus próprios planos e projetos de vida.

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao Poder Judiciário, especificamente ao Supremo Tribunal Federal, ampliados mecanismos de controle do poder político e de proteção a direitos fundamentais, principalmente no que tange às minorias vulneráveis, que sofrem violações de direitos intrínsecos não apenas por particulares, mas também pelo Estado. Antes um tribunal tímido, a Suprema Corte vem ampliando as fronteiras de sua atuação, e revendo seu papel de velar pela proteção da dignidade humana, aderindo ao “discurso legitimador de tribunais constitucionais como instituições desenhadas para limitar maiorias legislativas e proteger direitos fundamentais no contexto do pós-guerra” (ARGUELHES, 2021, p. 1536).

No exercício desse não tão novo controle político, o Supremo Tribunal Federal foi provocado, por meio do ajuizamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635. O agravamento da letalidade policial e das violações de direitos humanos infligidos sobre as populações vulneráveis do Estado do Rio de Janeiro durante o período em que vigoraram medidas de isolamento social para contenção da pandemia de Covid-19 fez com que organizações e

movimentos sociais questionassem o Poder Judiciário a se manifestar a respeito da condução da política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

Sob a relatoria do ministro Edson Fachin, os ministros deram parcial provimento aos pedidos cautelares apresentados na inicial, destacando-se as seguintes determinações: a restrição da utilização de helicópteros blindados com plataformas de tiro (caveirão aéreo) nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade; orientações aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro de preservação dos vestígios de crimes cometidos em operações policiais, documentação fotográfica das provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, observação de diretrizes específicas em casos de operações policiais em escolas, creches, hospitais ou postos de saúde (excepcionalidade da medida, adoção de protocolos específicos, proibição do uso de estabelecimentos educacionais ou de saúde como base operacional); atribuir ao MPRJ a competência para a investigação de infrações penais que tenham por suspeitos agentes policiais, devendo ser seguidas as instruções do Protocolo de Minnesota; suspensão da eficácia do art. 1º do Decreto 46.775/2019, que impôs alterações na letalidade policial (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Posteriormente, a liminar concedida foi referendada pela Corte, que determinou a proibição da realização de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro enquanto perdurar a pandemia de Covid-19. Excetuam-se a esta regras os casos excepcionais, desde que haja a devida justificação pela autoridade competente e prévia comunicação ao MPRJ; a adoção de cuidados e protocolos excepcionais com vistas a minimizar os riscos à população, à prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Conclusões

A essência dos julgamentos liminares da ADPF n. 635 é um exemplo claro da atuação ativa do Poder Judiciário na esfera organizacional das políticas públicas. Embora a criação e condução dessas políticas sejam atribuídas à Administração Pública (Poder Executivo), em determinados casos serão constatadas falhas ou desvios no ciclo de uma determinada política pública, o que demandará a retomada do equilíbrio da influência intrínseca entre Estado - aqui leiam-se os Três Poderes - e sociedade para combater os prejuízos causados pela demora na concretização dos direitos fundamentais.

O contexto que levou à propositura da ADPF das Favelas foi de um quadro grave de violações de direitos humanos pelas polícias do estado do RJ, decorrentes de uma política de segurança pública baseada no confronto armado, e que atingem especialmente a população negra e pobre moradora de favelas, sem investigação ou respostas efetivas pelo sistema de justiça local. Uma realidade de rotinização do uso da violência, com armamentos e procedimentos de guerra, que produz

mortes cotidianamente, além do fechamento habitual de escolas e postos de saúde, inviabilização do trânsito e invasão de domicílios (OSMO; FANTI, 2021, p. 2117).

Cabe apenas ao Poder Público solucionar a questão da violência e, conseqüentemente, da letalidade policial, posto que este último é problema causado pelo próprio aparato estatal, que detém a exclusividade do poder punitivo e do uso repressivo da força. A partir do momento em que a violência e os danos à vida e a integridade física e moral dos cidadãos são perpetrados pelas instituições governamentais, não há apenas uma desvirtualização do fim precípua da política pública e da atividade estatal, mas uma efetiva violação e desrespeito aos direitos fundamentais pelo ente responsável por protegê-los.

Assim como reconhecido por Machery, todas as entidades humanas claramente são dotadas de posicionamento moral e, assim, podem ser moralmente lesionadas. Suas propriedades podem ser roubadas, sua integridade pode ser ferida injustificadamente e sua liberdade pode sofrer injustas restrições. Quando um indivíduo é reconhecido como possuidor de posicionamento moral, merece consideração moral ou preocupação dos agentes morais (SYTSMA; MACHERY, 2012). Para tanto, mostra-se útil o ciclo de políticas públicas, que pode ser compreendido como um conjunto de esquemas de visualização e interpretação que visam ajudar a entender e resolver um problema público. Embora seja importante que se organizem as prováveis fases sequenciais de uma política pública, um aspecto importante do ciclo é a avaliação da política pública, por ser a verdadeira etapa que permite vislumbrar a necessidade de melhorias, destinação de mais recursos, alterações de gestão, bem como a tomada de decisões como um todo, com vistas ao alcance das metas que se propuseram alcançar com a política.

(...) Desde que a ADPF 635 entrou em vigência, em 5 de junho de 2020, 59 chacinas deixaram 250 mortos durante ações e operações policiais na Região Metropolitana do Rio, segundo dados da plataforma Fogo Cruzado. Na classificação realizada a partir das notificações recebidas pelo sistema, chacina é quando acontecem três ou mais mortes na mesma ocorrência.

No entanto, números da plataforma demonstram queda significativa nos indicadores de violência armada desde que a medida passou a valer.

No período de um ano e cinco meses, houve 1.693 tiroteios em ações e operações policiais na Região Metropolitana do Rio. O número representa uma queda de 38% em comparação ao período de um ano e cinco meses anterior à ADPF, quando houve 2.715 registros.

(...) A Defensoria Pública do Estado do Rio aponta que, de 2013 a 2019, a Região Metropolitana do Rio viveu um aumento de 313% das mortes por intervenção de agente de Estado. Ainda de acordo com a defensoria, essa tendência foi revertida somente em 2020, com a restrição das operações policiais pelo STF, resultando na maior redução da letalidade policial dos últimos 15 anos (34%) (COELHO; BRASIL, 2021).

A atuação, ainda que excepcional, do Poder Judiciário na esfera organizacional das políticas públicas precisa ser vista além de seu caráter interventivo. A manifestação judicial pode ser considerada um instrumento que permite vislumbrar a necessidade de melhorias, de destinação de

mais recursos, alterações de gestão, bem como a tomada de decisões como um todo, com vistas ao alcance das metas que se propuseram alcançar com a política, razão de ser deste instituto.

Seguindo o disposto na Constituição, o que se mostra necessário é a garantia de eficiência material das instituições. Em outras palavras, só é possível o alcance da eficácia completa dos direitos fundamentais que decorrem estruturalmente do princípio da dignidade humana mediante a soma da eficiência normativa e a conseqüente concretização fática, com a ressalva de que a independência descrita no princípio da separação dos Poderes serve à questão organizacional, não implicando, necessariamente, na ausência de correlação total entre o funcionamento desses poderes.

Referências

ADPF DAS FAVELAS. **Vitória do povo negro e das favelas: STF exige mudanças imediatas na Segurança Pública do Rio.** Disponível em <<https://www.adpfdasfavelas.org/#block-33852>> Acesso em: 07/11/2022.

ARGUELHES, Diego Werneck. **Ellwanger e as transformações do Supremo Tribunal Federal: um novo começo?** Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/54758/38032>>. Acesso em: xxxx. DOI: 10.1590/2179-8966/2021/54758.

BARROSO, Luís Roberto; MARTEL, Letícia de Campos Velho. **A morte como ela é: dignidade e autonomia individual no final da vida.** PANÓPTICA-Direito, Sociedade e Cultura, v. 5, n. 2, p. 69-104, 2010.

COELHO, Henrique. BRASIL, Filipe. Portal G1. **Em 14 meses de restrições nas operações, policiais do RJ mataram 1,5 mil pessoas; STF julga medida nesta quinta.** Rio de Janeiro. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/25/em-14-meses-de-restricoes-nas-operacoes-policiais-do-rj-mataram-15-mil-pessoas-stf-julga-medida-nesta-quinta.ghtml>> Acesso em 11/12/2022.

FRANCO, Marielle. **UPP - A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.** São Paulo: Editora N-1, 2018. p. 91.

GOODWIN, Geoffrey P. **Experimental approaches to moral standing.** Philosophy Compass, v. 10, n. 12, p. 914-926, 2015.

LOPES DA ROCHA. Carlos Odon. **Princípio da dignidade da pessoa humana: o outro como fim em si mesmo e a igualdade material.** In: Dignidade da pessoa humana e o princípio da isonomia: implicações recíprocas / Organizador Paulo Gustavo Gonet Branco e Janete Ricken de Barros. – Brasília: IDP, 2014.

MACHERY, Edouard. **Dehumanization and the loss of moral standing.** In: The Routledge handbook of dehumanization. London and New York: Routledge, 2021. p. 145-158.

UNITED NATIONS. Human Rights. Office of the High Commissioner. **Universal Declaration of Human Rights.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em: 10/12/2022.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. **ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo / “ADPF das Favelas”: Legal mobilization in the intersection between police violence and racism.** Revista Direito e Práxis, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 2102-2146, set. 2021. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61282/39035>>. Acesso em: 03/11/2022

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635** – Rio de Janeiro. ADPF 635 MC/RJ. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 18/08/2020. Publicação: 21/10/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754168293&prcID=5816502>>. Acesso em: 09/12/2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635** – Rio de Janeiro. ADPF 635 MC-TPI-Ref / RJ. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 05/08/2020. Publicação: 09/11/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754312998>>. Acesso em: 09/12/2022.

SYTSMA, Justin. MACHERY, Edouard. **Two sources of moral standing**. *Review of Philosophy and Psychology*, 2012, 3, 303–324.

O CONCEITO DE INTERSECCIONALIDADE E SEU USO PARA ANÁLISE DA JUSTIÇA SOCIAL NAS POLÍTICAS GLOBAIS

*Ana Júlia Diniz Neves do Lago*³²

Introdução

O campo de estudo deste trabalho consiste em explorar a temática da interseccionalidade enquanto ferramenta de investigação e práxis críticas envolvida no contexto político internacional, o qual reverbera internamente na dinâmica política nacional dos Estados. Sendo assim, esse ensaio é um dos resultados obtidos com a pesquisa de Iniciação Científica que foi desenvolvida sob o edital PIBIC 2021/2022. Portanto, a problemática trabalhada é: tendo como objeto de análise a obra *Interseccionalidade* (2016) de Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, qual o alcance da interseccionalidade, enquanto ferramenta de análise investigativa e práxis crítica, nos estudos sobre neoliberalismo e identidade política?

A emergência dessa temática está na importância que a interseccionalidade alcançou nas últimas décadas, desde sua formalização acadêmica, marcando presença em debates internacionais sobre direitos humanos, meio ambiente e outros. Assim, estudar no que consiste essa ferramenta e em quais âmbitos ela atua se faz de extrema importância, especialmente no contexto de expansão do neoliberalismo como sistema que intensifica as múltiplas formas de opressão que os indivíduos experienciam. Sendo assim, o objetivo deste trabalho consistiu em investigar a atuação da interseccionalidade enquanto ferramenta de análise investigativa e práxis críticas no contexto internacional atual, a saber, o de predominância do neoliberalismo como racionalidade do capitalismo contemporâneo. Mais especificamente, dessa forma, foram investigados os contornos estruturantes do conceito de interseccionalidade, de neoliberalismo e de identidades políticas para, então, pensar a inserção da interseccionalidade na dinâmica de políticas globais.

Para tanto utilizou-se de obras completas, capítulos de livros e artigos para compor o desenvolvimento da pesquisa, visando, através de uma metodologia qualitativa de revisão bibliográfica, responder aos objetivos expostos. Dessa forma, foi priorizado uma leitura crítica sobre os materiais, articulando-os entre si. Tendo isso em vista, a obra principal a ser consultada foi *Interseccionalidade* (2021) de Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, mas também recorreu-se a obras como *A nova razão do mundo* (2017) de Christian Laval e Pierre Dardot para a compreensão do neoliberalismo e artigos fundamentais de Kimberlé Crenshaw para situar o surgimento da interseccionalidade e sua aplicação, sendo eles *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color* (1991) e *Demarginalizing the Intersection of Race*

³² 1 Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Graduanda em Relações Internacionais. ana.lago@unesp.br

and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics (1989).

Desenvolvimento

A interseccionalidade, como proposta por Patricia Hill Collins e Sirma Bilge em *Interseccionalidade* (2021), é uma ferramenta de investigação e *práxis* críticas que busca compreender a realidade social em sua complexidade. Portanto, parte do pressuposto de que as pessoas estão submetidas a múltiplos sistemas de poder, os quais as oprimem de forma simultânea. Assim sendo, essa ferramenta promove um modo de pensar com um olhar interseccional, ou seja, deve-se interpretar as relações sociais desiguais como entrelaçadas e emaranhadas, especialmente em meio ao contexto atual de avanço do neoliberalismo, sendo este não só sistema econômico, mas também norma geral de vida (DARDOT; LAVAL, 2016). Nesse âmbito, o debate interseccional ganha espaço nas últimas décadas em discussões internacionais e se faz essencial para localizar a dinâmica opressiva dentro da conjuntura mencionada. Isso implica em compreender essa face do capitalismo como responsável por engendrar e moldar as desigualdades sociais, as quais não se limitam ao aspecto exclusivamente econômico.

Dessa maneira, a conceitualização da interseccionalidade se fez de extrema importância, pois possibilitou sua mobilização enquanto ferramenta e permite, assim, sua aplicação tanto para a análise da realidade, quanto para sua utilização prática na sociedade, como na incorporação por políticas públicas. Nesse viés, resgata-se que a essência do pensamento interseccional remonta séculos antes de sua formalização acadêmica, já sendo identificado por Carla Akotirene (2019) no período colonial das Américas, no qual a mulher negra já articulava as noções de gênero, raça, classe e nação. Posteriormente, entre as décadas de 1960 e 1970, Collins e Bilge (2021) apresentam como essas mesmas estruturas foram contestadas em meio a efervescência de movimentos sociais nos Estados Unidos da América. Isso leva à evocação dos principais conceitos que foram depois alocados no conceito de interseccionalidade, como desigualdade social, poder, relacionalidade, contexto social, complexidade e justiça social (COLLINS; BILGE; 2021, p. 90). É necessário pontuar que esse momento exerce influência significativa para a formalização da interseccionalidade que se sucedeu após algumas décadas.

Nesse âmbito, situa-se o surgimento da interseccionalidade no bojo do feminismo negro, o que se deve à posição ocupada pelas mulheres negras, as quais não se sentiam contempladas nem pelo feminismo branco liberal – o qual tinha pautas focadas nas necessidades de mulheres brancas de classe média –, nem pelo movimento negro - que não abarcava questões de gênero em suas discussões. Com isso, a necessidade de um pensamento que abarcasse essas reivindicações leva Kimberlé Crenshaw a cunhar o termo *interseccionalidade* entre o final da década de 1980 e início

dos anos de 1990. Ressalta-se, no entanto, que ao longo das décadas que se seguiram, esse conceito se expandiu e passou a abarcar outras relações para além do gênero e da raça, como já mencionado.

À vista disso, a interseccionalidade aparece como novidade porque distingue-se de teorias produzidas anteriormente, uma vez que não utiliza-se de apenas uma lente de análise, mas sim de múltiplas. Entretanto, isso não significa que haja o completo descarte das contribuições fornecidas por essas outras teorias, mas há a articulação de pontos relevantes para formar uma compreensão da complexidade da realidade social. De tal modo, é fundamental investigar as relações de raça, classe, gênero, etnia, sexualidade, *status* migratório, capacidade, idade e tantas outras mais que forem necessárias e suas interligações para compreender a desigualdade social e a opressão. Como postulado por Kimberlé Crenshaw (1989), somente trabalhando-as dessa maneira é possível alcançar a justiça social, já que analisar essas opressões como problemas separados representa um fracasso enquanto tentativa de solução desses impasses.

Mais do que adotar a aplicação da interseccionalidade como ferramenta prática, é preciso assimilá-la como forma de interpretação social, a fim de, dessa forma, romper com o padrão normativo e com a visão descritiva da sociedade (CRENSHAW, 1989). Assim, é necessário compreender a interseccionalidade na indissociabilidade de suas duas faces: a da investigação e a da ação, ambas feitas de modo crítico. Isso significa que, em seu âmbito investigativo, busca pensar a conjuntura na qual determinadas opressões se manifestam, considerando os aspectos histórico-sociais específicos e partindo de uma análise das estruturas interseccionais. Dessa forma, possibilita-se, ainda, a revisão de debates feitos anteriormente por meio da incorporação das lentes interseccionais, as quais produzem novas interpretações sobre as mesmas questões. Por outro lado, seu âmbito prático apresenta uma possibilidade de resolução de problemas, ou seja, a partir da análise de determinada situação, propor sobre ela um caminho para a justiça social, de modo a combater as diversas desigualdades de modo conjunto e simultâneo. Além disso, é imprescindível que ambas as faces sejam encaradas de maneira crítica, o que implica não só em questionar as leituras hegemônicas existentes e a forma como políticas são aplicadas baseadas nas relações sociais, mas questionar a interseccionalidade em si mesma, enquanto ferramenta, incluindo seus pressupostos e a forma como vem sendo aplicada.

Nesse sentido, ao promover a investigação e ação críticas, há uma aproximação com os indivíduos. Isso acontece devido ao diálogo entre os aspectos individuais e coletivos das desigualdades sociais, de modo que as opressões passam a ser vistas como problemas que atingem todo um grupo de pessoas e tem efeitos em variadas camadas. Dessa forma, como resgatado por Collins (2022, p. 44), desde que cunhou a interseccionalidade, Crenshaw reconhecia que há uma influência direta tanto dos arranjos estruturais sociais de poder e das experiências coletivas e individuais, quanto os efeitos subjetivos ocasionados pela marginalidade política. Tendo essa contextualização do conceito de interseccionalidade em vista, é importante situar seu debate e

inserção no contexto de neoliberalismo como política dominante do globo. Assim, aqui tem-se neoliberalismo como definido por Pierre Dardot e Christian Laval em *A nova Razão do Mundo* (2017), como sendo um “conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.17). Portanto, esse sistema é a racionalidade que guia o capitalismo contemporâneo, sendo responsável por produzir relações sociais e interferir diretamente na forma como os indivíduos experienciam a realidade social. Com essa lógica normativa (DARDOT; LAVAL, 2016), é propagada uma crescente individualização na sociedade, resultado do sistema concorrencial implementado de maneira exacerbada e que é incorporado subjetivamente. Aqui destaca-se um traço fundamental para compreensão do neoliberalismo: ele ultrapassa as barreiras do trabalho e, por extensão, os limites da dinâmica exclusivamente econômica, pois se expande para os âmbitos subjetivos e interpessoais.

Assim, em torno de uma luta pela sobrevivência dentro do mercado, a organização social passa a ser cada vez mais individualista e implica em mudanças na própria forma de pensar dos indivíduos, que se torna mais fragmentada. As consequências de um raciocínio fragmentado reverberam na maneira sobre a qual as interligações e relacionais na dinâmica social tornam-se cada vez mais imperceptíveis.

Por sua vez, notando-se que as opressões advindas desse sistema não se limitam às relações exclusivas de classe e agem de maneira subjetiva e interpessoal, é importante ressaltar que há múltiplos sistemas de poder que operam simultaneamente e se intensificam sob o neoliberalismo. Assim compreender que “essa ordem mundial neoliberal repousa sobre um sistema capitalista global modulado por relações desiguais de raça, gênero, sexualidade, idade, deficiência e cidadania” (COLLINS; BILGE, 2021, p.161) significa entender que apenas um olhar que abarque todas essas relações é capaz de promover uma análise satisfatória da complexidade da realidade social. Situar o debate interseccional no neoliberalismo sinaliza, portanto, que o combate de todas as opressões geradas pelos diversos sistemas de poder implica no combate do capitalismo como sistema dominante.

Nesse sentido, os desafios que se apresentam às lutas sociais e, por extensão, ao alcance da justiça social residem no combate da racionalidade individualista promovida pela lógica concorrencial do neoliberalismo. Dessa forma, é imprescindível uma ação que vá de encontro com a subjetividade propagada e incorporada pelos indivíduos que gera a fragmentação do pensamento e impossibilita uma organização mais eficiente das pessoas. Condição essa que se dá pela atribuição do caráter individual às opressões, ou seja, estas deixam de serem vistas como resultado de uma série de mecanismos estruturais que as provocam e passam a ser analisadas apenas como casos isolados e particulares. É nesse ponto que a interseccionalidade surge como uma ferramenta de grande valia, já que promove não apenas um pensamento relacional e interligado –

compreendendo as questões sociais como imbricadas –, mas também um entendimento profundo dos fenômenos sociais – de modo a pensar suas estruturas e contextos específicos – o que impede propor suas superações dessa maneira fragmentada.

Além disso, é preciso destacar a emergência da reivindicação de identidades políticas por parte de grupos submetidos a opressões interseccionais. A importância disso reside na formação de coalizões políticas que se manifestam em prol de seus direitos, possibilitando, por meio de ligações políticas heterogêneas, o estabelecimento de uma luta coletiva. Nesse âmbito, a interseccionalidade age como uma ferramenta que analisa de maneira mais amplas relações dessas identidades e da ação política (COLLINS; BILGE, 2021, p.188). Isto posto, nota-se a relevância de trazer à tona a incorporação da interseccionalidade para a interpretação da realidade social e para o pensar da ação política. Desse modo, ela já vem sendo levada a debates fora do âmbito acadêmico e abarcada em pautas sobre direitos humanos e políticas globais (COLLINS; BILGE, 2021), especialmente com a visibilidade alcançada nas últimas décadas. Nesse segmento, ao considerar que as políticas públicas feitas no interior dos Estados recebem influência da dinâmica internacional, é preciso reconhecer que os sistemas de poder fortalecidos pelo neoliberalismo atuam ativamente em âmbitos micro e macro. Assim, com o auxílio da interseccionalidade, é possível notar

[...] que a virada coercitiva dos Estados neoliberais incidiu fortemente sobre as populações desfavorecidas em razão de raça, classe, gênero, sexualidade, deficiência, religião e status migratório (COLLINS; BILGE, 2021, p.173).

Isso indica como a forma com a qual as políticas públicas são feitas podem propiciar desigualdades sociais. A razão para isso reside no fato de que a organização do poder direciona sua ação para grupos específicos. Desse modo, para que o combate às desigualdades sociais seja mais efetivo, é necessário que as opressões sejam identificadas como problemas coletivos e não individuais ou isolados, o que vai de encontro com a lógica concorrencial neoliberal, como já discutido anteriormente.

Assim, a interseccionalidade aparece como uma ferramenta que pode possibilitar tanto um repensar das políticas que vêm sendo feitas, quanto propor novas possibilidades de combate às opressões. Novamente, no contexto neoliberal, utilizar-se da interseccionalidade como maneira de agir em diversas frentes simultâneas em busca da justiça social apresenta uma possibilidade de alcance da justiça social significativa, pois apresenta a indispensabilidade de pensar sobre gênero, raça, classe, idade, *status* migratório, etc de forma indissociável. Atua, nesse sentido, de modo a incentivar o pensamento sobre políticas de inclusão, igualdade e desenvolvimento, uma vez que visa reduzir as desigualdades sociais abarcando todas as formas de opressão ao mesmo tempo. No entanto, tendo em vista que a discussão acerca da interseccionalidade é recente e ainda persistem meandros a serem explorados, alguns pontos necessitam ser mais acentuados, como sua

aplicação prática na formulação de políticas públicas. Isso porque incluir a amplitude de formas de opressão que são experienciadas sem que haja uma perda de importância de cada uma delas e, ao mesmo tempo, que não se torne medidas específicas demais, apresenta um desafio de aplicação teórica.

No entanto, esses obstáculos não devem ser decisivos para o descarte da interseccionalidade. Pelo contrário, apontam para um momento em que a interseccionalidade deve se desdobrar e consolidar seu espaço. Como afirma Collins (2022), enquanto ferramenta crítica, não só deve analisar a realidade e agir de maneira crítica, mas também deve olhar para si mesmo de maneira a refletir sobre si mesma e expandir seus horizontes. Ademais, em meio a um cenário tão complexo quanto o que o capitalismo neoliberal proporciona, além da própria diversidade contida nas vivências humanas, questionar a realidade social como ela é através do uso de uma ferramenta com grandes horizontes, como disposto pela interseccionalidade, se faz de extrema importância para visar o alcance da justiça social.

Conclusões

A conceituação da interseccionalidade com suas premissas de investigação e de *práxis* apresenta uma possibilidade de interpretação da realidade social que busca abranger toda sua complexidade. Isso porque presume analisar os múltiplos sistemas de opressão de maneira relacional, uma vez que os entende como emaranhados e imbricados. Para tanto, ao contrário de outras teorias, utiliza conjuntamente de várias lentes de interpretação para compreender as relações de raça, classe, gênero, *status* migratório, idade, etc, sem privilegiar nenhuma, pois entende que todas, em suas especificidades, devem ser tratadas igualmente. Com isso, sendo uma ferramenta de investigação e de *práxis* críticas, atua de maneira simultânea e indissociável nessas duas frentes. Dessa forma, apresenta um olhar com maior profundidade sobre a dinâmica das relações sociais e, assim, coloca o objetivo máximo de alcance da justiça social como ponto central em todo seu desenvolvimento. Por isso, ainda que tenha questões a responder e aspectos a desenvolver, a interseccionalidade aparece no contexto do neoliberalismo como uma forma de luta ante esse sistema. Ou seja, por meio de sua aplicação, a interseccionalidade combate a lógica estabelecida e globalmente disseminada por essa face do capitalismo, enxergando as interconexões dos múltiplos sistemas de opressão sobre os indivíduos e buscando combatê-los de maneira simultânea.

Portanto, a interseccionalidade representa a necessidade de questionar não só a realidade social que é vivenciada, mas a própria forma como ela é, por consequência, as opressões nela contidas, são enfrentadas. Sendo uma nova possibilidade de interpretar as relações sociais, é também uma nova maneira de pensar o caminho da justiça social, principalmente, na emergência atual, por meio de políticas públicas de inclusão, igualdade e desenvolvimento.

Referências

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2019.

BILGE, Sirma. Quand l'intersectionnalité interpelle le développement. In: LEVY, Charmain; MARTINEZ, Andrea (orgs.). **Genre, féminismes et développement: une trilogie en construction**. Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2019. p. 405-424.

BLACKWELL, Maylei; NABER, Nadine. Interseccionalidade em uma era de globalização as implicações da conferência mundial contra o racismo para práticas feministas transnacionais. **Revista Estudos Feministas**, 2002, v. 10, n. 1, pp. 189-198. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100012>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

BOSE, Christine E. Intersectionality and Global Gender Inequality. **Gender and Society**, vol. 26, no. 1, 2012, pp. 67–72. Disponível em:

www.jstor.org/stable/23212241. Acesso em: 20 maio 2021.

CARASTATHIS, Anna. Identity categories as potential coalitions. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 38, n. 4, p. 941-965, 2013.

CHO, Sumi; CRENSHAW, Kimberlé Williams; MCCALL, Leslie. Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis. **Signs**, v.38, n.4, 2013. p.917-940. Disponível em:<<https://www.jstor.org/stable/10.1086/669608?seq=1>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

COLLINS, Patricia Hill. **Bem mais que ideias: A interseccionalidade como teoria social crítica**. Boitempo Editorial, 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. **University of Chicago Legal Forum**, v.1989, n.8, pp.139-167, 1989.

Disponível em: <<http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

_____. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, pp. 171-188, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>>. Acesso em 03 de fev. de 2022.

_____. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, vol.43, n.6, pp. 1241-1299, jul, 1991. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1229039>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2017

LÓPEZ, Nancy. Want Equity? Consider Establishing a statewide race, gender, class data policy consortium for social justice inquiry, research, policy and social justice praxis.

Race, Gender & Class, v. 23, n.1-2, pp.132-149, 2016. Disponível em:

<<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26529194>>. Acesso em 03 de fev. de 2022.

MACIEL, Lucas de Oliveira. **A interseccionalidade de Carla Akotirene e o marxismo: Apontamentos críticos a partir de Marx, Lukács e Chasin**. **Práxis Comunal**, v. 2, n. 1, pp.126-150, jan-dez, 2019.

MACHADO, Bárbara Araújo. **Interseccionalidade e marxismo: encontros e desencontros para o estudo do movimento de mulheres negras no Brasil**. 2018.

Disponível em:

<<http://www.sinteseeventos.com.br/site/iassc/GT6/GT6-04-Barbara.pdf>>. Acesso em 03 de fev. de 2022.

MACKINNON, Catharine A.. Intersectionality as Method. **Signs**, vol. 38, n. 4, pp.1019-1930, 2013. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.1086/669570>>. Acesso em 03 de fev. de 2022.

MIGNOLO, Walter. Colonialidade: o lado escuro da modernidade, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 32, 94, 2017.

MOHANTY, Chandra Talpade. Transnational Feminist Crossings: On Neoliberalism and Radical Critique. **Signs**, Chicago, vol. 38, n. 4, pp. 967-991, 2013.

OXFAM. Working for the few: **Political Capture and Economic Inequality**. 178 Oxfam Briefing Paper, 20 jan 2014. Disponível em: <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en_3.pdf>. Acesso em: 03 de fev. de 2022

PURDIE-VAUGHNS, Valerie; EIBACH, Richard P. Intersectional invisibility: The distinctive advantages and disadvantages of multiple subordinate-group identities. **Sexroles**, v. 59, n. 5, p. 377-391, 2008.

QUIJANO, A. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**. *In: Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. p.777-832.

WALBY, Sylvia. *et al.* Intersectionality: Multiple Inequalities in Social Theory. **Sage Publications**, vol.46, n.2, pp.224-240, abr, 2012. Disponível em:

<<https://www.jstor.org/stable/43497253>>. Acesso em: 03 de fev. de 2022.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

*Lúcio Rangel Alves Ortiz*³³

Introdução

Inicialmente, o desenvolvimento local é algo que precisa se verificar uma mudança de paradigma do município, e que para isso, é preciso entender o sentido de concepções e posturas no estabelecimento de uma nova cultura de desenvolvimento, o que requer um pressuposto humanitário, sustentável, inovador, mediante uma estrutura política, social e econômica, que deve ser constatada, e requerer empreendimento e capacidade de mudança de estrutura e conjuntura para uma mudança melhor de qualidade de vida dos habitantes. Assim, inicia-se o presente trabalho com uma proposta humanística e até, holística, no sentido de buscar a essência do desenvolvimento local, conforme entende Martins (2002), o que requer uma reflexão e busca de novo paradigma cultural.

Por óbvio, o desenvolvimento local, ora municipal, geralmente, é associado ao acúmulo material e econômico, seja monetarista, financeiro industrial, produtivo no agronegócio, no comércio e na prestação de serviços, mas que pode ser auxiliado pelas políticas públicas de cunho participativo, como os conselhos municipais, o que se pretende então propiciar o presente estudo. Ora, o desenvolvimento não é só material, mas também, cultural, social e de satisfação de escala humana, o que então pretende provocar a devida inovação de paradigma conceitual e os resultados obtidos, atualmente, são parciais, de modo que se observou que tais mecanismos proporcionam mudança de qualidade de vida da população participante do governo local.

A Constituição Brasileira proporcionou, de modo inédito, a estimular a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, o que deflagrou leis e institucionalizações de planejamento municipal com participação direta da população, como é o caso das audiências públicas e dos conselhos municipais. No caso da participação da população na gestão das políticas públicas, através dos conselhos municipais, observou-se que há consensos nos colegiados dos referidos conselhos, ou seja, um acordo entre conselheiros representantes da administração pública municipal e conselheiros representantes da sociedade civil, o então que pode se considerar uma relação de democratização das políticas públicas, mas ao mesmo tempo, se tais conselhos estavam de acordo com a representação e os anseios das suas populações locais.

Os objetivos do presente trabalho são:

1. Conhecer e estudar a respeito o que são os conselhos municipais e como funcionam e se podem promover maior participação social nas políticas públicas municipais;

³³ Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”. Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. E-mail: luciorangel.ortiz@gmail.com

2. Levantar hipóteses da questão do desenvolvimento local, do protagonismo participativo cidadão, do desenvolvimento político democrático social e ressaltar a importância dos conselhos municipais para implementação, execução e fiscalização das políticas públicas.

O que são Conselhos Municipais?

Os conselhos municipais, segundo TCU (2022), são conselhos gestores de políticas públicas como canais efetivos de participação, e que permitem estabelecer de que a sociedade exerça sua cidadania como direito em realidade, fortalecendo a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

De acordo como IBGE (2022), em 1999, o Brasil contava com 26.900 mil Conselhos Municipais, sendo que em 2012, 99% (noventa e nove por cento) dos municípios brasileiros possuíam conselhos municipais da Saúde, da Assistência Social e dos Direitos da Criança e Adolescente, e 50% (cinquenta por cento) dos municípios possuíam Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, de Cultura e de Meio Ambiente e 30% (trinta por cento) dos municípios possuem Conselhos de Segurança Alimentar, de Direitos da Pessoa com Deficiência e de Direitos da Mulher. Logo, conhecer o mecanismo de controle social dos Conselhos Municipais é fundamental para viabilizar a participação da sociedade, segundo Mendonça e Franceschinelli(2015). Assim, quanto mais há conselhos municipais funcionando no país, maior será a participação social. Pelo portal do TCU (Tribunal de Contas da União, 2022), os conselhos municipais proporcionam obrigação constitucional que cada município deve criar, a fim de proporcionar participação popular e a gestão democrática, uma vez que a existência de tais conselhos é mandamento legal, pois a gestão pública deve ter o devido controle social e como deve funcionar.

Funcionamento dos Conselhos Municipais

Os Conselhos Municipais, segundo TCU (2022), devem funcionar para proporcionar a devida participação social na elaboração, execução e controle de políticas públicas, a fim de que o cidadão possa se relacionar com o Poder Público, municipal, no caso.

Os cidadãos devem ser estimulados, como representantes de entidades da sociedade civil ou em seu nome próprio como eleitores das suas cidades para participarem dos Conselhos Municipais, através de escolha pelas referidas entidades ou se candidatarem por processo seletivo, a fim de serem analisados por comissão paritária se tem os requisitos necessários, e podem ser Conselheiros Municipais, em nome da sociedade municipal, da qual pertencem.

Na Cartilha Fiscal da Secretaria da Comunicação do TCU (2022), consta as principais leis que possibilitam criações de conselhos municipais, que são:

- Lei 12.257/2011 – Lei de Acesso às Informação da Gestão Pública;
- Lei 8.142/1990 – Lei de Participação da Comunidade no SUS (Sistema Único de Saúde)

Saúde);

- Lei 13.460/2017 – Lei de Participação dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos da Administração Pública;
- Lei 11.947/2009 – Lei de Participação do Cidadão, Pais e Alunos no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Diante disso, observa-se que os conselhos municipais são importantes que funcionem para que possam realizar suas devidas funções de criação, implementação, execução, controle e avaliação de políticas públicas que possam ser efetivadas para prestação de serviços aos cidadãos.

Revisão da Literatura

Em primeiro lugar, Bresser-Pereira e Spink (1998), de modo teórico na busca da compreensão metodológica, abordam a crise do modelo burocrático de administração pública de modo crítico, o que gerou a crise do Estado e fez de as pessoas, ora cidadãs, demandarem políticas de eficiência, eficácia e efetividade, principalmente, na prestação de serviços públicos, que proporcionem resultados satisfatórios, mediante do que se percebeu com o tempo, a necessidade de participação social nas políticas de descentralização, principalmente, advindos de movimentos populares, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e da Educação Popular por exemplo. Bresser-Pereira e Spink (1998) defendem que a participação social é um marco da construção de uma cidadania ativa, o que fez ressurgir a democracia participativa, o que proporcionou o chamado “princípio participativo” da população na implementação de políticas públicas, principalmente, municipais.

Empiricamente e especificamente, no plano local, a década de 1990 correspondeu ao período da instituição da consulta da população, nos casos de orçamentos participativos, que fez de associações, sindicatos e empresas participarem no processo de formulação de projetos de políticas públicas, que propiciaram o desenvolvimento local. Zaluar (1997) abordou a respeito do fenômeno da desigualdade social, decorrente da globalização, o que gerou processo de fragmentação social, principalmente, em países periféricos, o que precisou retomar a chamada “marginalização social” e atentar a segmentos da sociedade civil como público alvo para propor políticas públicas no sentido de se combater a exclusão social e promoção de inclusão de oportunidades para pessoas mais vulneráveis da sociedade. Milani (2008), observa que, no Brasil, a participação das pessoas na elaboração de políticas públicas, é um elemento central no processo de reforma democrática do Estado, que foi proporcionado desde a Constituição Federal de 1988. Constatou-se que as experiências de orçamento participativo municipal pelo Brasil, principalmente, nas regiões Sudeste e Sul, apresentaram com o tempo melhores indicadores sociais, bem como constatou padrões de comportamento político participativo da população, o que proporcionou um diferencial em comparação ao resto do país.

Nogueira (2001) aborda que todo o debate da década de 1970 e 1980 foi decorrente da ditadura militar que houve no Brasil, e que as pessoas reivindicavam maior liberdade e democracia nas suas vidas, para atender melhor as demandas da sociedade, principalmente, na organização dos trabalhadores e movimentos populares. Foi diante disso que surgiu partidos políticos que até hoje fazem parte do espectro como decisivos atores políticos, como é o caso do Partido dos Trabalhadores, do Movimento Democrático Brasileiro, além de outros que surgiram no decorrer da redemocratização, que culminou na Constituição Federal de 1988 e as eleições diretas para Presidente da República, que houveram, a partir de 1989.

Há de ressaltar que as políticas públicas, pós-Constituição de 1988, surgiram decorrentes das demandas dos movimentos populares, como o SUS (Sistema Único de Saúde), pois tais movimentos reivindicavam políticas de saúde, moradia, educação, entre outras, o que fez a sociedade organizar sindicatos, partidos, movimentos de Igreja, como as CEBS (Comunidades Eclesiais de Base) da Igreja Católica, o que proporcionou a mobilização de lideranças que se tornaram políticos e políticas, representantes importantes desses segmentos. Diante disso, os conselhos municipais foram decorrentes deste período histórico, que tiveram papel importante para proposição, implementação e execução de políticas públicas locais, mas com o tempo, houve mobilização diante das lideranças de movimentos populares, que depois se tornaram políticos no Executivo e no Legislativo. Contudo, com tal situação, houve desmobilização das bases porque seus líderes se distanciaram, enquanto que o Estado passou por várias crises econômicas, o que se verificou depois dificuldades de crises sociais e políticas. Nogueira (2001) analisou a perspectiva política dos cidadãos com os políticos e percebeu que os tecnocratas (burocratas do Poder Público) buscaram convencer a população de racionalizar os recursos públicos nas suas alocações orçamentárias, o que provocou um debate a respeito da participação da população, de como deveria resolver problemas de conflitos de necessidades públicas diante do Estado, ora gerencial, ora burocrático, que só buscava atender as demandas da imprensa ou de determinados segmentos sociais de cidadãos, contudo, desde que tivesse a devida responsabilidade fiscal em buscar resultados de modo racionalista para utilização dos referidos recursos públicos.

Silva (2009) aborda que questões importantes para o país entre a década de 1980 a 1990, fez da participação social influenciar a gestão pública e a democratização de políticas locais pelos conselhos municipais, o que democratizou no atendimento das demandas populares, mas o Estado não absorveu, totalmente, tais demandas, por estar aparelhado por pressões de lobbies políticos, principalmente, dos grupos econômicos neoliberais e de políticos reacionários, o que gerou uma controvérsia, mas que se deve constatar de que houve uma nova relação qualitativa dos cidadãos com o Poder Público, ou seja, no sentido de que houve uma dimensão política da cidadania e de alguns grupos que buscavam privilégios, obviamente, provocou conflitos e enfrentamentos em várias cidades.

Segundo Sanchez (2020, p. 26):

A participação da sociedade na definição de políticas públicas dependerá de uma sociedade ativista, pois de nada adianta o poder público disponibilizar os meios e condições legais e formais para a participação popular se a sociedade não ocupar esse espaço. Portanto, deve-se considerar que as bases da participação social e da cooperação na discussão de políticas públicas estejam alicerçadas no „animus“ do agente político, quanto da sociedade em valores republicanos.

Logo, a sociedade, ao se fazer representar pelos Conselhos Municipais, pode nortear as políticas públicas municipais, quando a Constituição Federal e as leis assim propiciam (inclusive Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal), o que proporciona ação de regulamentação e formalização de espaços públicos para e pela participação popular, que orientarão políticas de interesse da população local.

Metodologia

Metodologicamente, a proposta maior é bibliográfica de buscar literatura a respeito sobre políticas públicas de participação social, amparadas em conceitos de políticas públicas, ciência política e ciências sociais. As políticas públicas com possíveis participações sociais nos conselhos municipais têm tido uma literatura a respeito dos desafios em sistematizarem informações com tais experiências e desenvolverem uma dinâmica de composição e funcionamento, uma vez que tais conselhos existem, no Brasil, desde 1990.

O trabalho proposto tem referência bibliográfica e sua literatura é pertinente para o devido estudo com a metodologia proposta bibliográfica e os resultados a serem apresentados são parciais, na análise de como os conselhos municipais podem ajudar na escolha e participação de políticas públicas nos municípios. Na pesquisa bibliográfica, consultou-se os livros: Bresser Pereira e Spink, 1989; Nogueira, 2001; Sanchez, 2020; Silva, 2009; Teixeira, 2001; artigos dos seguintes autores: Cohn, 2011; Martins, 2002; Milani, 2008; Ribeiro e Grazia, 2003; Zaluar, 1997 e o Portal do TCU (2022).

Discussão e resultados

Diante da problemática proposta e da importância dos conselhos municipais, aponta-se principais discussões e resultados:

1^a) A questão da noção de desenvolvimento

O desenvolvimento, geralmente, é associado ao progresso material, econômico e tecnológico, contudo tal concepção se esquece das questões sociais, humanas e culturais, o que requer revisão conceitual no sentido de demandar a valorização da pessoa humana na promoção de políticas públicas neste sentido, e que para isso, a via de gestão democrática ou participativa seria um melhor caminho para atender as demandas da sociedade, e que portanto, o desenvolvimento além de ser econômico e social, deve ser político, de atender a maioria das pessoas, no caso, de desenvolvimento político participativo.

2º) O protagonismo participativo

Conforme Martins (2002), para criar condições, que atendam a comunidade de forma efetiva, o protagonismo dos cidadãos, é importante para proporcionar o desenvolvimento local, o exercício da cidadania participativa e, por consequência, de identificação sociocultural e territorial, na qual a pessoa pertence. No caso, de as pessoas participarem no município onde moram, como protagonistas de políticas públicas municipais.

3º) Desenvolvimento político democrático

O caráter político democrático e participativo tornou-se algo intrínseco para o desenvolvimento político em si. E a participação política é considerada essencial na tomada de consciência social com devido senso crítico e sensibilidade, o que propicia o desenvolvimento da própria democracia em si. Portanto, o desenvolvimento político participativo só faz sentido se for, obviamente, democrático.

4º) Importância dos Conselhos Municipais

Os conselhos municipais são muito importantes porque ajudam as administrações públicas municipais em várias áreas temáticas, sejam na área da educação, da saúde, da criança e do adolescente, na assistência e previdência social, e que por isso, espera-se com o tempo uma cultura política local de participação direta. Com o tempo, tal situação cultural em muitas cidades não alcançou um nível de participação necessária. Daí, a importância dos conselhos municipais serem criados, implantados, a fim de proporcionarem espaços públicos para os cidadãos serem mais participativos e agentes de tomadas de decisão mais democrática e plural. Tal cultura de participação é necessária para a devida compreensão da relevância dos conselhos municipais, que podem ser incentivados pelo estudo e prática do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10257/2001), e assim, proporcionarem maior qualidade de vida e desenvolvimento sustentável nos municípios.

Considerações finais

Vários estudos mostram experiências específicas, que demonstram participantes dos conselhos municipais como membros da sociedade civil são caso de pessoas envolvidas em

movimentos ou organizações sociais, o que demonstra a importância do acesso ao espaço da participação pelos referidos conselhos de cidadania.

Percebe-se, também, que vários conselhos têm certa dificuldade de funcionamento e falta de capacitação com seus titulares e suplentes, uma vez que precisam emitir seus pareceres e fiscalizarem a execução de determinadas políticas públicas nos municípios. Tal situação constada, busca-se na democratização da gestão do Estado, a capacitação dos conselheiros municipais, a fim de serem voluntários efetivos capazes de mediar, conciliar e negociar conflitos de interesses, uma vez que na realização de suas atribuições, podem emitir pareceres consultivos, deliberativos e fiscalizatórios sobre determinadas ações e políticas públicas nos municípios. Os pareceres consultivos podem ser indicativos para as políticas públicas municipais. Os pareceres deliberativos são determinantes no caso. E os pareceres fiscalizatórios podem ensejar medidas administrativas em relação às autoridades públicas ou até medidas de caráter civil e penal, quando devidamente, encaminhados para órgãos responsáveis como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Polícia Civil, Varas Cíveis e Varas Criminais das Comarcas vinculadas a um Tribunal de Justiça estadual ou até a Justiça Federal, seja na esfera cível e criminal. Ora, os conselhos municipais envolvem pessoas interessadas em participar para poderem contribuir, fiscalizar e opinarem em possíveis decisões de políticas públicas, de caráter participativo, o que então requer a democratização do Poder Público.

Com a problematização de crescente desinteresse de cidadãos em participarem nos conselhos municipais, requer-se de movimentos e organizações sociais, bem como movimentos políticos de usarem uma linguagem mais acessível e reuniões em formato de oficinas ou palestras para divulgar a importância dos conselhos nos municípios a fim de serem efetivos em atender e representar as demandas populacionais locais.

Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

COHN, Amélia. Participação Social e Conselhos de Políticas Públicas. Escritório no Brasil. **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 29. Brasília: CEPAL, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1421>. Acesso em 3 nov. 2022.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set. 2002.

MEDONÇA, Marcelo Pires. FRANCESCHINELLI, Milena. O que é um Conselho Municipal? Pragmatismo Político. In: **BRASIL, Participação em Foco – 2015**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conselhos/1218-o-que-e-um-conselho-municipal>>. Acesso em 3 nov. 2022.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. 42(3). 551-79. Mai. Jun. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2008. Acesso em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt>. Acesso em 3 nov. 2022.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

RIBEIRO, Ana Clara torres; GRAZIA, Grazia de. Experiências de orçamento participativo no Brasil (período de 1997 a 2000). **Fórum Nacional de Participação Popular**. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANCHEZ, Ricardo L. **Impacto da Tecnologia na Democracia**: avaliando o aumento ou alteração na participação social na elaboração de políticas públicas municipais. Dissertação. Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2020.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão n. 1.378).

TCU – **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. Secretaria da Comunicação. A importância dos conselhos municipais na melhoria da gestão pública. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/a-importancia-dos-conselhos-municipais-na-melhoria-da-gestao-publica.htm>>. Acesso em 1 nov. 2022.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Salvador: UFBA; Recife: Equip, 2001.

ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12 (35), p. 29-47, 1997.

POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA: OS IMPACTOS DA COVID-19 NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL.

*Hélio Braga Filho*³⁴

*Murilo Cordero Leal*³⁵

*Jonatan Pousa*³⁶

Introdução

A crise sanitária global deflagrada pelo COVID-19, atestou, mais uma vez, que os países ainda dependem da forte presença do Estado na atuação e regulação de suas economias. Além disso, a crise sanitária expôs o *trade-off* entre Capitalismo e Democracia. No Brasil, o autoritarismo central provocou sérios danos à sociedade. O objetivo da pesquisa foi examinar os efeitos provocados pela pandemia na condução das políticas públicas nas áreas econômicas e social. A metodologia da pesquisa baseou-se em consulta bibliográfica em livros, artigos acadêmicos e relatórios, acrescida de uma pesquisa quantitativa na qual obteve-se, em fontes secundárias oficiais de dados estatísticos, seletto conjunto de indicadores econômicos e sociais. Contando com esta breve introdução, o artigo contou com três seções. A primeira seção procurou apresentar alguns argumentos teóricos pertinentes à política econômica e social. Em seguida, abordamos o desenvolvimento econômico e social brasileiro no período da pandemia de COVID-19. Finalmente, a última seção foi reservada às nossas considerações finais.

Argumentos teóricos

Nem sempre a economia, compreendida enquanto atividade humana opera em condições de normalidade, pois, certas perturbações podem ocorrer provocando desvios da sua trajetória de normalidade. Sendo assim, diferente ordem de motivos pode contribuir para a ocorrência de disrupções que afetam diretamente a atividade econômica, tal, como: diminuição do consumo das famílias; retração dos investimentos; pressões inflacionárias; desequilíbrios do balanço de pagamentos; choques de oferta etc., as quais, por sua vez, requerem a ingerência do Estado de modo a reconduzir a economia na direção da estabilidade. Para isto, o Estado, através dos seus respectivos instrumentos de ação econômica – política fiscal/tributária, política monetária e cambial – tem por objetivo promover a estabilidade econômica, o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Os movimentos de expansão e de contração da atividade econômica são monitorados e submetidos à correção pelos *policy makers*, ou seja, formuladores de políticas. Contudo, nem

³⁴ UNI-Facef – Centro Universitário de Franca. Doutor em Serviço Social.

³⁵ UNI-Facef – Centro Universitário de Franca. Mestrando em Desenvolvimento Regional.

³⁶ UNI-Facef – Centro Universitário de Franca. Mestre em desenvolvimento Regional.

sempre as medidas corretivas de política econômica são colocadas em curso no *timing* correto, além do que, nem mesmo o efeito desejado das mesmas acontece no *timing* desejado, pois entre as mesmas, há uma certa defasagem temporal.

Acrescenta-se ainda, o fato de que:

Devido às defasagens de reconhecimento, de ação e de impacto, é possível que os ajustamentos pretendidos pelas políticas econômicas tornem as coisas ainda piores. Atitudes expansionistas que tentem atacar a recessão do ponto C podem se somar ao surto inflacionário posterior do ponto E. Da mesma forma, políticas que pretendam restringir um surto inflacionário podem tornar contração seguinte ainda pior (WONNACOTT, CRUSIUS, 1982, p.356)

Independente das medidas adotadas pelos *policy makers*, notadamente aquelas relacionadas às flutuações de curto prazo – dos níveis de emprego, do nível geral de preços e dos desequilíbrios externos - necessária se faz a intervenção do Estado de modo a restaurar a estabilidade da economia, nos fundamentos do receituário keynesiano:

[...], em economias capitalistas modernas, não se pode esquecer a ação do Estado, que informa e coordena a ação dos agentes econômicos, assegurando-lhes a manutenção das condições “normais” dos negócios. Todos estes fatores “ambientais e dos negócios” são suficientes para criar uma estrutura estável, na qual os agentes podem elaborar uma imagem de “normalidade” sem referência aos valores de equilíbrios de longo período, que não são operacionais no âmbito comportamental [...], normalidade keynesiana é uma característica do curto período, e não do longo. (CARDIM DE CARVALHO, 2003, P.55)

Importante assinalar também, que além da ingerência do Estado na economia para corrigir as flutuações econômicas de curto prazo, cabe a ele, principalmente, promover objetivos de longo prazo, como o crescimento e o desenvolvimento econômico. Embora a economia ocupe posição privilegiada e estratégica no âmbito da política pública, convém registrar que a política econômica é tão somente um compartilhamento da política pública.

[...], ela se integra em um quadro mais amplo, a que Watson dá a denominação abrangente de política pública, “uma expressão usada em sentido amplo envolvendo todos os fins e aspirações gerais de uma sociedade moderna, [...]. Esta ampla expressão inclui a política das relações externas, a política de defesa nacional, a política social, e todo um conjunto inter-relacionado de ações públicas dentro do qual se situa a política econômica (ROSSETTI, 1987, p.28)

Não podemos esquecer que o mantra keynesiano fora, já faz algum tempo, substituído pela corrente neoliberal, a qual, por seu turno, contraria radicalmente as proposições defendidas pelo *Welfare State*, tendo em vista que a primeira defende redução do tamanho e do papel do Estado, redução do déficit das contas públicas através de meta fiscal, abertura da economia, desregulamentação, privatizações, entre outras. Assim, em diversos países, a rigidez da política de gastos convergente com a meta fiscal, acaba prejudicando outros objetivos da própria política, entre os quais podemos destacar aqueles de cunho social como assistência e proteção social, ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança pública etc.

Além do mais, devemos considerar, como é o caso do Brasil, que na ausência de um plano estratégico de Estado, a política pública submete-se à descontinuidade gerencial e administrativa dos governos.

A agenda política corresponde ao conjunto de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento e, não necessariamente, a lista de preocupações da sociedade ou os destaques da imprensa [...]. Afinal, o reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, [...]. Não é a vontade de um técnico do setor público, um pesquisador acadêmico ou governante eleito, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente sua incorporação na agenda formal de governo (JANNUZZI, 2011, p.260)

Além do mais, no Brasil, concomitante à desigual repartição de renda no país, um amplo leque de problemas urbanos e sociais ainda comprometem as condições de vida – sobretudo nas áreas metropolitanas – de milhares de habitantes, sobressaindo a população de baixa renda. Acrescenta-se ainda, o fato de que milhares de pessoas residentes nas aglomerações subnormais, carecem dos serviços públicos de esgotamento sanitário, coleta de lixo, água potável, segurança pública, isto sem contar com a precariedade e limitado acesso aos serviços públicos de saúde, educação, transporte e infraestrutura urbana. A estes problemas, devemos também incluir a existência de acentuados desequilíbrios regionais e de um enorme distanciamento da renda entre os mais ricos e os mais pobres, motivo pela qual, o desenvolvimento socioeconômico não foi capaz de alcançar milhões de brasileiros.

[...] a política social tem papel estratégico como força motriz do desenvolvimento nacional mediante seus resultados na ampliação da justiça social, na distribuição da renda e no crescimento da economia, reafirmando-se como indispensável e estratégico não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte e democrática. (ABRAHÃO DE CASTRO, 2013, p.193)

Em relação à política social, podemos compreendê-la através do seu recorte setorial constituído pela política social e de promoção social, e das denominadas políticas transversais. Entretanto, o governo federal foi obrigado a adotar um conjunto de medidas restritivas necessárias para conter a continuidade do seu resultado fiscal primário (déficit), como também a expansão do seu endividamento interno, pois, entre os anos de 2007 até 2016, pagou pelo serviço da dívida (juros) o total de R\$ 2.614 trilhões (RAMOS, 2018).

Em 2015 e 2016, mesmo com as medidas adotadas pelo governo no âmbito do chamado ajuste fiscal, não só a crise econômica se intensificou, mas também as contas públicas pioraram. Apesar desse quadro recessivo, o governo manteve um conjunto de medidas econômicas muito restritivo, sendo pró-cíclico, e uma aposta de retomada da confiança dos agentes econômicos. Diante desse quadro recessivo e da deterioração fiscal, o governo elaborou e aprovou o novo regime fiscal, o qual determina um teto para gastos públicos por 20 anos. (RAMOS, 2018, p.2).

Assim, as medidas adotadas pelo governo federal de acordo com o Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95) impactariam direta e negativamente os investimentos públicos, como também as áreas da saúde e da educação. Afinal, o ajuste fiscal previa o congelamento dos gastos públicos para um período de vinte anos (2016 – 2036). Diante disso, se as políticas sociais avançaram durante os governos petistas, com a aprovação e implantação do NRF as mesmas estariam sujeitas à regressão.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que define o teto dos gastos públicos por 20 anos e a ascensão de um governo de extrema direita, com a proposta em tramitação no congresso para a reforma da previdência, são colocados desafios complexos à política de assistência social. Se a modernização conservadora permitiu, nos seus limites, saltos à diante, a ofensiva conservadora em tela se encaminha para intensiva regressão dos direitos relativos à política de assistência social brasileira (MENDES da SILVA, 2019, p.426.).

Entretanto, mesmo com o ajuste fiscal, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) mais que dobrou, pois de R\$ 2.313 trilhões em agosto de 2010, aumentou para R\$ 5.804 trilhões em 2018. A dívida líquida interna total – inclui o Governo Federal, mais o Banco Central, os governos Estaduais e Municipais e as Empresas Estatais – como porcentagem do PIB, aumentou de 40,2% em 2016, para 63,4% em 2018. (Banco Central do Brasil - BACEN)

O desenvolvimento econômico e social brasileiro em tempos de pandemia de COVID – 19.

Após ter alcançado uma excepcional expansão do PIB de 7,5% em 2010, a economia brasileira ingressou doravante num ciclo de baixo crescimento econômico e de desemprego elevado, além do que, com a deterioração das contas públicas o governo federal foi obrigado a adotar rígida disciplina fiscal (2014), a qual, por sua vez, combinada com o esgotamento do modelo de crescimento econômico baseado no consumo, limitaria ainda mais a possibilidade de crescimento econômico para dentro. Assim, em virtude do ajuste fiscal e com o esgotamento do crescimento baseado no consumo:

- a) Economia do país sofreu forte retração no consumo: 2015 – 2016, acumulando no período uma recessão de -3,5% a.a e -3,2% a.a respectivamente; (IPEA – Carta de conjuntura de outubro de 2022);
- b) Taxa de desocupação aumentou de 7,4% em 2015, para 11,2% em 2016; (IPEA – Carta de conjuntura de outubro de 2022);
- c) Inflação medida pelo INPC oscilou entre a mínima de 5,5% a.a (2013) para a máxima de 11,2% a.a em 2015; (IPEA – Carta de conjuntura de outubro de 2022);
- d) Dentre os componentes do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o item alimentação, em 12 meses, acumulou taxa de variação de 10,45 a.a em 2010 e, de

12,0% a.a em 2015, reduzindo desta forma o poder de comprar das classes de renda mais baixa; (IPEA – Carta de conjuntura de outubro de 2022) e

- e) Participação da indústria de transformação no PIB, após ter atingido o seu ápice de 35,9% (1985), reduz-se apenas 12,2% (2018) (IPEA).

É oportuno acrescentar, também, que em se tratado do setor externo da economia brasileira em porcentagem das exportações totais de mercadorias, os produtos industrializados que respondiam por 51,9% em 2000, reduziram a sua participação para 34% em 2019, contudo, os produtos primários que no ano de 2000 representavam 22,3%, aumentaram a sua participação para 34,9% em 2019 (IPEA – SERIES ESTATISTICAS CONJUNTURAIS)

A quantidade de pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas na força de trabalho, aumentou em dezembro de 2012 de 6,7 para 12,4 milhões de pessoas em dezembro de 2018. (IPEA – SÉRIES ESTATISTICAS CONJUNTURAIS). De acordo com o Instituto de Estudos do Trabalho em Sociedade (IETS), a população brasileira em situação de pobreza no país havia reduzido de 58,7 milhões em 2004, para 27,0 milhões de pessoas em 2014, das quais, 10,1 milhões residiam nas áreas metropolitanas. Entre outros indicadores, a desigualdade socioeconômica ainda existente no país pode ser examinada através da quantidade de pessoas possuidoras de plano de saúde entre 2017-2018 (IBGE – Pnad Contínua):

- a) em relação à população total, apenas 25,9%;
- b) entre os residentes na área urbana 29,2%;
- c) entre os residentes na área rural 7,1%; e
- d) da raça/cor branca 35,7% e, da raça/cor preta/parda somente 17,9%.

A desigualdade socioeconômica também registra sua presença, quando se compara o rendimento mensal real efetivamente recebido em todos os trabalhos por raça/cor.

Tabela 1: Brasil, rendimento mensal real das pessoas de 14 anos ou mais de idade, efetivamente recebido em todos os trabalhos por cor ou raça: 2012 e 2018.

Raça/Cor	Ano		Variação % 2012/2018
	2012	2018	
Branca	3.156	3.467	9,8
Preta	1.822	1.943	6,6
Parda	1.795	1.964	9,4
Total	2.472	2.660	7,6

Fonte: IBGE – PNAD Contínua, Elaboração dos autores

Como se não fosse suficiente, coexistindo com a expressiva desigualdade pessoal/família da renda, podemos ainda vislumbrar outras faces da desigualdade, como é o caso da regional, quando examinada sob o prisma do acesso aos serviços de saneamento básico. É visível a

discrepância entre as regiões da federação brasileira, sobretudo quando se compara a região Sudeste-Sul com as demais grandes regiões.

Tabela 2: Proporção de pessoas residentes em domicílios sem acessos aos serviços de saneamento básico – 2018

Região	Ausência de coleta direta ou indireta de lixo (%)	Ausência de abastecimento de água por rede geral (%)	Ausência de abastecimento de água por rede geral (%)*
Norte	21,3	41,8	79,3
Nordeste	18,6	20,7	57,1
Sudeste	3,3	7,7	11,8
Sul	5,7	11,5	33,8
C.Oeste	7,2	12,5	45,3

FONTE: IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Elaboração dos autores

*Esgotamento sanitário por rede coletora pluvial ou fossa ligada a rede.

Enfim, diante de um crescimento econômico anêmico, elevada taxa de desemprego, fraco desempenho e baixo crescimento da indústria de transformação, exportações de produtos primários (*commodities*) superando as exportações de produtos industrializados, elevado nível de endividamento do Governo Federal, baixos salários convivendo com maior instabilidade dos preços, entre tantas outras questões, assumia o comando do governo um novo presidente. Nem bem assumira o cargo de Presidente da República do Brasil, a liderança e a capacidade de gestor público de Jair M. Bolsonaro seriam testadas severamente com a deflagração de uma grave crise sanitária global provocada pelo COVID-19, tanto que, em comunicado à imprensa “O COVID-19 lança a Economia Mundial na Pior Recessão desde a Segunda Guerra Mundial “ de 8 de junho de 2020, o Banco Mundial afirmou que:

The blow is hitting hardest in countries where the pandemic has been the most severe and where there is heavy reliance on global trade, tourism, commodity exports, and external financing. While the magnitude of disruption will vary from region to region, all EMDEs have vulnerabilities that are magnified by external shocks. Moreover, interruptions in schooling and primary healthcare access are likely to have lasting impacts on human (WORLD BANK, 2000).

Este cenário não seria tão diferente para o Brasil, posto que, além dos problemas mencionados anteriormente (ainda que resumidos), o país estaria sob o comando de um ex-militar liberal negacionista.

Esse negacionismo que foi adotado pelo atual governo já na campanha eleitoral, com seu desprezo pelas universidades, pela pesquisa científica, pelas comunidades indígenas, LGBT, populações de rua, mulheres em situação de violência etc, agrava-se em tempos de pandemia, quando existe maior necessidade de um Estado presente que garanta o exercício dos direitos (CAPONI, 2020, p.210 – 211).

No jornal da USP de 22/02/2021 (sítio eletrônico) matéria publicada por Júlio Bernardes intitulada “Tensões políticas levaram Brasil a fracassar no combate à covid-19” menciona relatório

produzido por pesquisadores de 16 países incluindo pesquisadores da Unicamp e da USP, o qual, concluirá que:

O Brasil é um dos maiores fracassos no combate à covid-19, ao lado dos Estados Unidos. [...], as tensões políticas levaram a polêmicas sobre o isolamento social e uso de medicamentos e causaram danos extensos e profundos no combate à doença e agora prejudicam o planejamento da vacinação. (BERNARDES, 2021).

Enfim, nos últimos quatro anos (2019-2021):

- a) O total de pessoas mortas no país por COVID-19 somou 616.018 pessoas;
- b) Entre março de 2019 a março de 2020, a quantidade de pessoas em situação de rua aumentou de 202.631 para 221.869, segundo a Sociedade Brasileira para a Solidariedade;
- c) Mais de 33 milhões de pessoas encontravam-se entre 2021-2022 em situação de Insegurança Alimentar Grave e 32 milhões de pessoas foram identificadas na situação de Insegurança Alimentar Moderada (PENSSAN, 2022);
- d) O valor da cesta básica apurado pelo DIEESE em março de 2022 era de R\$ 761,19 em São Paulo e R\$ 750,71 no Rio de Janeiro;
- e) A taxa de desemprego caiu de 12,8% em 2019 para 8,7% em 2022, contudo, o rendimento médio do trabalhador reduziu-se de R\$ 3.002 entre jan-mar 2020, para R\$ 2.737 entre jul-set de 2022;
- f) Em % do PIB, a Dívida Bruta do Governo Central aumentou de 68,7% em 2019 para 74,3% em 2021.

Assim, podemos verificar que a economia brasileira já apresentava variado leque de problemas, assim como, a área social, também delineava uma situação deveras inquietante e, com a pandemia da Covid-19, este quadro parece-nos ter se agravado.

Considerações finais

A pesquisa apresentada demonstra os graves e profundos desafios que se impõe ao Brasil no período pós-pandemia de COVID-19, resultado de um processo econômico-social iniciado anos antes com medidas econômicas muito restritivas que acabaram ocasionando em aprofundamento dos sérios problemas fiscais enfrentados em meados dos anos 2015-2016, além de deteriorar o desenvolvimento social obtido anos antes. O fato é que as medidas neoliberais implementadas pelo Estado não foram eficazes na resolução dos problemas que se apresentavam naquele momento à sociedade brasileira.

Já gravemente afetado por esse contexto, o Brasil se deparou com as emergências sanitárias impostas pela pandemia de COVID-19, tendo no comando do país um governo que gerou inúmeras turbulências durante um processo que já se apresentava bastante doloroso. Isso porque a postura política adotada pelo governo central foi de total descrédito da gravidade da COVID-19, o que

ocasionou a perda de milhares de vidas e fez com o Brasil figurasse dentre os países de maior fracasso no combate à pandemia. Os dados secundários demonstraram que essa postura, que na prática se traduziu pela total ausência de políticas públicas sociais eficazes, gerou diversos retrocessos na sociedade brasileira, como o aumento de 10% na população de rua entre os anos de 2019 e 2020, a drástica elevação no número de pessoas com algum tipo de insegurança alimentar etc.

Soma-se a isso a filosofia neoliberal capitaneada pelo ministro da fazenda Paulo Guedes, que trabalhou pela construção e fortalecimento do dilema entre economia x saúde, como se a escolha de uma dessas realidades excluísse a outra e vice-versa. Tal discurso mostrou-se contraditório e ineficaz, sendo que as decisões tomadas pelo governo central no sentido de privilegiar a economia não tiveram os efeitos positivos aventados, ao contrário: os números da economia brasileira pioraram, com considerável elevação da dívida pública, precarização do emprego, o que fica demonstrado pela retração na renda média do trabalhador brasileiro no período e, ainda, piora acentuada dos índices de inflação, sobretudo nos itens da cesta básica.

Essas reflexões apontam na direção da insuficiência e ineficácia de medidas de cunho neoliberal para a geração de desenvolvimento social e econômico em momentos de atipicidades, conforme o que vivenciamos durante a pandemia. Nesse contexto, ficou demonstrado que o Estado deve exercer seu protagonismo para a identificação dos problemas públicos que são, de fato, emergentes e que devem ser prioritariamente colocados na agenda de políticas públicas para serem enfrentados com tempestividade, de modo que o bem-estar das pessoas, a justiça social, o equilíbrio econômico e a sustentabilidade ambiental estejam preservadas. Aventar que o mercado possui condições de criar ambiente propício para o restabelecimento do equilíbrio necessário para o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade é um despropósito. Os anos de pandemia no Brasil demonstraram que, se o Estado não está fortalecido para atuar com políticas públicas maduras, eficazes e centradas no ser humano, a desigualdade social aumenta, pois em momentos de crise o mercado atua para se proteger e fortalecer as estruturas de capitais mais consolidadas, retraindo investimentos e protegendo-se em títulos da dívida pública que irão aprofundar os gastos com pagamento de juros pelo Estado, aumentando a concentração de renda e causando ainda mais desequilíbrios na medida em que retira recursos do circuito produtivo, de geração de emprego, renda e desenvolvimento.

Referências

ABRAHÃO DE CASTRO, Jorge. **Política Social, Distribuição de Renda e Crescimento Econômico**. São Paulo: Editora Fundação Persy Abramo, 2013.

BACEN: Banco Central do Brasil. **Séries Temporais**. Brasília: BACEN, 2022. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 8 dez. 2022.

BERNARDES, Júlio. **Tensões políticas levaram Brasil a fracassar no combate à covid-19, aponta relatório.** Jornal da USP, São Paulo, 22 fev 2022. Ciências. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/tensoes-politicas-levaram-brasil-a-fracassar-no-combate-a-covid-19-aponta-relatorio/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Instituto de Estudos Avançados**, São Paulo, 34 (99), p. 209-223, jul. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/tz4b6kWP4sHZD7ynw9LdYYJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 dez. 2022.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando. Keynes e o Longo Período. *IN: LIMA, Gilbert Tadeu; SICSÚ, João (org.). **Macroeconomia da empresa e da renda: Keynes e o Keynesianismo**, organização de Gilbert Tadeu Lima e João Sicsú – Barueri, SP: Manoele, 2003.*

MENDES DA SILVA, Mossicleia. **O Plano Brasil sem miséria e a modernização conservadora da política de Assistência Social.** Porto Alegre: Textos & Contexto, v.18, n.2, jul/dez – 2019.

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Cesta básica de alimentos:** banco de dados. São Paulo: DIEESE, 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso em: 8 dez. 2014.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PEAD/Dimac Séries Estatísticas Conjunturais.** Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/series-estatisticas-conjunturais-2/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

_____. **IPEADATA.** Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 8 dez. 2022.

_____. **Carta de Conjuntura.** Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/10/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias Avaliativas.** – Brasília. IPEA: Planejamento e Políticas Públicas n. 36, jan/jul. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228/212>. Acesso em: 8 dez. 2022.

PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

RAMOS, André Paiva. **O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC – 95): potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil** – Niterói: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, V.23, 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/33.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas.** 7. ed. – São Paulo: Atlas, 1987.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA A SOLIDARIEDADE. **Saiba quantas pessoas moram na rua no Brasil em 2022.** Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://sbsrj.org.br/moradores-de-rua-brasil>. Acesso em: 8 dez. 2022.

WORD BANK – **Covid-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II.** Press Release, junho 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>. Acesso em: 8 dez. 2022.

WONNACOTT, Paul. **Economia**. Tradução de Yeda Rorato Crusius et al. São Paulo: Mc Graw – Hill do Brasil, 1982.

LEI Nº 9.249/1995: A ISENÇÃO DOS LUCROS E DIVIDENDOS COMO FORTALECIMENTO DO PRIVADO EM DETRIMENTO AO ORÇAMENTO E ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Flávia Fernanda Benetti Castro*³⁷

Introdução

Verificar as lacunas no orçamento público, especialmente se observarmos um período em que o país atravessou crises sanitárias e sistêmico-econômicas com a SARS-CoV-2 (COVID-19), é elementar para desvendar as razões dos profundos impactos na renda, na saúde, no saneamento e na segurança pública da maioria dos brasileiros. Em suma, não há como analisar o desenvolvimento político, econômico e social do Brasil, pós-redemocratização ou ainda, como dito, particularmente nos últimos anos, sem perpassar por uma investigação crítica e à raiz do problema, qual seja: a desigualdade social ímpar que é perpetrada e incentivada pelas leis vigentes que a fomentam ao invés de dizimá-la.

Um destes exemplos legislativos é a Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995) que isenta dividendos e abranda a tributação sobre os lucros, vigente em nosso ordenamento jurídico desde dezembro de 1995, ininterruptamente. O sistema tributário brasileiro é complexo e mereceria, por si só, uma análise particular. Entretanto, cabe pontuar algumas de suas características para que se comece a compreender as problemáticas em torno da lei ora trabalhada, sendo elas: a equidade, a progressividade e a capacidade contributiva. Estes são princípios que, teoricamente, conforme preveem a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), devem permear toda e qualquer norma que regulamenta a instituição e a cobrança do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e da Pessoa Jurídica. Porém, como será perquirido, são princípios ausentes na lei que isenta de tributação os dividendos – que são ganhos auferidos pelas pessoas físicas no rateio dos lucros.

É necessário examinar, ainda, o porquê esta lei permanece vigente há quase trinta anos, e assim continuou mesmo nos momentos em que o Estado mais precisou abastecer seus cofres para fomentar políticas públicas de transferência de renda e de garantia de acessos básicos a direitos sociais. Para isso, a problemática em torno da lei de isenções deve percorrer análises sobre Estado e agenda política prioritária a fim de levantar hipóteses reais e materiais aptas a responder estes questionamentos. Com isso, a partir de uma perspectiva jurídica sobre os princípios e elementos que rondam o direito tributário brasileiro e, sobretudo, o Imposto sobre a Renda, paralela a um levantamento bibliográfico e literário sobre conceitos de Estado e governança, é que se cumprirá o

³⁷ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - Unesp/Franca. Graduada em Direito e Mestranda pelo Programa de Planejamento e Análises de Políticas Públicas (PPG-PAPP) - Unesp/Franca.
flavia.benetti-castro@unesp.br.

objetivo de compreender o porquê da permanência da Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995) e suas ideias de manutenção de desigualdade em aprofundamentos neoliberais de modos relacionais por todos esses anos. A necessidade dessa compreensão se pauta em uma urgência histórica, pós crise (crise esta ainda em curso, mesmo em menor grau), de apanhar todos os fatores que poderiam ter amenizado seus impactos, mas, por escolha legislativa e prioridade de governo e Estado, não se fez.

Desenvolvimento

Supõe-se que esta análise totalizante, atrelada às teorias de Estado e aos princípios jurídicos-tributários, encontrará razões técnicas, conceituais e legais que fundamentam a crítica à Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995). Assim, o problema a ser investigado é ainda mais estrutural: o porquê a lei de isenção fiscal de dividendos permanece na estrutura do Estado desde 1995, mesmo sem supostas razões? Quando analisados o conceito de Estado dentro da estrutura capitalista como forma política de perpetuação da ordem dominante, possíveis respostas saltam aos olhos. Ainda que existam diferenças consideráveis e elementares entre os governos federais dos últimos vinte anos, um fator os unem: todos operaram dentro da ordem.

Da Lei nº 9.249/1995

Publicada em dezembro de 1995, a Lei nº 9.249/1995 “altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências” (BRASIL, 1995). Em trinta e seis artigos alcança o objetivo delimitado na ementa, mas é no artigo 10 que dispõe:

Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior. (BRASIL, 1995).

Com isso, há, pelo menos, dois imbróglis a serem atravessados no artigo acima transcrito: a forma como a Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995) instituiu a tributação sobre os lucros e, ainda, a isenção que recai sobre os dividendos. O primeiro sustentaria tese própria. É sobre o segundo imbróglis que recai este texto. Os dividendos, enquanto parcela do lucro embolsada pelos beneficiários, sejam eles donos, sócios ou acionistas, não sofrem nenhuma tributação no instante em que se concebem como renda de pessoa física. Embora devam ser declarados, enquadram-se como “rendas não tributáveis” no “informe de rendimento isento”, desde 1996, com a produção de efeitos da lei. Em síntese: o capital de uma empresa ou investidora, quando não reinvestido, ou seja, quando não retorna à própria pessoa jurídica na forma de capital constante (parte do valor do capital empregada na compra de meios de produção, como maquinarias, tecnologias, galpões) ou de capital

variável (fração do capital que é despendida na compra de mais força de trabalho, responsável pela reprodução ampliada do capital) (MARX, 2011), mas passa a integrar a renda física do dono, sócio ou acionista, chama-se dividendo e não é tributado, mesmo enquadrando-se no conceito de “renda de pessoa física”. Dividendos também não sofrem nenhuma tributação pelo Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica.

A possibilidade de tributação dos dividendos pelo Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, além de compor uma necessidade social em correspondência aos objetivos das políticas públicas e sociais, encontra respaldo técnico-jurídico. Isto porque não ocorreria em bitributação, vez não haver nenhum outro tributo que incida sobre eles, bem como pela consonância dos próprios princípios tributários que preveem justiça fiscal pautada na progressividade (quanto maior a renda, maior a incidência) e na capacidade contributiva (incidência a cada qual conforme suas possibilidades) (CANAZARO, 2015). No mais, diferente da imunidade tributária, que é constitucional e só pode ser reavaliada em uma nova Constituição, a isenção é opção legislativa que pode ser retirada do ordenamento a qualquer tempo. Mas, se mesmo havendo necessidade histórica de fortalecimento dos cofres públicos, acompanhada de possibilidades jurídicas para tal, por qual razão a Lei nesta seção apresentada permanece vigente há quase trinta anos, incluindo períodos críticos de crises sistêmicas e sanitárias? É a partir de uma análise sobre estrutura de Estado que tal questão se faz compreendida.

Do Estado

Para os fins deste artigo, considera-se que o Estado, ao lado de elementos como a ideologia, a cultura, a família, a igreja e o direito, por exemplo, mantém a ordem da categoria fundante a nossa sociedade capitalista (que é a exploração do trabalho e a sobreposição da acumulação de capital), ou, ainda, nas palavras de Karl Marx, “religião, família, Estado, direito, moral, ciência, arte, etc., são apenas formas particulares da produção e caem sob sua lei geral” (MARX, 2004, p. 106). Ou seja, diferente das divergências elementares que perpassam governos, o Estado, no âmbito da sociedade capitalista, mantém-se no objetivo principal de manutenção do abismo social e na apropriação da desigualdade social como forma de manter a riqueza na mão dos poucos e já historicamente conhecidos.

Ainda em Marx, na “Ideologia Alemã”, ao lado de Friedrich Engels, o Estado se apresenta como a expressão de uma forma social, ou seja, o Estado é um produto da sociedade e não contrário (ENGELS; MARX, 1998). Com isso, todas e quaisquer ações estatais, incluindo a agenda de políticas públicas e as legislações vigentes, compõem um projeto maior, sendo, o Estado, mediador da concretização de uma ordem dominante. A despeito:

A forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem através dele uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa sobre

a vontade e, melhor ainda, sobre uma vontade livre, desligada da sua base concreta. O mesmo acontece com o direito que é por sua vez reduzido à lei. (MARX; ENGELS, 1998, p.124).

Neste sentido, é por esta razão que o aparelho do Estado perpassa as figuras do governo, mantendo-se intacto, apesar das diferenças que etapas governistas trazem, em especial, em suas agendas políticas. O sistema tributário nacional é exemplo vivo disto, vez que se mantém quase que intocável desde a vigência do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) e da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, são mais de décadas de governos que não têm o condão de alterar uma superestrutura estatal de fiscalização regressiva, como também a exemplo da isenção dos dividendos pela Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995). Nas palavras do professor e jurista Alysson Leandro Mascaro (MASCARO, 2013):

O Estado de revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração do trabalho. As instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo – possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios explorados. (...) Não é apenas um aparato de repressão, mas sim de constituição social. (...) O Estado, majorando impostos, mantém a lógica do valor (MASCARO, 2013, p. 18/20).

Assim, a decisão política de isentar dividendos, deixando de abastecer os cofres públicos com orçamento que poderia ser destinado à ampliação, criação ou fomento de políticas públicas - a tal da natureza social das finanças trabalhada pela professora Maria Chaves Jardim (JARDIM, 2011) - é condizente com a forma mercantil operante.

Do fortalecimento do privado em detrimento ao orçamento e às políticas públicas

A partir da definição de Estado adotada é que se torna possível compreender os papéis exercidos por esta instituição, dentre eles o de promoção de bem-estar social, desenvolvimento socioeconômico e criação ou fomento de políticas públicas e sociais.

Como elaborado na seção acima, o Estado brasileiro atua ativamente, junto ao direito e outras instituições, na superestrutura para manutenção da ordem vigente e não pode ser modificável radicalmente apenas com a alteração de figuras governamentais. A partir disso, a promoção do bem-estar social e o desenvolvimento socioeconômico estão atrelados à limitação desta figura estatal desenhada. Políticas e agendas públicas podem ser pouco ou melhor valorizadas, priorizando ou não acesso a direitos sociais básicos, a depender do plano de governo do executivo ou legislativo em mandato. Entretanto, o que se pretende destacar é que, ainda com excelência em programa, a estrutura do aparelho estatal, por si só, pela forma como opera dentro do modo de produção atual, barra alterações estruturais.

A Era Neoliberal que atinge com mais força o Brasil a partir da década de 90, que coincide com políticas legislativas como a de criação da Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995), rumo à primazia das empresas transnacionais; à privatização; à retirada de direitos trabalhistas com o

aprofundamento da miséria; às flexibilizações dos contratos de trabalho; ao sucateamento de bens básicos à sobrevivência; ao achatamento dos salários e da capacidade de consumo; à deterioração ambiental; e, principalmente, ao enxugamento e enfraquecimento da máquina pública. Isso tudo reforça ainda mais a figura do Estado ora trabalhada.

Nas palavras da economista Tatiana Brettas (BRETTAS, 2020):

Para chegarmos às particularidades do neoliberalismo no Brasil, guardadas as devidas proporções em cada local que o neoliberalismo foi ganhando materialidade, as mudanças implicaram, para além da adoção de medidas privatizantes e liberalizantes, um reforço à busca por saídas individuais, no aumento da exploração da força de trabalho e a um tratamento fragmentado das expressões das questões sociais, privatizando também das formas de enfrentamento dados a esta. (...) Aos Estados dependentes, cabia uma reconfiguração que passava pelo aumento da dívida pública como forma de justificar sucessivos ajustes fiscais, alimentando a rentabilidade financeira e legitimando a canalização de recursos do fundo público para o capital, a condução de contrarreformas e a contenção de gastos sociais. (BRETTAS, 2020, p. 159).

Assim, com a ascensão e instalação do modelo neoliberal, uma nova concepção de desenvolvimento nacional – ou seja, neodesenvolvimentismo – resta resumida e limitada às mazelas que carrega em si, o que respinga no modo de encarar os gastos sociais, como transcrito anteriormente. Prova disso, é que a escolha pelo esvaziamento dos cofres públicos através da não tributação sobre os dividendos, compõe uma forma-política e jurídica convergente ao neoliberalismo alastrado em território brasileiro há mais de três décadas.

A partir desta escolha legislativa, pautada numa estrutura estatal subserviente, é que se verifica o fortalecimento do capital privado daqueles que recebem montantes de dividendos nunca tributados em detrimento ao orçamento público e, conseqüentemente, às políticas públicas. Com uma estimativa levantada em audiência pública no Senado Federal, foi possível esboçar que o Brasil deixa de arrecadar R\$43bi (quarenta e três bilhões) ao ano com a Lei nº 9.249/1995 (BRASIL, 1995). Esta quantia apenas fortalece os capitais privados, fomenta e especula dívidas públicas e, na contramão, dentro dos princípios neoliberais de Estado, enfraquece políticas mínimas – ainda que reformistas – de equidade social. Pode-se constatar, assim, que dentre tantos suspeitos crimes públicos durante a condução da pandemia pela COVID-19, um deles, com certeza, foi a manutenção da lei que isenta dividendos no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto políticas de renda foram escassas, insuficiência, pormenorizadas, subestimadas e dizimadas.

Conclusões

Alicerçado em análises totalizantes e multidisciplinares sobre direito tributário, Estado e orçamento público, foi possível compreender que a lei que isenta dividendos e abranda a cobrança dos lucros tem razões históricas e materiais de ser – por isso permanece no ordenamento jurídico brasileiro há quase trinta anos. Dentro de um pacote de políticas neoliberais, a Lei nº 9.249/1995

(BRASIL, 1995) auxilia no desequilíbrio da balança entre público e privado, sobrepondo os interesses de capital às necessidades urgentes e imediatas da maioria social, das políticas públicas e do acesso a direitos sociais. Com isso, faz-se urgente a retirada da lei de isenções do sistema tributário nacional, para que se inverta o equilíbrio da agenda política de prioridades e para que a incidência do Imposto sobre a Renda volte a pautar-se nos princípios constitucionais que a constitui (progressividade, capacidade contributiva, justiça social, equidade tributária).

Por fim, embora se reconheça que apenas uma mudança estrutural na sociedade possa condão de inversão radical na ordem de prioridades do público com o privado, alterações legislativas já são boas formas de iniciar reparações históricas, transferência de renda, fortalecimento de sistemas coletivos e gratuitos e achatamento da desigualdade social abismal existente em nossa sociedade.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Último acesso em 09 nov 22.

_____. **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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Último acesso em 09 nov 22.

_____. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm>. Último acesso em 09 nov 22.

_____. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/14/imposto-sobre-lucros-e-dividendos-geraria-r-43-bi-ao-ano-diz-estudo>>. Último acesso em 29 nov 22.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CANAZARO, Fábio. **Essencialidade tributária: igualdade, capacidade contributiva e extrafiscalidade na tributação sobre o consumo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

JARDIM, Maria A. Chaves (Org.). **A natureza social das finanças: Fundos de pensão, Sindicatistas e Recomposição das elites**. São Paulo: Edusc, 2011.

MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **O Capital**. Volume I. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL: CRIAÇÃO, RESULTADOS E PROBLEMAS

*Alexandra Valle Goi*³⁸

*Isabella Neves*³⁹

*Maria Yumi Buzinelli Inaba*⁴⁰

*Sarah de Jesus Silva dos Santos*⁴¹

Introdução

O presente artigo pretende analisar em detalhes o auxílio emergencial, apontar os seus desdobramentos, implementação e efeitos, para compreender qual a sua capacidade de proteção social no contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil, sendo este o objetivo final do trabalho. No processo de indicar a efetividade e o resultado do auxílio emergencial, são averiguados os impactos positivos da medida, os seus benefícios à população brasileira, assim como as dificuldades de sua aplicação e os problemas que surgiram com ela, com a exposição, dessa forma, do caráter dual da transferência de renda. Além disso, a metodologia empregada no texto consiste da crítica-analítica, embasada em dados jornalísticos e numéricos e também em artigos científicos, de estudo reflexivo e profundo sobre as informações obtidas.

Sobre o auxílio emergencial, o estudo parte da análise sobre o papel assumido ao Estado, como torna-se interventor e protetivo da população em situação calamitosa, a fim de que descalabro social não persista, contudo, subsistam a harmonia, bem-estar e coerência sociais. Isso diante do histórico de negligência do Estado em agir e reparar as desigualdades e os graves problemas da sociedade, em norma de visão neoliberal, de isolamento do Estado. Então, o programa discutido assume relevância e essencialidade em nome do princípio da dignidade da pessoa humana, que está contemplado no inciso III, artigo 1º, da Constituição Federal. Uma vez que são asseguradas plenitude, felicidade e cidadania aos cidadãos, não pode ser negado o mínimo existencial para que tenham condições de viverem com dignidade. O auxílio emergencial é imperativo, portanto, por dar o mínimo para famílias sem renda, sem condições de subsistência, para aqueles em trabalho informal, em posição vulnerável devido à COVID-19, e para os desempregados.

³⁸Graduanda em Direito pela UNESP. Email: alexandra.valle@unesp.br.

³⁹Graduanda em Direito pela UNESP. Email: isabella.neves@unesp.br.

⁴⁰Graduanda em Direito pela UNESP. Email: maria-yumi.inaba@unesp.br.

⁴¹Graduanda em Direito pela UNESP. Email: sarah.js.santos@unesp.br.

Um sério problema do auxílio emergencial é a sua brevidade e lentidão, isto é, a duração limitada da política, além da ocorrência de fraudes no sistema e inacessibilidade em função das plataformas digitais. Outro problema consiste da dificuldade em identificar os trabalhadores informais, um dos grupos a receber o benefício. Por fim, também entende-se que, sem o auxílio emergencial, o Norte e o Nordeste teriam sofrido perda de renda maior do que as demais regiões, razão pela qual foi fundamental a esta categoria demográfica. Ademais, a Pandemia de COVID-19 tornou as relações de trabalho mais precarizadas, com o aumento da informalidade e das desigualdades sociais, de forma que o auxílio emergencial contribuiu na tutela dos novos marginalizados neste cenário.

Desenvolvimento

Em 2020, instituiu-se a Lei nº 13.982, a qual impôs o seguinte: “medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020). No texto da Lei, consta que deverá receber auxílio emergencial, por três meses, no valor de R\$ 600,00, o trabalhador que estiver em situação informal; com renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo; que estiver na condição de MEI (microempreendedor individual), de autônomo ou desempregado, sem receber seguro-desemprego; e os contribuintes individuais da Previdência Social. Aqueles inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) e beneficiários do Bolsa Família, desde que não recebessem outro tipo de transferência de renda, também poderiam usufruir do auxílio emergencial. Além disso, foram concedidos R\$1.200,00 às mães chefes de família. É relevante ressaltar, como a própria Lei o faz, que o programa citado foi implementado em virtude de um contexto pandêmico, o da Pandemia da Covid-19 (MOREIRA; PINHEIRO, 2020). Esta consistiu de situação epidemiológica de grave contágio e inúmeras mortes, em que medidas de prevenção, de proteção e de contenção tiveram de ser adotadas pelo Estado brasileiro.

Diante de um contexto epidemiológico trágico, uma calamidade pública, o Estado não poderia ficar inerte e inativo: a fim de apaziguar graves problemas, foi obrigado a agir, a ser interventor, com medidas como o auxílio emergencial. Como disse Laura Carvalho (2020, p. 6), houve “a valorização súbita dos sistemas públicos de saúde, das redes de proteção social, das políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico e, de forma geral, do papel do Estado na alocação dos recursos”. A partir disso, tanto no Brasil quanto fora dele, houve uma subversão do Estado mínimo, que não reage às desigualdades, não protege a população e não propõe ações positivas. Na visão de Carvalho (2020), um Estado de bem-estar social oferece serviços de educação e saúde gratuita e universal, programas de assistência e de seguridade social. Em face da crise sanitária, tornou-se difícil escapar deste modelo, porque caso o Estado não admitisse políticas de subsídio para que a população ficasse em casa, para que os desfavorecidos tivessem alguma renda,

a sociedade entraria em colapso, com a dispersão ainda maior da crise. Ainda pode-se argumentar que um Estado que cuide das desigualdades e dos problemas sociais não é importante apenas para amenizar crises e calamidades, mas pelo princípio da dignidade. A fim de que todos vivam de forma plena, sejam felizes e exercitem a cidadania, é necessário que tenham o mínimo e que tenham como enfrentar os problemas postos, com o auxílio do Estado se for o caso. Quanto ao auxílio emergencial, Laura Carvalho (2020, p. 67) afirma que, diante dos desafios da Covid-19, da necessidade de quarentena e dificuldade dos mais pobres de ficarem sem trabalhar, da quantidade muito alta de informais no país, das inúmeras mortes e risco de colapso do sistema de saúde, da maior pobreza e fome, não havia outra saída senão a “combinação de medidas restritivas e a garantia de uma renda mínima que garanta a subsistência”.

Sob a óptica do aparato legislativo, a dignificação laboral, de acordo com Gabriela Neves Delegado (2015) possuiu um ensejo normativo e axiológico previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Portanto, o valor fundamental do “direito ao trabalho digno” está, formalmente, disposto no paradigma constitucional, no entanto, materialmente, a plenitude do ofício é obstada pela informalidade agravada pelo cenário pandêmico. Em meio às turbulências desiguais afloradas pela crise sanitária, a Lei 13.998/20 foi aprovada com o intuito de enfrentar, ao menos minimamente, os nocivos efeitos da Pandemia, ressonantes no cotidiano dos empregados, por meio do Auxílio Emergencial (BRASIL, 2020).

Nesse diapasão, o Auxílio Emergencial consolidou frutos benéficos às famílias marginalizadas pelas instabilidades pandêmicas. Sendo assim, o artifício financeiro foi imprescindível para a organização fiscal do mercado, bem como, principalmente, para ofertar condições mínimas de dignidade aos trabalhadores e mães que vivem nas fronteiras da extrema pobreza. No âmbito da Economia, Pedro Bresser, em entrevista para o Invest News, afirma que o Auxílio Emergencial, quando vinculado à contrapartida fiscal, pode fruir impactos positivos no mercado, tendo, como consequência, a queda das taxas de juros no futuro. Além disso, Rossano Ultramari, sócio da 051 Capital, também reforça as prospecções favoráveis do dispositivo emergencial, reiterando que a ininterrupção do Auxílio é profícua à bolsa nacional, haja vista que o benefício agrega mais capital na economia e corrobora a fortificação da esfera em pauta (TREVIZAN, 2021).

Do mesmo modo, é indiscutível a necessidade do Auxílio Emergencial em prover dignidade e recursos aos trabalhadores informais e aos núcleos familiares segregados, os quais, por exemplo, são chefiados por mães solo pretas. Assim, segundo a Nota de Política Econômica efetuada por Luiza Nassif-Pires, Luísa Cardoso e Ana Luíza Matos de Oliveira, o AE foi indispensável para mitigar as decorrências econômicas da Pandemia e para atenuar a vulnerabilidade estrutural feminina, sendo o único benefício que alentece as desigualdades de gênero, na vertente financeira, fomentadas pela COVID-19 (NASSIF-PIRES, et Al. 2021). Logo, o artifício supracitado foi capaz

de medir os indicadores de pobreza e de pobreza extrema, ensejando índices nacionais historicamente baixos.

Diante disso, o perfil das pessoas beneficiadas pelo auxílio e, conseqüentemente, as não beneficiadas também, baseia-se nos preceitos contidos na Constituição Federal de 1988, com destaque para o Art 6º que assegura direitos sociais como a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Logo, a Renda Básica Emergencial atua como não apenas como um recurso provisório instaurado em tempos de crise, mas seu objetivo principal está ligado com a mitigação de um problema estrutural que perpassa a realidade brasileira há muito tempo: a desigualdade econômica e social.

No que diz respeito às dificuldades enfrentadas pelo auxílio, a rapidez de chegada aos grupos mais afetados, sendo eles os trabalhadores informais, desempregados e famílias pobres ocupa posição central na discussão (MARINS, 2021). Um modelo capaz de alcançar as classes mais vulneráveis considerando suas particularidades e diferentes realidades regionais. Dessa maneira, o governo federal identifica

três grandes grupos de beneficiários: as famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais; os beneficiários do Bolsa Família; e os trabalhadores autônomos, informais e microempreendedores que não estão na base de dados do CadÚnico (MARINS, 2021).

Como consequência dessa classificação, os dados demonstram que até o dia 14 de dezembro de 2020, 67,9 milhões de pessoas haviam sido beneficiadas diretamente com o Auxílio Emergencial, representando 1/3 da população brasileira. Desse total, 44% tinham entre 18 e 34 anos e 55% eram mulheres. Entretanto, 57% dos beneficiários que solicitaram o auxílio via aplicativo eram homens (GOV.BR, 2021). Ademais, um levantamento feito pelo Instituto Locomotiva revela que, entre as pessoas negras que requisitaram o auxílio, 74% tiveram o pedido concedido. Entre as pessoas não negras, a taxa de aprovação foi de 81% (TUON, 2020).

Segundo o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made) da USP, ainda que o Auxílio Emergencial não tenha sido criado como uma política exclusiva para o recorte de gênero, a proteção das mulheres, especialmente mulheres negras, foi uma das consequências positivas do benefício. Além disso, baseado em dados da Pnad Covid, do IBGE, o Centro releva que, antes da pandemia, a renda do trabalho per capita de famílias chefiadas por homens brancos era aproximadamente 2,5 vezes maior do que a de famílias lideradas por mulheres negras. Em agosto de 2020, decorrente do auxílio, essa relação havia diminuído para 2,1 (FERNANDES, 2021).

Apesar da fundamentalidade do papel exercido pelo auxílio no período pandêmico, existem pontos de ressalva acerca de seu funcionamento e estrutura que merecem maior atenção. Um dos pontos de maior fragilidade da medida é referente à questão dos trabalhadores informais: o benefício visava amparar esse grupo de trabalhadores que, com a paralisação dos mais diversos tipos de atividade econômica, ficaram em situação de vulnerabilidade, incluindo, entre eles, os

microempreendedores individuais (MEIs), os contribuintes individuais do regime de Previdência Social e os trabalhadores informais de baixa renda (SCHYMURA, 2020). Contudo, a dificuldade de identificação desses trabalhadores, em especial do último grupo, evidencia um limbo da atuação estatal quanto ao conhecimento e quantificação desses sujeitos, implicando em um descompasso entre a realidade concreta e a formulação de políticas públicas. Esse grupo de “invisíveis” perante ao Estado encontra-se principalmente na lacuna dos trabalhadores não formais e não vinculados a programas sociais, como o Cadastro Único, estimados entre 15 e 20 milhões de brasileiros (CNN, 2020). Em uma perspectiva histórica, percebe-se as raízes dessa problemática no Brasil a partir da década de 90, em que o neoliberalismo avançou e dificultou a implementação de certos direitos sociais; houve um retrocesso quanto aos direitos trabalhistas, com jornadas de trabalho mais difíceis, menos prerrogativas e mais informalidade, o que dá ensejo às disputas na sociedade entre grupos para a definição do que o Estado fará para proteger ou não os mais vulneráveis (BRITO et al, 2020). Dessa forma, a conjuntura pandêmica, resultante do pernicioso agravo da COVID-19, não só expôs como a crise sanitária consumou um desigual estado de calamidade, mas também intensificou a anomia subserviente à precarização do trabalho, fomentando, de acordo com Bacchiegga, relações como, por exemplo, a informalidade, o empreendedorismo individual, o trabalho autônomo e a terceirização (BACCHIEGGA et. Al., 2022). Nesse sentido, o nulo contato social e presencial obstaculiza o exercício laboral íntegro de trabalhadores, os quais, segundo Marco Natalino e Marina Brito Pinheiro, detêm uma renda informal condicionada pelas vias públicas (NATALINO, et. Al., 2020). Conseqüentemente, o advento do estado de calamidade da Pandemia suscitou intempéries inusitadas aos indivíduos mais vulneráveis, urgindo a tutela estatal em reconhecê-los como sujeitos de direitos sociais. Sob a égide do paradigma estrutural urbano, Bacchiegga afirma que tanto a especulação imobiliária como a gentrificação simbolizam fenômenos exortados pela pandemia, os quais exteriorizam as construções desiguais no âmbito social. Ademais, tendo em vista a emergente imprescindibilidade de reforçar o isolamento social e a reclusão residencial, torna-se um entrave efetivar medidas sanitárias em detrimento de uma esfera nacional demarcada por um elevado déficit habitacional. Logo, as discrepâncias citadinas, vinculadas ao inerte amparo salarial dos trabalhadores precarizados, salientam como não só a pobreza, mas também a pobreza extrema ressoam na realidade hodierna brasileira.

Graça Druck, em sua obra “Precarização e terceirização: faces da mesma realidade”, caracteriza a Precarização Social do Trabalho como um fenômeno social, econômico e político que foi respaldado pela dinamização do mercado capitalista em face da esfera neoliberal. Sendo assim, a crise sanitária inflamou as relações laborais negligenciadas e, por consequência, atenuou a proteção social dos trabalhadores, os quais, marginalizados pelas discrepâncias socioeconômicas, recorrem ao auxílio financeiro como artifício uno de sobrevivência familiar (DRUCK et. Al., 2016). Desse modo, faz mister apelar pela intervenção do Estado como agente tutelar responsável por

prover recursos econômicos, como, por exemplo, o Auxílio Emergencial, aos sujeitos de direitos trabalhistas.

Da mesma forma, a dificuldade de operacionalização da transferência de renda à essa parcela da população é reflexo da complexidade de se criar toda uma nova plataforma de programa social efetiva e em tempo hábil à situação emergencial, já que, diferentemente dos beneficiados pelo Auxílio que já estão cadastrados em outros programas sociais, não há uma base de dados sólida e atualizada da população em situação de informalidade, não sendo os registros do MEI e as contribuições do INSS suficientes nesse cenário, por não terem sido “bases de dados desenhadas para dar suporte a programas sociais” (artigo 1). Essa situação apenas evidenciou o despreparo do Estado em reconhecer e balizar uma recente tendência de fragilização das relações de trabalho, a partir da informalidade e da terceirização.

Ainda quanto a questões logísticas, observou-se a dificuldade de se criar um sistema de prevenção de fraudes eficaz e robusto no pouco tempo disponível (SCHYMURA, 2020), além do destaque a uma das problemáticas mais basilares do Auxílio: a questão do acesso. Como consta na Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de abril de 2020, (NATALINO, PINHEIRO, 2020, p. 9) “[...] cerca de 34% da população abaixo da linha da pobreza não têm nenhum tipo de acesso à internet, seja ela fixa ou móvel”. Nesse sentido, é nítido que a priorização das plataformas digitais para cadastramento, atualizações e mesmo pagamento do benefício em questão, apesar de aparentemente em conformidade com as medidas sanitárias do contexto pandêmico, também escancara uma complexa teia de desigualdades.

Além da evidente problemática do aspecto material necessário para o acesso a esse serviço, quanto à disponibilidade de internet e de dispositivos eletrônicos, há também um aspecto não concreto: é necessário certo conhecimento e técnica, um “letramento digital”, para que se compreenda e se consiga interagir com a plataforma, muitas vezes uma dificuldade em especial para os mais idosos, de tal forma que “Muitas dessas pessoas enfrentam dificuldades em obter informações necessárias à manutenção dos seus benefícios em situações normais, perdendo os prazos para revisão cadastral e tendo seus benefícios bloqueados ou mesmo suspensos”, assim como “[...] determinados aspectos da burocracia estatal são um grande obstáculo ao acesso a benefícios” (NATALINO, PINHEIRO, 2020, p. 9).

É possível que as despesas sociais a mais e os programas pensados para lidar com a desigualdade e com a vulnerabilidade no contexto pandêmico inspirem a tomada de políticas para além dele, de forma a romper com ideologias neoliberais, que apregoam a existência mínima e invisível do Estado, sem ações econômicas. O auxílio emergencial foi uma vitória dos movimentos sociais e dos partidos políticos de esquerda, para oferecer mais proteção social à população, entretanto, não é uma política emancipadora ou definitiva, por ser emergencial apenas, de caráter insuficiente para garantir a manutenção da vida, e conformista, em razão de não romper com a

estrutura de sujeição e miséria de parcela da sociedade (BRITO et al, 2020). O que se espera, dessa maneira, é que uma medida de assistência social, relevante para o momento ao qual foi destinada, motive a criação de políticas cada vez mais emancipadoras, que combatam a desigualdade e a pobreza no país.

Conclusões

Somente a partir desse panorama amplo pode-se compreender como resultado o aspecto fundante do Auxílio: este, ao mesmo tempo, constitui e reflete a contradição social e histórica da sociedade brasileira. Como se observou, ao mesmo tempo em que se nota sua fundamentalidade e essência mobilizadora, observa-se sua frágil estruturação; ao mesmo tempo em que o Estado percebe a necessidade de cuidar de seus vulneráveis, constata que não sabe nem ao menos identificá-los, que ele próprio os negligencia; ao mesmo tempo em que a República Brasileira tem como um de seus fundamentos a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades (art. 3º, inciso III da CF), é estruturada sobre estas exclusões.

Em síntese, tem-se que “efetivamente, as desigualdades (sociais, econômicas, políticas e outras) na América Latina não podem ser analisadas exclusivamente como uma consequência do sistema econômico, mas também como uma das **causas** estruturais de sua **manutenção**.” (DIEHL, Rodrigo, p. 5, grifos nossos). Como resultado, só é possível a coexistência dual do caráter protetivo fundamental desempenhado pelo Auxílio e sua incompletude, que descortina problemas mais profundos da sociedade brasileira ao indicar a carência de medidas estruturais.

Referências

As dificuldades operacionais para que dinheiro de auxílio chegue ao trabalhador. **CNN Brasil**, 2020. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/as-dificuldades-operacionais-para-que-dinheiro-de-auxilio-chegue-ao-trabalhador/>>. Acesso em: 29 out. 2022.

BACCHIEGGA, Fabio; FREITAS, Lúcio Flávio Silva; VASCONCELLOS, Maria da Penha. Políticas públicas, enfrentamento da covid-19 e invisibilidade social / Public policies and confronting covid-19 in brazil: controversies about emergency aid (law 13.982/20). **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 248-276, jan. 2022. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/54249>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 nov. 2022.

_____. Lei n. 13.998, de 14 de maio de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 mai. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L13998.htm>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRITO, Kelly Paula do Amaral *et al.* Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19: garantia de uma proteção social? **Journal of Management & Primary Health Care**, Uberlândia, v. 12, 2020.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

DELGADO, G. N. **Direito fundamental ao trabalho ao trabalho digno**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DIEHL, Rodrigo; PORTO, Rosane. Estado Latino-Americano: contradições nos sistemas de proteção social. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 44 n. 3, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5216/rfd.v44i3.62695>>. Acesso em: 02\11\2022.

DRUCK, Graça; TEIXEIRA, Marilane Oliveira; COELHO, E. **Precarização e terceirização: Faces da mesma realidade**. 2016.

FERNANDES, Anais. Auxílio Emergencial amenizou desigualdade de renda para mulher negra. Valor Investe, 2021. Disponível em: < <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/02/02/auxilio-emergencial-amenizou-desigualdade-de-renda-para-mulher-negra.ghtml>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

MARINS, Mani Tebet et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, p. 669-692, 2021.

MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Lara. OMS declara pandemia de coronavírus. **G1**, 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 29 out. 2022.

NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do Auxílio Emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial**. Nota Técnica nº 67. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abril de 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9999/1/NT_67_Disoc_Protecao%20Social%20aos%20Mais%20Vulneraveis%20em%20Contexto%20de%20Pandemia.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luísa; DE OLIVEIRA, Ana Luiza Matos. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza**. Nota de Política Econômica nº 10. Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. MADE/USP, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

NATALINO, Marco. PINHEIRO, Marina. Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do Auxílio Emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), **Nota Técnica Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)**, n. 67, abr. de 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9999/1/NT_67_Disoc_Protecao%20Social%20aos%20Mais%20Vulneraveis%20em%20Contexto%20de%20Pandemia.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

Publicação apresenta o perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial em 2020. Gov.br., 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/publicacao-apresenta-o-perfil-dos-beneficiarios-do-auxilio-emergencial-em-2020>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SCHYMURA, Luiz. A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa. **Revista Conjuntura Econômica**, Carta do Ibre, abril, 2020. Disponível em: <<https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-05/cartaibre.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2022.

TREVIZAN, Karina. Auxílio emergencial 2021: o que muda e quais os impactos para o investidor?. **Invest News**, 11 fev. 2021. Disponível em: <<https://investnews.com.br/financas/auxilio-emergencial-em-2021-o-que-muda-e-quais-os-impactos-para-o-investidor/>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

TUON, Lígia. **Negros pediram mais auxílio emergencial, mas brancos tiveram maior sucesso.** Exame, 2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/negros-pediram-mais-auxilio-emergencial-mas-brancos-tiveram-maior-sucesso/>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO A SAÚDE

Danúbia Brito Rodrigues Silva⁴²

Carla Agda Gonçalves⁴³

Josiani Julião Alves de Oliveira⁴⁴

Pâmela Migliorini Claudino da Silva⁴⁵

Adriana Giaqueto Jacinto⁴⁶

Introdução

Esse trabalho é fruto de estudos e pesquisas desenvolvidas pelas autoras cujo foco perpassa na discussão sobre os fundamentos das políticas públicas, com foco na política de saúde. Para tanto, objetiva nesse artigo, apresentar breves considerações acerca das discussões sobre política pública na perspectiva da efetivação ao direito, tendo como particularidade as políticas de saúde no contexto brasileiro. Com isso, apresentaremos, inicialmente, uma breve contextualização da definição de políticas públicas para diferentes autores, adentrando no debate sobre alguns apontamentos na efetivação da política de saúde como um direito.

De acordo com Benedito e Menezes (2013) Políticas Públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir, dando materialidade aos direitos; na realidade brasileira previstos na Constituição Federal promulgada em 1988, bem como regulamentada por uma série de leis. Contudo, ao fazermos um retrospecto sócio-histórico das Políticas Públicas, seu surgimento, ocorreu nos Estados Unidos com uma visão holística dos problemas sociais, tendo a atuação do poder público na resolução de tais problemas.

As contradições da realidade demarcam que as Políticas Públicas trazem a concepção eclética acerca da gestão pública sobre problemas sociais setoriais, em que o Estado é reconhecido como o local de debate e resolução dos problemas existentes em uma determinada sociedade e, a política pública é responsável pela identificação, planejamento e solução destes problemas através de uma ação estratégica que envolva sociedade e Estado. (BENEDITO; MENEZES, 2013). Neste sentido, é uma forma de execução das decisões tomadas em sede de planejamento econômico, isto é, como mecanismo de implementação das decisões sobre os rumos do desenvolvimento de um país ou outro ente federado.

⁴² Especialização em Gestão Estratégica na Área da Saúde pela Faculdade Educacional da Lapa, Brasil(2020) agente comunitária de saúde do Itaberai, Brasil.

⁴³ Doutorado em Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social PUC/SP pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil(2013) Professora Associada da Universidade Federal de Goiás, Brasil.

⁴⁴ Doutorado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho de Franca, Brasil(2004) Professor Assistente Doutor CLT da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho de Franca, Brasil

⁴⁵ Mestrado em Enfermagem pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil(2016) analista de promotoria I - assistente social do Ministério Público do Estado de SP - Promotoria de Justiça Ribeirão Preto, Brasil.

⁴⁶ Doutorado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil(2004) Professor Assistente Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil.

Vale ressaltar que este estudo é de natureza qualitativa, versado pela pesquisa bibliográfica e pela pesquisa documental. Tendo como categorias, a priori, políticas públicas, política de saúde e direitos advindo de autores clássicos e contemporâneos. A primeira sustentou-se na leitura e na análise de livros, artigos científicos, teses e dissertações, disponíveis em meios impressos e eletrônicos. No que tange à pesquisa documental, foram utilizadas leis, decretos, entre outras normativas e documentos de domínio público, advindo de fontes primárias e secundárias

Breve contextualização sobre políticas públicas

As políticas públicas tem sua grande importância a partir do momento que o Estado passa a ter como responsabilidade de proporcionar o bem-estar social; definindo princípios e diretrizes com objetivo a garantir a efetivação de direitos sociais fundamentais – mesmo diante todas contradições para que essa efetivação ocorra diante da lógica societária, frente ao modo de produção capitalista.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. Pode-se, então, resumir 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 25)

De acordo com Freire Júnior (2005, p. 47), a expressão políticas públicas “pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito”. Vale ressaltar que as autoras deste artigo compreendem que a implantação das políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, não são gestadas única e exclusivamente pelo interesse do Estado em enfrentar as expressões da questão, sobretudo as desigualdades e suas decorrências. Mas, são ações que demarcam a centralidade do Estado a partir de mobilização e tensões da sociedade civil.

Para Souza (2006, p. 7) as políticas públicas são “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)” evidente desde dentro dos desígnios da ordem

estabelecida. Diante de análises que demarcam convergências e divergências, faz-se necessário empreender outros debates, motivo o qual trazemos outra autora que analisa que a política pública “implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático” (PEREIRA, 2009, p. 96). Desta forma, as políticas públicas passam a ser compreendidas como autênticos programas de Estado, que intentam, por meio da articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir objetivos vinculantes da Carta, em ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2014).

Esse mesmo autor argumenta, ainda, que as políticas públicas não podem ser consideradas apenas como programas governamentais e apresenta os elementos caracterizadores das políticas públicas, quais sejam:

- (a) são programas de Estado Constitucional (mais do que de governo), que reclamam motivada formulação entre alternativas constitucionalmente defensáveis, (b) processados por atos de cognição e de vontade dos múltiplos atores políticos, no intuito de solver problemas sociais concretos, e que (c) devem consubstanciar, na prática governamental, prioridades cogentes, geradoras de benefícios excedentes aos custos diretos e indiretos (FREITAS, 2014, p. 148).

Segundo Pereira (2009), as políticas públicas condizem com os direitos sociais pelo fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes eficaz e ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Denota-se, portanto, que a administração pública, está vinculado à Constituição, e às normas infraconstitucionais. para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, com a finalidade, o bem-estar e a justiça social, comprometendo

[...] à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, em particular, garantir e promover os direitos fundamentais em caráter geral. Para isso será necessário implementar ações e programas dos mais diferentes tipos e garantir a prestação de determinados serviços. Em suma: será preciso implementar o que se descreveu acima como políticas públicas. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais cuja fruição direta dependa de ações (BARCELO, 2008, p.8).

O Estado, ao executar as políticas públicas necessárias à concretização dos direitos sociais, tem que disponibilizar recursos públicos suficientes para a execução de seus programas de proteção social. Ao interpretar os Direitos Constitucionais faz-se imprescindível ter conhecimento da realidade dos elementos jurídicos, sendo eles as condições financeiras e materiais de realização da norma (SALVADOR, 2021).

Segundo Benedito e Menezes (2013) as Políticas Públicas possuem um processo de formação de longo e médio prazo, consistentes nas fases de reconhecimento do problema público;

formação de uma agenda pública; formulação da Política Pública em si; processo política de tomada de decisão de implementação da Política Pública; execução da Política Pública; acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública e; por fim, a decisão sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da Política Pública. Pelo exposto, denota-se que o debate das políticas públicas, em especial as políticas sociais, é abrangente e requer adentrar em outras especificidades, não enfatizadas aqui dada o foco das exigências postas para esse congresso. Conquanto, é impreioso ter a dimensão que as mesmas são repletas de contradições em seus fundamentos e elementos garantidores de uma política com garantia de Estado e direito da/o cidadão/ã.

Denota-se, com isso, que as políticas são constitutivas e constituintes da correlação de forças estabelecidas no interior da sociedade sob *ethos* burguês, sofendo as insurgências culturais, econômicas, políticas e sociais, adensadas com a lógica histórica expressa na realidade de cada país. E, no caso brasileiro, um fator histórico marcado por uma sociedade patrimonialista, patriarcal, coronelista dentre outros fatores que a constitui como um mix de arcaico e moderno. Arcaico por reproduzir e fatores que visam a manutenção do status quo, ações conservadores que tem como fio condutor garantir os interesses de uma elite dominante. Moderno porque mesmo diante de tantas adversidades, a realidade demonstra que essas implementações não são feitas sem contestações, tensionamentos e lutas por parte da sociedade civil, em que essas contradições possibilitam a conquista de direitos, mas que o tempo todo atacado.

A política de saúde, em sua trajetória expressa bem essa realidade de mandonismo, de controle em atender as relações entre capital e trabalho, mas nestas imposições e configurações, a sociedade civil nunca a pôs esmorecer, ao contrário, sempre empreendeu forma de lutas e resistências, com vistas à configuração da mesma ser garantida como dever de Estado na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido cabe ao Poder Público, a gestão e implementação de políticas públicas inerente a necessidades sociais, dentre ela a política de saúde, que será abordada no próximo tópico.

A política de saúde como um direito universal

De acordo com Cohn e Elias (2005), com a promulgação da Constituição Federal de 1988, desdobraram importantes avanços no sistema de proteção social. Substituindo o sistema de Seguro Social, pela Seguridade Social, compostos de ações para a garantia de direitos referentes à Previdência Social, Assistência Social e Saúde tripé que evidencia tais garantias. Segundo Gonçalves (2006) esse novo contexto de saúde, que define a saúde como um direito de todos e dever de Estado objetivou uma nova concepção de saúde, mediante os princípios que regulamentam o SUS através das leis nº 8.080 e 8.142 de 1990. Sendo estabelecido, dentre outras, a participação popular na gestão do sistema de saúde, aflorando uma nova compreensão de saúde, deixando de ser como ausência de doença, passando a ser vista e pensada como qualidade de vida.

Esta mesma autora enfatiza, ainda, que as leis de regulamentação do SUS possuem a participações das três esferas de governo com a competência de definir, junto com os/as usuários/as, as ações e atividades, como metas, financiamento e também a fiscalização ao poder público com o intuito de inibir ações inadequadas no uso dos recursos públicos (GONÇALVES, 2006).

Assevera-se que, mesmo com todas as debilidades que se presentificam na materialização do SUS, essas leis de regulamentação expressam avanços diante do modelo médico-assistencial que veio se gestando desde a década de 1930. Vale ressaltar que essas leis Orgânicas de Saúde (LOS) foram regulamentadas em 1990, sob o número 8080 e 8.142, em que a primeira estabeleceu três princípios norteadores no funcionamento do SUS, sendo eles: **Universalidade, Equidade e Integralidade**.

No que se refere à **Universalidade**, a saúde é um direito de cidadania de todas as pessoas e cabe ao Estado assegurar este direito, sendo que o acesso às ações e serviços deve ser garantido a todas as pessoas, independente de sexo, raça, ocupação, ou outras características sociais ou pessoais. Já a **Equidade** pressupõe diminuir desigualdades. Apesar de todas as pessoas possuírem direito aos serviços, elas não são iguais e, por isso, têm necessidades distintas. Em outras palavras, equidade significa tratar desigualmente os desiguais, investindo mais onde a carência é maior.

No que compete a **Integralidade**, este princípio considera as pessoas como um todo, atendendo a todas as suas necessidades. Para isso, é importante a integração de ações, incluindo a promoção da saúde, a prevenção de doenças, o tratamento e a reabilitação. O princípio de integralidade pressupõe a articulação da saúde com outras políticas públicas, para assegurar uma atuação intersetorial entre as diferentes áreas que tenham repercussão na saúde e qualidade de vida dos indivíduos.

O Sistema Único de Saúde (SUS), além dos princípios citados são compostos também por diretrizes como a **Descentralização, a Regionalização e Hierarquização e a Participação Popular** – este último regulamentado com mais veemência na lei nº 8.142, também de 1990, garantindo o funcionamento desse sistema.

Quanto à **descentralização**, a gestão do sistema implica a transferência de poder de decisão sobre a política de saúde do nível federal (MS) para os estados (SES) e municípios (SMS). Essa transferência ocorre a partir da redefinição das funções e responsabilidades de cada nível de governo com relação à condução político-administrativa do sistema de saúde em seu respectivo território (nacional, estadual, municipal), com a transferência, concomitantemente, de recursos financeiros, humanos e materiais para o controle das instâncias governamentais correspondentes.

A **Regionalização** implica a delimitação de uma base territorial para o sistema de saúde, que leva em conta a divisão político-administrativa do país, mas também contempla a delimitação de espaços territoriais específicos para a organização das ações de saúde, subdivisões ou agregações do espaço político-administrativo.

A **Hierarquização**, por sua vez, diz respeito à possibilidade de organização das unidades segundo o grau de complexidade tecnológica dos serviços; isto é, o estabelecimento de uma rede que articula as unidades mais simples às unidades mais complexas.

O processo de estabelecimento de redes hierarquizadas pode, também, implicar no restabelecimento de vínculos específicos entre unidades, de distintos graus de complexidade tecnológica que prestam serviços de determinada natureza, como, por exemplo, a rede de atendimento a urgências/emergências.

No que se refere à **Participação Popular**, representa a garantia da participação da sociedade por intermédio de suas entidades representativas na construção de diretrizes, prioridade para sistema de saúde e fiscalização dos cumprimentos normativos do Sistema Único de Saúde. Assim, é importante o monitoramento e avaliação das ações de serviços realizados nas diferentes esferas de governos. A concretização desse princípio, é constituída pelos conselhos de saúde e pelas realizações das Conferências de Saúde, que possibilitam um diálogo constante entre gestores, profissionais e a sociedade (LIMA, MACHADO & NORONHA, 2012).

Sendo assim, houve a criação de uma nova institucionalidade democrática, originando espaços para colegiados e decisões, como Conselhos, Conferências e Comissões entre outros. Tais direcionamentos resultaram na participação da sociedade na fiscalização, gestão e controle democrático, a saúde passou a ser vista como uma dimensão política com vinculação a democracia (GONÇALVES, 2006).

De acordo com Lima, Machado e Noronha (2012), as definições para garantia do SUS, traz também, quando a disponibilidade não for suficiente na garantia da cobertura à saúde para determinada região, a possibilidade de ocorrer convênio com prestadores da iniciativa privada – explicitada como rede complementar de saúde (garantida pelas regulamentação e financiamento do Estado (através de consórcio, convênios dentre outras configurações para garantir o direito ao acesso da população na garantia de uma saúde em sua totalidade).

Vemos, com isso, que o SUS não é composto por órgão exclusivo da esfera pública, mas contando com serviços complementares, e uma ampla rede de serviços privados quando necessários para garantir o direito universal dos seus usuários, permitindo “[...] que o acesso a ações e serviços do SUS não esteja condicionado à capacidade de pagamento prévio das pessoas” (LIMA, MACHADO, NORONHA, 2012, p.367).

Esses convênios da esfera privada estão vinculados, principalmente, às unidades de diagnósticos, terapias e hospitais pagos com verbas tributárias destinadas a área da saúde. O financiamento proveniente das diversas receitas levantadas pela União, Estados e Municípios (sofrendo à fatia maior de gastos aos municípios). Daí decorre muitas contradições que recaem diretamente à população, posto que a debilidade a realocação dos recursos – regulamentados legalmente – à outras políticas fazem com que não haja verba suficiente para o atendimento da

população (sobretudo aos exames e serviços de média e alta complexidade). Muitas vezes, a população precisa judicializar o direito diante da negativa do acesso aos exames e às medicações, uma vez que os entes públicos justificam a falta de verba sob o discurso princípio da reserva do possível. Este princípio faz com que o acesso à saúde seja condicionado à uma série de elementos para sua efetivação. Muitos desafios se apresentam ao direito de garantia das políticas de saúde, particularmente à política de Saúde brasileira – conquistadas por lutas e tensionamento da sociedade civil, culminando no SUS. Reitera-se, ainda, que as políticas não são construções fechadas, prontas e acabadas, caso contrárias não estariam, perderiam seus fundamentos; deve ser apreendida como um processo legalmente garantido a partir de construções sócio-históricas que podem ser garantidas e/ou suprimidas frente à correlação de forças estabelecidas no interior da sociedade que se gesta.

Considerações finais

Neste sentido as políticas públicas no Brasil decorrem de ações tendo o Estado como campo de reconhecimento de discussões e resoluções dos problemas existente em uma determinada sociedade e, a política pública é responsável pela identificação, planejamento e solução destes problemas através de uma ação estratégica que envolve sociedade civil e Estado.

Desta forma, percebe-se que a introdução da Seguridade Social como sistema de proteção social é um marco no avanço do campo de direitos sociais no país, trazendo, assim, a responsabilidade do Estado na garantia da cobertura das necessidades sociais da população. Na particularidade da política de saúde, depreende-se que o SUS é considerado como uma das maiores conquistas do povo brasileiro após intensas lutas de movimentos sociais e sanitaristas, desde a Constituição de 1988. Seus princípios apontam a democratização nas ações e serviços de saúde, que deixaram de ser restritos e passaram a ser universalizados, da mesma forma que deixaram de ser centralizados e passaram a nortear-se pela descentralização, bem como a equidade, universalidade e integralidade.

Referências

BARCELLOS, A P de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, [s. l.], nº 3, 2008.

BENEDITO, A. & MENEZES, D. F. N. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: O PAPEL DAS EMPRESAS** Revista Ética e Filosofia Política – Nº 16 –Volume 1 – junho de 2013, p. 57-76

CHN, A.; ELIAS, P. E. **Saúde No Brasil - Políticas E Organização De Serviços**. Editora Cortez, 2005.

FREIRE JÚNIOR, A. B. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

FREITAS, J. Políticas públicas e controle judicial de prioridades constitucionais. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região**, v. I, n. I. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 2014. p. 141-157.

GONÇALVES, C. A. **Direitos à saúde**: um estudo sobre as práticas dos assistentes sociais das unidades de saúde de Sorocaba – SP – 2006. 2006. 120 f. Dissertação (mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2006.

LIMA, L. D.; MACHADO, C. V.; NORONHA, J.C. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. 2. ed. rev. e amp / organizado por Lígia Giovanella, Sarah Escorel, Lenaura de Vasconcelo Costa Lobato *et al.*- Lobato *et al.*- Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Coord.). **Política Social no Capitalismo**: Tendências contemporâneas, 2009, 2ª edição, Cortez Editora.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SALVADOR, K.D.E. de F. **DIREITO À SAÚDE DA PESSOA IDOSA– EFETIVAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO**. Dissertação (Mestrado)- PUC Goiás, 2021, p. 1-107.

OMISSÃO ESTATAL ANTE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO SÍTIO HISTÓRICO E PATRIMÔNIO CULTURAL KALUNGA

*Teruo Rosa Kuramoto*⁴⁷

*Carolina Oliveira Mesquita*⁴⁸

*Hansmüller Salomé Pereira*⁴⁹

*Thais Gomes Abreu*⁵⁰

Introdução

Este artigo procura defender a diversidade, o multiculturalismo e a interculturalidade da comunidade quilombola Kalunga, que devem ser efetivadas por meio de políticas públicas. Partindo do pressuposto de que o direito ao território, para as comunidades quilombolas, é o alicerce dos direitos supracitados, tivemos como hipótese de pesquisa que o Estado não está garantido à comunidade quilombola Kalunga o direito ao território, que é resguardado por normas nacionais e internacionais. Tendo como metodologia a pesquisa documental, utilizando como fonte material a ação civil pública promovida pelo MPF sobre o direito territorial dos Kalungas, concluímos que de fato a União, o Estado de Goiás e o INCRA estão sendo omissos quanto ao direito exclusivo dos Kalungas ao território.

Direito à diferença, multiculturalismo e diversidade

Levando em consideração o processo de colonização do continente americano, abordaremos sobre o “direito de ser diferente” dentro do Estado Nacional. Com o início da modernidade, embalada pelo racionalismo europeu a partir da filosofia do iluminismo, a teoria do Estado começa a sofrer grandes mudanças, pois foi sob essas influências que se deram as revoluções liberais no final do século XVIII e no início do século XIX na Europa e nos Estados Unidos, dando origem ao Estado moderno.

Junto do Estado moderno criou-se o constitucionalismo, “fundado na necessidade de se garantir maiores liberdades ao indivíduo à ação do governante e na existência de igualdade entre todos os submetidos à soberania estatal” (BERNARDO, p. 75, 2012). Uma das falhas no surgimento do Estado democrático reside justamente na sua distorcida noção de igualdade, que foi perpetuada por meio da ideia de “povo” e nação, que desconsiderou as minorias “desiguais”, pois com a “confusão conceitual entre povo e nacionalidade dentro do Estado, não se reconhecem as diferenças entre as culturas e as formas de organização entre grupos minoritários” (BERNARDO, p. 75, 2012).

47 Mestrando em direito agrário - UFG. E-mail: teruo@discente.ufg.br

48 Mestranda em direito agrário - UFG. E-mail: carolina_mesquita@discente.ufg.br

49 Mestrando em direito agrário - UFG. E-mail: hansmullersalome@gmail.com

50 Mestranda em direito agrário - UFG. E-mail: thais.g.abreu@gmail.com

A noção de igualdade imposta pelos europeus se deu, primeiro, na submissão dos grupos minoritários ao interesse da maioria dominante dentro do Estado Nacional, e segundo, na “propagação dos valores racionais ao restante da humanidade” (BERNARDO, p. 75, 2012) através da colonização, em que a “dominação dos países europeus sobre suas colônias americanas se deu de forma devastadoras, sem qualquer respeito às populações aqui existentes, muito menos àquelas trazidas para este continente sob a condição de escravo” (BERNARDO, p. 76, 2012).

A colonização da América, que coincide com o surgimento do Estado moderno, aconteceu de forma impositiva, pautado na superioridade dos valores europeus, implicando na destruição e exclusão de culturas não hegemônicas. No Brasil, essa exclusão representou a caça e assassinato dos povos indígenas e quilombolas, trazendo reflexos até os dias atuais, como afirmou Leandro Ferreira:

Indígenas, escravos e seus descendentes que ainda se organizam em quilombos, comunidades extrativistas e outras formas organizacionais não hegemônicas não encontraram, ao longo dos séculos, qualquer espécie de reconhecimento e, muito menos, de proteção, e a sua persistência deu-se a despeito da ação dos grupos hegemônicos e à custa de várias lutas e mortes. (BERNARDO, 2012, p. 84)

O direito à igualdade e “a ideia de Estado como representação de uma nação não resiste à realidade e à pluralidade de grupos culturais existentes dentro de um único Estado” (BERNARDO, p. 83, 2012), fazendo-se necessário a defesa do direito à diferença, como garantia da coexistência e desenvolvimento de grupos e culturas minoritários, como os povos indígenas e os quilombolas, por meio do multiculturalismo.

O multiculturalismo é a materialização do reconhecimento formal dos grupos e culturas não hegemônicas. No Brasil, ele possui um papel além da garantia à diversidade e interculturalidade, por isso, deve ser aplicado de forma incisiva por meio de políticas públicas voltadas a grupos como os camponeses, comunidades indígenas e quilombolas, que historicamente foram excluídos.

Sobre o direito dos grupos minoritários e o multiculturalismo, pontuou Franco (2014, p. 52) que: “Nesse contexto de não reconhecimento de grupos (negros e índios, notadamente), ditos ‘diferentes’ [...], o multiculturalismo apresenta-se como perspectiva teórica adequada à discussão dos direitos humanos e fundamentais das comunidades quilombolas[...]”. Portanto, devemos partir do multiculturalismo para tratar dos direitos das comunidades quilombolas, que deve ser efetivado pelo Estado através das políticas públicas.

As garantias do multiculturalismo, da diversidade e da interculturalidade estão diretamente relacionadas com o universalismo dos direitos fundamentais, pois como nos ensina Ferrajoli (2011, p. 107), “[...] O universalismo dos direitos fundamentais, em verdade, exatamente porque os direitos são do indivíduo, e não das culturas, não somente se opõe ao multiculturalismo, mas lhe representa a principal garantia”.

Se os direitos fundamentais são as principais garantias do multiculturalismo, o direito ao território dos quilombolas é base desses direitos fundamentais, por isso o Estado deve focar suas políticas públicas na garantia da regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Afirmamos isso pelo fato da terra ser pressuposta para a existência de diversos outros direitos dos quilombolas, como leciona o Sarmiento (2006, p. 83), “não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se está cometendo um verdadeiro etnocídio”. Assim sendo, o território, para os quilombolas, se trata “do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica” (SARMENTO, 2006, p. 83).

Regularização fundiária quilombola como garantia da diversidade, multiculturalismo e interculturalidade

Historicamente, o Estado tem falhado nas políticas públicas voltadas aos quilombolas que possuem dificuldades no reconhecimento de sua identidade cultural, pois, como afirma Franco apud Souza Filho (2014, p. 51), as leis e as políticas públicas voltadas ao direito das minorias, por muito tempo, se propuseram a cumprir a vontade do Estado Nacional de “[...] integrar os povos como cidadãos, sujeitos de direito, capazes de negociar juridicamente, sem reconhecer seus direitos coletivos”. Ou seja, ao buscar “integrar os povos” sem antes reconhecer seus direitos coletivos, o Estado agia de forma antagônica aos valores do multiculturalismo e da interculturalidade, como afirmam Sparemberger e Kretzman:

Os povos ditos “diferentes” encontram muitas dificuldades no reconhecimento na valorização de sua identidade cultural, peculiar e imensamente importante para a concretização dos ideais de proteção do meio ambiente para sobrevivência física desses povos. Essa multiplicidade étnica e cultural é por vezes ignorada pelo Estado, que se mostra ineficiente no desenvolvimento de políticas públicas em prol desses grupos. Em nome de liberdade e igualdade de todos os indivíduos, o que ocorre é a cegueira do Estado diante da diferença, dos direitos coletivos de grupos que merecem atenção e respeito. (SPAREMBERGER; KRETZMANN, 2008)

Antes de analisar a atuação do Brasil frente à regularização fundiária do território Kalunga, atual maior quilombo do país, iremos abordar brevemente a história da ocupação dos Kalungas no nordeste de Goiás, que se deu ainda no século XVIII como uma forma de resistência ao sistema escravista da época. Os Kalungas encontraram nas serras e vãos da chapada dos veadeiros um lugar de refúgio, onde poderiam exercer sua cultura e, principalmente, serem livres, não é atoa que Kalunga na língua banto significa lugar sagrado, de proteção⁵¹.

⁵¹ Afirma Vercilene Francisco Dias: “Kalunga significa, na língua banto, uma das línguas faladas pelos negros trazidos na diáspora, sobretudo de Angola, Congo e Moçambique, lugar sagrado e de proteção” (DIAS, 2019, p. 52).

O artigo 68 ADCT⁵² é muito objetivo ao afirmar que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988), neste sentido, também existe a legislação estadual e a convenção 169 da OIT⁵³ que garantem aos Kalungas a propriedade definitiva do seu território, que desde 1991 é demarcado e recebe o título de sítio histórico e patrimônio cultural.

Em 1986, o Estado de Goiás, por meio do extinto IDAGO⁵⁴, deu início ao processo discriminatório judicial do território Kalunga. Esse processo terminou em 2017, quando se constatou que a maioria dos imóveis particulares dentro do sítio histórico e patrimônio cultural Kalunga, são títulos ilegítimos ou são terras devolutas, ocupadas de forma ilegal por agentes externos à comunidade.

A partir do direito territorial dos quilombolas e da ação discriminatória do território Kalunga, o objetivo deste artigo é analisar as ações dos órgãos competentes para efetivar a sentença da ação judicial e a consequente regularização fundiária do território Kalunga. Para fazer essa análise, utilizaremos como fonte material de pesquisa documental a ação civil pública nº 1002560-50.2021.4.01.3506, promovida pelo Ministério Público Federal em 2021, que tem como assunto a Desapropriação para Regularização de Comunidade Quilombola/Dec. 4887/2003.

Ação civil pública sobre o território Kalunga

O Ministério Público Federal propôs a “AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA”, na Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Formosa – Goiás, em face da União, por meio da Procuradoria Federal no Estado de Goiás, do Estado de Goiás, através da Procuradoria-geral do Estado de Goiás, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno, da Fundação Cultural Palmares e de pessoas incertas e ainda não identificadas, detentoras, possuidoras ou invasoras de terras kalungas.

A demanda foi fundamentada para garantir aos kalungas a titulação definitiva de todas as terras que constituem o seu território, garantindo a essa comunidade quilombola a integridade territorial e o direito de permanecer na posse de seu território, bem como preservar a dignidade de identidade e da cultura. *Ab initio*, cumpre salientar que a Lei Ordinária Estadual nº 11.409, de 21 de janeiro de 1991, e a Lei Complementar Estadual nº 19, de 05 de janeiro de 1996, reconheceram a Comunidade Quilombola Kalunga como sítio patrimônio cultural. No que concerne ao título de reconhecimento de domínio dessa comunidade foi efetuado pela Portaria nº 07/2005. Por fim, o

52 ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

53 OIT - Organização internacional do trabalho.

54 IDAGO - instituto de desenvolvimento agrario de goias.

Decreto Presidencial de 20 de novembro de 2009 declarou o interesse social, “para fins de desapropriação, os imóveis abrangidos pelo ‘Território Quilomba Kagunga’, situado nos Municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre, Estado de Goiás”.

Nesse ínterim, foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID) do Território Kalunga por um grupo de técnicos criado pela Fundação Cultural Palmares, tendo sido aprovado por despacho pelo seu Presidente e publicado no Diário Oficial da União nº 154, no dia 13 de outubro de 1998. Assim sendo, as fronteiras do território kalunga foram devidamente reconhecidas e delimitadas pelo Poder Público.

Entretanto, as funções de delimitação, demarcação e titulação que eram atividades desempenhadas pela Fundação Palmares, foram transferidas ao INCRA, pelo Decreto nº 4.887 de 2003, que passou a analisar de forma lenta o processo administrativo nº 54.700.000189/2004-12, que tinha como intuito a titulação definitiva das terras kalungas⁵⁵, justificando a falta de suporte técnico, de profissionais especializados e de recursos financeiros, que seriam destinados ao pagamento das indenizações.

Dessa forma, a demanda jurídica destaca o descaso e omissão ilícita do INCRA, que alegou “atividade[s] nova[s]” para a autarquia, pois lhe foram transferidas ‘apenas’ em 2003 (pelo Decreto n. 4.887/2003) e, por isso, “não dispõe de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação para nortear o trabalho e nem de um conhecimento prévio da realidade ali existente, para um melhor planejamento e execução mais eficaz do objeto proposto” (Ofício n. 54933/2020/SR9280DFE-G/SR9280DFE/INCRA INCRA, de 15/9/2000). Porém, o próprio INCRA, no bojo do Ofício n. 54933/2020/SR9280DFE-G/SR9280DFE/INCRA-INCRA, de 15/9/2000, reconheceu que “a função do INCRA SR/28, como posto, é fazer a obtenção e desinstituição do território Kalunga, ou seja, retirar os não quilombolas da área”.

Ademais, outro ponto apontado na petição inicial foi que os kalungas não conseguem barrar os esbulhos em razão da agressividade imposta pelos esbulhadores/invasores, que desmatam a área. Tal situação se agravou com a pandemia ocasionada pelo coronavírus. As invasões/esbulhos ainda não solucionados e não judicializados são:

(1) Fazenda Pé do Morro, a (2) Fazenda Panorama Gleba 2, a (3) Fazenda Saco Gleba 2 Lote 3, a (4) Fazenda Vista Linda Gleba 4, a (5) Fazenda Bonito Gleba 3, a (6) Fazenda Larga da Boa Vista, a (7) Fazenda Pequi e a (8) Fazenda Alagoas, sem poder precisar ao certo as datas das invasões.

Além de ter sido ajuizadas pela Associação Quilombo Kalunga (AQK) as seguintes ações possessórias:

⁵⁵ As terras kalungas possuem cerca de 262 mil hectares, sendo 160.500 hectares provenientes de propriedades privadas, tendo sido 22.490 titulados; 101.500 hectares oriundos de terras devolutas, dos quais 11.508 foram titulados, todos os dados correspondem a data em que a Ação Civil Pública foi proposta.

(9) n. 5124027-21.2018.8.09.0031 – ajuizada em face de José Vieira da Silva e Outros, visando à reintegração na posse da Fazenda Engenho do Santo Antônio; (10) n. 5167461-89.2020.8.09.0031 – ajuizada em face de José Iremar Viana Leal e Irisvan Batista Ribeiro, visando à imissão na posse da Fazenda Santo Estevão; (11) n. 5479748-45.2019.8.09.0031 – ajuizada em face de Olinda Aparecida Abreu, visando à imissão na posse da Fazenda Paciência; e (12) n. 5356699-30.2020.8.09.0031 – ajuizada em face de Domingo Bispo dos Santos, visando à reintegração na posse da Fazenda Buracão (Fazenda Círculo R e L); (13) n. 1000207-37.2021.4.01.3506 – ajuizada em face de Josemir de Torres e Outros, visando evitar a iminência de turbação/esbulho na posse da Fazenda Capivara (tutela inibitória). Em relação a esta, a associação noticiou também que o particular esbulhador proferiu ameaças em face do ocupante quilombola; e (14) n. 4187-58.2011.4.01.3506 – ajuizada em face de Manuel Lourenço Ramos, visando à reintegração na posse da Fazenda Incavidade.

Verifica-se que existem ao menos catorze conflitos possessórios em andamento que são pertinentes a pessoas não quilombolas com a pretensão de fixar posse em terras kalungas, argumento que evidencia o risco que essa comunidade está submetida, consequência da demora na conclusão do processo de titulação por parte do INCRA. No que concerne aos argumentos jurídicos, constata-se que foi apontado que a matéria versada na demanda está diretamente ligada à cultura negra, no seu patrimônio cultural e nos valores imateriais e materiais das tradições afro-brasileiras, além de afetar a subsistência dos kalungas.

A peça exordial também apresentou que foram infringidos os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei Ordinária Estadual nº 11.409 de 1991, a Lei Complementar Estadual nº19 de 1996, ambas do Estado de Goiás, bem como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho⁵⁶ e o Decreto nº 4.887 de 2003 e a Instrução Normativa INCRA nº57 de 2009. Nesse contexto, o Ministério Público Federal requereu os seguintes pedidos:

6.1 – a concessão de tutela provisória de urgência, em caráter liminar inaudita altera pars, nos termos vindicados no tópico 5 desta peça vestibular, fixando-se multa diária em desfavor da UNIÃO, do ESTADO DE GOIÁS, do INCRA e da FUNDAÇÃO PALMARES para o caso de descumprimento do prazo fixado para adoção das providências necessárias para efetivar a reintegração de posse e exercício permanente de atos fiscalizatórios, bem como multa individual para cada novo esbulho/invasão ocorrido no Território Kalunga (até a integral e definitiva titulação) noticiado aos réus e não remediado no prazo de 30 (trinta) dias; 6.2 – a intimação da Associação Quilombola Kalunga, na pessoa de seu Presidente, para prestar o auxílio e o suporte necessários à UNIÃO, ao ESTADO DE GOIÁS, ao INCRA e à FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, identificando-se os invasores/esbulhadores e mapeando-se as áreas invadidas/esbulhadas, a fim de viabilizar o cumprimento da ordem de reintegração de posse; 6.3 – a citação dos réus, nos endereços acima mencionados, para, querendo, contestarem a ação, sob pena de revelia. Registre-se que a citação dos réus PESSOAS INCERTAS E NÃO IDENTIFICADAS deve ser feita após a devida identificação deles pela UNIÃO, pelo ESTADO DE GOIÁS, pelo INCRA e pela FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES; 6.4 – ao final, seja julgada procedente a pretensão ora deduzida, para

⁵⁶ Internalizada no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 5.051 de 2004, tendo *status* de norma suprallegal.

o fim de: 6.4.1 – confirmar os pedidos liminares objetos do item “6.1” e deferir em caráter definitivo a reintegração da Comunidade Quilombola Kalunga na posse das áreas invadidas/esbulhadas de seu Território; 6.4.2 – condenar os réus PESSOAS INCERTAS E NÃO IDENTIFICADAS à obrigação de fazer, consistente em cessar os atos de esbulho/invasão praticados no interior do Território Quilombola Kalunga (TQK) e à obrigação de não fazer consistente em absterem-se da prática de novos ilícitos de turbação e esbulho/invasão; 6.4.3 – condenar os réus UNIÃO, ESTADO DE GOIÁS, INCRA e FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES à obrigação de fazer para que, em comunhão de esforços, adotem providências administrativas necessárias para conferir efetividade à ordem judicial de reintegração de posse e para resguardar a integridade do Território Quilombola Kalunga contra novos atos de esbulho/invasão até a conclusão da titulação integral e definitiva, sob pena de multa; 6.4.4 – condenar o ESTADO DE GOIÁS à obrigação de fazer para que, em prazo razoável a ser fixado pelo juízo, adote as providências necessárias para transferir e, de fato, transfira à Associação Quilombo Kalunga a titularidade e a propriedade definitiva das terras devolutas incrustadas no Território Quilombo Kalunga, segundo delimitação constante do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID); 6.4.5 – condenar o INCRA à obrigação de fazer para que conclua, em prazo razoável, a ser fixado pelo juízo, o(s) processo(s) administrativo(s) que visa(m) à titulação definitiva das terras inseridas no Território Quilombo Kalunga, segundo delimitação constante do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID); 6.5 – a condenação do réu pelos ônus da sucumbência, nos termos da legislação processual civil; e 6.6 – a juntada da íntegra dos autos do Inquérito Civil n. 1.18.002.000141/2020-74.

Por fim, também foi exposto o desejo pela realização da audiência preliminar de conciliação/mediação, nos termos do artigo 334 do Código de Processo Civil. Assim, atribuiu-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Considerações finais

Demonstramos no primeiro tópico a importância de se garantir aos povos quilombolas o “direito à diferença”, face a equivocada noção de “igualdade” imposta pelos Europeus no Brasil, e a garantia desse direito, se expressa por meio do multiculturalismo, que “apresenta-se como perspectiva teórica adequada à discussão dos direitos humanos e fundamentais das comunidades quilombolas”. Desse modo, para os quilombolas, a garantia do multiculturalismo, da diversidade e da interculturalidade são pré-requisitos para a garantia do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Concluímos que a base dos direitos fundamentais dos povos quilombolas é a garantia ao território, pois como afirmou Sarmiento, esse direito é tão relevante que seu descumprimento pode significar o fim do grupo quilombola, ou seja, um verdadeiro etnocídio. Portanto, é obrigação do Estado garantir o direito territorial aos quilombolas, por meio da regularização fundiária, removendo os agentes externos à comunidade para que os afrodescendentes possam exercer sua cultura e perpetuar seu modo de vida de forma digna.

No segundo tópico, analisamos o processo de luta e ocupação do sítio histórico e patrimônio cultural Kalunga. O direito dos quilombolas ao território é resguardado por norma constitucional federal, por leis estaduais e por legislação internacional. A área onde residem os Kalungas foi objeto de um longo processo discriminatório, em que o Estado de Goiás concluiu que grande parte dos

proprietários de terras não quilombolas possuem títulos de propriedade ilegítimos, contudo, isso não foi o suficiente para solucionar a disputa pela propriedade territorial do quilombo.

No último tópico do trabalho, analisamos a Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal contra as autarquias que, em tese, deveriam resguardar os direitos dos quilombolas, mas, como elencou o promotor na referida ação, os órgãos responsáveis estão sendo omissos quanto ao direito territorial dos Kalungas, agindo contra a Carta Magna de 1988 e contra a Convenção nº 169 da OIT, em nítido desrespeito a preceitos fundamentais, como o princípio da dignidade da pessoa humana.

Os Kalungas estão em um longo processo de luta pela terra, apesar de haver diversas leis que garantem a exclusividade do território aos quilombolas. Assim, concluímos, a partir do caso Kalunga, que os afrodescendentes continuam tendo seus direitos violados por quem deveria protegê-los, o Estado. Portanto, justificamos a necessidade e a importância de se garantir o direito à terra aos quilombolas, que é pressuposto do multiculturalismo, da dignidade da pessoa humana e da própria existência da comunidade, mas que, infelizmente, a União, o Estado de Goiás e o INCRA, não garantem, visto que parecem seguir os mesmos ideais dos europeus quando chegaram no Brasil.

Referências

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL n. 1002560-50.2021.4.01.3506, de 16/08/2021. Proposta pelo Ministério Público Federal (Procuradoria), que trata da desapropriação para Regularização de Comunidade Quilombola / Dec. 4887/2003. Brasil, 2021. Disponível: <<https://apublica.org/wp-content/uploads/2021/11/acao-civil-encurralados-pela-grilagem.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2022.

BERNARDO, L. F.. **Acesso a terra e multiculturalismo : uma análise da atuação estatal na garantia dos direitos das comunidades culturalmente diversas no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de direito Pontifícia Universidade Católica. Paraná, p. 127. 2012.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 27 (Publicação Original). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 de outubro de 2022.

DIAS, Vercilene Francisco. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade Quilombola Kalunga de Goiás**. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KRETZMANN, Carolina Giordani; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana. Antropologia, multiculturalismo e Direito: o reconhecimento da identidade das comunidades tradicionais no Brasil. In: Thais Luzia Colaço (org.). **Elementos de Antropologia Jurídica**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008,

SARMENTO. **A GARANTIA DO DIREITO À POSSE DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOS ANTES DA DESAPROPRIAÇÃO**. Revista de direito do Estado: RDE / Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais. Imprensa: Rio de Janeiro, Renovar, 2006.

VIVÊNCIAS DE HOMENS AUTORES DE TENTATIVAS DE FEMINICÍDIOS

Tatiana Machiavelli Carmo Souza⁵⁷

Introdução

Os feminicídios são homicídios que ocorrem pela condição do gênero feminino das vítimas, pela discriminação e/ou ódio dos autores das agressões, podendo estar atrelados à violência doméstica e/ou familiar (BRASIL, 2015). Trata-se de grave fenômeno social que fere os direitos humanos e individuais das mulheres. Usualmente, os feminicídios ocorrem após longas vivências de violência e tornam-se mortes anunciadas para as mulheres (BANDEIRA; MAGALHÃES, 2019; MENEGHEL; PORTELLA, 2017).

A compreensão dos feminicídios envolve reflexões sobre a realidade social, histórica e cultural de desigualdades sócio-históricas que marcam as relações entre o masculino e o feminino. Toneli, Beiras e Ried (2017) ressaltam a importância de analisar a perspectiva dos homens autores de violência (HAV): as intencionalidades, as motivações, a forma como compreendem e percebem a violência e as relações de gênero. Esses elementos permitem a construção de intervenções que possam resultar em mudanças nas concepções e atitudes desses homens.

Nesse campo, Bernardes e Mayorga (2017) enfatizam a relevância de compreender os estereótipos que engendram as concepções acerca dos HAV. A literatura aponta que, geralmente, esse homens são ex-parceiros das vítimas e possuem as seguintes características: pais, trabalhadores remunerados, brancos, baixa escolaridade e renda familiar em torno de um salário-mínimo; ou seja, são pessoas comuns, não são monstros como prevalece no imaginário social (SANTOS et al., 2021; GEDRAT; SILVEIRA; ALMEIDA NETO, 2020; SCOTT; OLIVEIRA, 2018).

Garcia e Beiras (2019), em estudos com HAV, verificaram nos discursos a responsabilização das mulheres pelas violências sofridas, além de justificativas pautadas no uso de substâncias, como o álcool. Os autores enfatizam que valores culturais, sociais e históricos de dominação, de virilidade, de controle e de poder dos homens sobre as mulheres foram recorrentes na perspectiva dos HAV.

As pesquisas sobre os feminicídios tem abordado os impactos desse fenômeno na vida das mulheres, contudo, poucas são aquelas que evidenciam as perspectivas, vivências e concepções dos feminicidas. Nessa direção, este estudo pretende investigar os feminicídios a partir das perspectivas dos HAV. Assim, a presente pesquisa teve como objetivo investigar as vivências de autores de tentativas de feminicídios acerca das relações de gênero e das violências contra as mulheres.

Metodologia

⁵⁷ Doutorado em Programa de Pós-graduação em Serviço Social pela Unesp/Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Brasil(2012) Avaliadora de Cursos Graduação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira , Brasil

O estudo faz parte do projeto de pesquisa integrado “Violência, Gênero e Família: Implicações na Psicologia e Sociedade”, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Goiás, sob o parecer de número 5.271.943. Trata-se de pesquisa qualitativa pautada nos estudos da subjetividade (REY, 2005).

Participaram três (3) homens autores de tentativas de feminicídios. Foram critérios para participação: ter idade igual ou superior a 18 anos; identificar-se como homem; estar em cárcere em Goiás; ter praticado tentativa de feminicídio ou feminicídio consumado contra a (ex)parceira após a implementação da Lei 13.140, conhecida como Lei do Feminicídio (Brasil, 2015).

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, vídeo-gravadas e, posteriormente, transcritas na íntegra. Elas foram realizadas no formato *online*, pela plataforma *Zoom*, a partir de *link* criado pela direção da unidade prisional em que o participante estava recluso. Todos os procedimentos éticos foram seguidos e os entrevistados consentiram a participação na pesquisa por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Foram utilizados nomes fictícios a fim de resguardar a identidade e o anonimato dos participantes. As entrevistas foram analisadas a partir do materialismo histórico-dialético à luz da Psicologia sócio-histórica (BARROS et al., 2009) e das Teorias Feministas e de Gênero.

Resultados e discussão

Os participantes possuíam idades entre 26 anos e 62 anos, com média de 43 anos. Um entrevistado se identificou como branco, um como pardo e o outro não soube responder. Um participante tinha ensino fundamental completo e os outros possuíam ensino fundamental incompleto. Com relação a profissão, um era agricultor, outro carpinteiro e outro pedreiro. Um dos entrevistados afirmou estar divorciado, um em união estável e o outro solteiro. Se autoidentificaram como homens cisgêneros e heterossexuais. Eram os provedores das suas famílias, sendo que dois possuíam filhas/os/es e eram religiosos, se denominando como evangélicos. Como a literatura aponta, eram pessoas comuns e não “monstros”, contrariando o senso comum sobre os HAV (SANTOS et al., 2021). Durante a entrevista permaneceram retraídos e calmos, nenhum se considerou culpado ou responsável pelas tentativas de feminicídios, as quais resultaram em suas reclusões.

Dois entrevistados, Gustavo e Pedro, no momento da entrevista, não possuíam relacionamento afetivo-sexual. Já Matheus, mantinha relacionamento com a mulher contra quem ele havia praticado a tentativa de feminicídio. O entrevistado afirmou gostar da parceira, desejar concluir sua pena e cuidar da família, buscando ser mais compreensível com ela e evitando as brigas. Entretanto, em vários momentos elencou as discussões do relacionamento como oriundas do temperamento e de atitudes dela.

Foi bom, não tenho nada a reclamar dos anos que eu passei com ela não, tive uma filha com ela, foi tudo perfeito, certinho, só que a gente brigava muito ela é muito estressada, muito alterada e...acabava gerando muito briga, eu “tava” trabalhando muito, né?! (Matheus)

Ao relataram as experiências de violências na relação conjugal, ora os participantes sinalizavam que desentendimentos e agressões eram intrínsecas aos relacionamentos, ora responsabilizavam as (ex)companheiras pelas violências cometidas, revelando contradições. Ao se referirem às tentativas de feminicídios, as descreveram como acidentais, como situações geradas pela tensão do momento de conflito. De modo particular, um participante negou que tivesse ferido a companheira, afirmando estar recluso, inocentemente, por uma ação que não realizou. Percebeu-se, inclusive, postura vitimista dele frente às diversas violências que culminaram nas tentativas de feminicídio.

Foi conflito não, foi por acidente mesmo, eles colocou que eu tentei matar ela, mas eu tentei não. A gente estava bebendo em um bar [...] ela começou a me atentar, brigar comigo porque eu tinha feito aquilo, e já tinha passado a raiva dela e eu fiquei estressado, né! Aí eu fui arrumar o som do meu carro “pra” poder distrair aí ela foi lá, não sei o que ela foi fazer lá, brincar comigo e eu tava com a faca de serrinha e acertou nela sem querer quando eu mandei o braço e assustei, acertei nela sem querer, mas eu não tive intenção de matar ela não, tanto é que a gente está bem, tá tranquilo (Matheus).

[...] eu, eu tava com um tal, de um canivete na, na, uma faca na cintura e aí os caras vieram em cima de mim e ela entrou na frente, aí...quando os caras viram, viram que eu, o pau pegava mesmo ela entrou na frente e...fez, efetuei uns cortes no braço dela [...] (Pedro).

No relato de Pedro, notou-se o ciúme como elemento central que o levou a ferir “acidentalmente”, em seu ponto de vista, a (ex)companheira. Bandeira e Magalhães (2019) apontam que a associação entre o ciúme e os feminicídios faz com que a violência letal seja equivocadamente entendida como “crime da paixão”. As autoras salientam que “[...] a situação que serve de ‘justificativa’ ao crime deixa em aberto a causa central que não é o ciúme, mas a situação de naturalização das desigualdades presentes na condição de gênero” (BANDEIRA; MAGALHÃES, 2019, p. 44).

Outro elemento que engendrou os relatos dos participantes é a masculinidade. Pedro indicou que sua intenção era agredir os outros homens que acompanhavam a (ex)companheira e não ela propriamente. Identificou-se que encontrar a companheira na presença de outros homens feriu sua masculinidade, sua potência e virilidade; o que também pode ser entendido como o exercício de dominação masculina, controle e poder sobre o corpo feminino. Na sociedade patriarcal, as mulheres são “objetos de posse masculina”. A validação social enquanto homem perpassa o olhar e reconhecimento do outro, isto é, os homens demonstram poder perante outros homens por meio do poder financeiro, da heterossexualidade, das relações hierárquicas com as mulheres e com outros homens (GARCIA; BEIRAS, 2019; WELZER-LANG, 2001).

Ela não, ela eu, como se diz o outro, eu gosto muito dela, sabe?! Ah, mas os caras seriam o alvo do, do, do projeto, sabe?! [...] Ah, me, me senti muito ofendido, muito ferido, mercê entendeu?! Aí, aí, aí, aí...a casa caiu, porque nessa hora aí eu fiquei, como se diz o baiano, fiquei cego da, da, da...entendeu?!” (Pedro).

Na sociedade patriarcal-capitalista-racista-colonialista, as mulheres ainda são compreendidas como propriedade masculina, de modo que os homens devem deter o poder e controle sobre elas. Muitas vezes, ao ver as (ex)companheiras com outro parceiro, os homens sentem sua masculinidade diminuída ao perceberem que perderam o poder sobre aquele corpo e a violência pode emergir como uma afirmação da sua masculinidade perante outros homens (BANDEIRA; MAGALHÃES, 2019; MENEGHEL; PORTELLA, 2017).

Os entrevistados enfatizaram que as brigas e discussões eram comuns e esperadas em um relacionamento conjugal, elemento constitutivo das dinâmicas do casal. Disseram desconhecer relacionamento onde não houvesse conflitos. Percebeu-se a naturalização das violências morais, psicológicas e financeiras, entendidas por eles como elementos corriqueiros e cotidianos da relação. Saffioti (1999) aponta que uma das características da violência doméstica é sua rotinização, ou seja, a violência torna-se parte da rotina e da dinâmica do casal.

[...] ela veio perguntar pra mim se eu acharia ruim, se eu tinha ciúmes dela sair para trabalhar, eu falei olha eu, ciúmes eu tenho, mas só que o problema é esse, se ela, se o que eu ganho não tá dando pra nós pagar o aluguel [...] (Pedro)
Um casal que não tenha discussão verbal eu preciso saber qual deles não tenha, porque de vez em quando tem, não tem jeito. Mas assim, são pequenas palavras... que não agredindo um ao outro, mas tem... (Gustavo)
Bem pouco, se eu entendo mais é questão de vida de casal mesmo essas coisas mesmo que acontece, né?! Normal mesmo, assim, eu fico sabendo, mas eu mesmo, entendo muito não (Matheus)

Ademais, percebeu-se que os participantes reconheciam a família burguesa, patriarcal e nuclear como modelo ideal, no qual os homens deveriam ser os provedores e as mulheres responsáveis pelos cuidados de filhas/os/es e da casa, ou seja, pelo trabalho doméstico não remunerado. Dessa forma, notou-se que para os participantes o trabalho na esfera pública estava atrelado a masculinidade; o sustento da família deveria ser dever do homem. As (ex)companheiras deles não trabalhavam, pois, não consentiam. Nessa perspectiva, para eles o trabalho remunerado era uma tarefa exclusivamente masculina. Por conseguinte, quando as funções domésticas não eram realizadas pelas (ex)companheiras como os entrevistados esperavam surgiam brigas e discussões justificadas pela quebra na expectativa sobre o comportamento.

Para Bandeira e Magalhães (2019, p. 44), “no geral, prevalece ainda o fato de que se o homem sustenta a mulher/família, esta lhe pertence, na mesma proporção de qualquer outro bem, como o automóvel, por exemplo”. Nessa perspectiva, as autoras salientam que o sentimento de propriedade destinado às mulheres pode legitimar os homens na prática das violências, inclusive a violência letal contra as mulheres.

Toda vez que eu chegava em casa do serviço na hora do almoço aí ela enrolava um pouco para fazer almoço aí eu falava para ela que ela tinha que adiantar um pouquinho porque eu precisava de almoçar e voltar para o serviço, durante a tarde quando eu chegava, eu queria que ela tivesse é...e vamos supor ela tinha lavado a roupa tinha pegado a roupa do arame eu tinha que chegar, eu chegava 17h30 do serviço e tinha que chegar 18h30 no outro e aí eu cobrava dela, que ela tinha, né, que recolhido as roupas, tal, e aí começava essas briguinhas bobas, aí eu ia trabalhar no outro serviço com a cabeça quente e aí quando chegava em casa ela já ‘tava’ me esperando para discutir de novo. E aí ficava nessa. (Matheus)

Olha...era meio conturbada como se diz o outro, a gente na situação...a situação financeira, eu sempre trabalhei, eu sempre ganhei só um salário mesmo, sabe?! E ela era bastante dinherista, sabe?! E é só o problema que existia entre a gente era isso aí, era só a situação financeira, entendeu?! (Pedro)

Nessa conjuntura patriarcal, com papéis sociais e sexuais definidos, o contexto financeiro apareceu como um elemento que fomentou as tentativas de feminicídio. Para Pedro, os gastos da (ex)companheira eram uma das principais justificativas dos seus conflitos. O controle financeiro por parte dos homens está associado às funções masculinas e o sentimento de fracasso pode ser vivenciado por eles quando não as cumpri, uma vez que o gerenciamento financeiro pode envolver controle e poder (CENCI; PAULI; FOLLE, 2018).

Os participantes pareciam ter consciência sobre o que caracteriza as violências contra mulheres, indicando que elas envolvem situações desde uma discussão até o assassinato. Mesmo demonstrando compreender que agressões verbais também são formas de violências, eles entendiam que elas eram inevitáveis no relacionamento. Gustavo, por exemplo, demonstrou ter conhecimentos sobre as múltiplas violências contra as mulheres, desde a violência verbal, a qual pode ocorrer por meio da violência psicológica, moral e patrimonial, até o seu ápice, os feminicídios.

Uma violência contra uma mulher é...eu acredito que ela comece desde uma palavra grosseira até hum...até um assassinato digamos assim, é pesado? É, mas acho, acredito eu do meu ponto de vista, a violência começa por aí seja uma palavra grosseira, uma palavra deselegante, pra mim já é uma violência, porque pode ser psicológica, que pode causar um trauma, até um assassinato, que é um dos piores, que eu não desejo pra ninguém. (Gustavo)

E ela começar a gritar, a falar alto, querer meio que assim a neném querer acordar e tudo e ela gritava demais, falava alto demais, aí acabava que eu também me alterava também e para evitar uma possível agressão minha ou dela também, porque ela já chegou a me agredir também, a me avançar e tudo e eu já cortei isso retinho, aí tentava evitar, né?! Para não chegar nesse ponto, por isso eu falava para ela, eu vou embora para evitar, e eu ia embora pra minha mãe, isso quantas vezes (Matheus)

Ainda que não soubessem explicar conceitualmente os feminicídios, os entrevistados demonstraram conhecimentos e reconheciam a gravidade deles, demonstrando que as violências podem se agravar e acarretar a morte das mulheres. Como indica a psicologia sócio-histórica, o conhecimento sobre algo, embora importante, não é suficiente para que atitudes de uma pessoa

sejam modificadas, é preciso que esse conhecimento alcance a dimensão dos sentidos e significados (BARROS et al., 2009).

Os entrevistados não se reconheceram como (re)produtores das violências. De acordo com Garcia e Beiras (2019), ao narrarem suas histórias, os HAV tendem a desmistificarem as concepções de que são violentos e agressivos, utilizando premissas reconhecidas e valorizadas na cultura para pautarem seus argumentos. Do mesmo modo, os participantes ao valorizarem e enaltecerem o trabalho remunerado, os cuidados e preocupação com a família parecem estar almejando serem reconhecidos por valores sociais positivos e socialmente enaltecidos, negando as violências praticadas. Outrossim, ao serem questionados sobre as crenças e expectativas acerca dos homens na sociedade, surgiram perspectivas hierárquicas sobre o gênero, além de concepções patriarcais sobre as famílias. O referencial de masculinidade para eles se centrava no exercício do trabalho remunerado.

Olha o que eu entendo é isso que o homem tem que suprir a casa e a mulher não trabalhar, entendeu?! (Pedro)

É, olha, em geral eu não sei, mas o meu mesmo era seguir minha vida honestamente, eu já tinha mudado de cabeça, cuidar da família, viver sem prejudicar ninguém, é algo do tipo, é eu não sei responder direitinho. (Matheus)

É em termos de...como que eu posso porque se eu trabalho, a senhora também trabalha, eu fico até sem jeito de responder essa pergunta [...] (Gustavo)

Todavia, Gustavo ao se deparar com duas mulheres entrevistadoras-trabalhadoras, não soube como justificar o papel-lugar dos homens. Para ele, afirmar que o papel do homem se encontra no trabalho remunerado estaria incorrendo em contradições perante as pesquisadoras, que também estão inseridas no mundo de trabalho, na arena pública. Pareceu, então, que a interação do participante com as pesquisadoras provocou deslocamentos em suas percepções e interpretações do mundo e da realidade que o permeia, indo ao encontro da perspectiva assinalada por Rey (2005): o ato de pesquisar é um processo que constituído na relação é produto de saberes localizados socialmente.

Ao relatarem sobre suas vidas e rotinas com as (ex)companheiras, os participantes não enfatizaram momentos de afetos com elas, ao contrário, a tônica esteve sob o trabalho remunerado que exerciam. Uma das possíveis razões para essa não demonstração de afetos e valorização do trabalho remunerado pode estar situada em aspectos da socialização masculina. Os homens, no seu processo de socialização, geralmente não são ensinados e incentivados a demonstrarem seus sentimentos, usualmente vinculado à noção de fragilidade. São ensinados a se afastarem do que possa ser considerado feminino, dominá-lo, demonstrarem virilidade e poder (Welzer-Lang, 2001). Desse modo, esses elementos podem se constituir em uma das justificativas para que os

participantes não elucidassem suas emoções e sentimentos pelas (ex)companheiras e ressaltassem o trabalho remunerado e o sustento financeiro das famílias.

Considerações finais

A investigação das vivências de autores de tentativas de feminicídios acerca das relações de gênero e das violências contra as mulheres permitiu compreender que os participantes sabiam identificar essas violências em suas diferentes formas. Reconheciam a gravidade delas, entretanto, afirmavam que eram inerentes aos relacionamentos. Assim, não se percebiam como autores de tentativas de feminicídios, denotando que as violências letais praticadas contra as (ex)parceiras eram fruto do acaso.

A masculinidade hegemônica, o desejo de demonstrar, possuir e usufruir do poder e virilidade advindos da dominação masculina, a naturalização das violências, a falta de demonstração de afetos pelas mulheres, a subalternidade dos trabalhos domésticos, a valorização do trabalho remunerado foram os principais elementos sinalizados pelos participantes como intrínsecos aos homens. Esses fatores interseccionados (re)produziram e foram mantenedores de contextos de violência e tentativas de feminicídios.

As informações aqui apresentadas são fruto de pesquisa decorrente das investigações realizadas a partir da interlocução entre o grupo de pesquisas de uma instituição pública de ensino (envolvendo docente e graduanda) e um Juizado de Violência Doméstica e Familiar (articulando a participação de uma psicóloga). Essa relação entre universidade e instituição que compõe a rede intersetorial de enfrentamento à violência contra mulheres, no contexto de Goiás, tem fortalecido a implementação das políticas públicas de gênero. Frente aos inúmeros estereótipos que contribuem para a cristalização de papéis de gênero, especialmente no que concerne os HAV, e considerando a gravidade e complexidade dos feminicídios esse estudo buscou avançar na compreensão do lugar e papel dos homens nos contextos de violências.

Referências

- BANDEIRA, Lourdes Maria; MAGALHÃES, Maria José. A transversalidade dos crimes de feminicídio/femicídio no Brasil e em Portugal. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 29-56, 2019. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/123178/2/361526.pdf>. Acesso em: 20 jul 2022.
- BARROS, João Paulo Pereira et al. O conceito de “sentido em Vygotsky: considerações epistemológicas e suas implicações para a investigação psicológica. **Psicologia & Sociedade**, v. 21, n. 2, p. 174-181, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822009000200004>.
- BERNARDES, João Paulo.; MAYORGA, Claudia. Um Estudo Sobre Intervenções Junto A Homens Autores De Violência Doméstica Contra Mulheres. **REVISTA DE PSICOLOGÍA**, v. 26, n. 1, p 1-15. 2017. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-0581.2017.46691>

BRASIL. **Decreto-lei, nº13. 104, de 9 de março de 2015.** Brasília-DF. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 02 mar. 2021.

CENCI, Cláudia Maria Bosetto; PAULI, Jandir; FOLLE, Patrícia Daiane. Conjugalidade negociada: elementos para compreensão do significado que casais atribuem ao dinheiro. **Actualidades en Psicología**, v. 32, n. 124, p. 75-91, 2018. <https://dx.doi.org/10.15517/ap.v32i124.28392>

GARCIA, Ana Luíza Casasanta.; BEIRAS, Adriano. A psicologia social no estudo de justificativas e narrativas de homens autores de violência. **Psicol. cienc. prof.**, v. 39, n. 2, p. 45-58, 2019. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003225647>

GEDRAT, Dóris Cristina.; SILVEIRA, Eliane Fraga.; ALMEIDA-NETO, Honor. Perfil dos parceiros íntimos de violência doméstica: uma expressão da questão social brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, n. 138, p. 342-358, 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.216>

MENEGHEL, Stela Nazareth; PORTELLA, Ana Paula. Femicídios: conceitos, tipos e cenários. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 9, p.3077-3086, 2017. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017229.11412017>

REY, Fernando González. **Pesquisa Qualitativa e Subjetividade:** os processos de construção da informação. São Paulo: Thomsom, 2005.

SAFFIOTI, Heleith Iara Bongiovani. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo Perspec.**, v. 13, n. 4, p. 82-91, 1999. <https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400009>

SANTOS, Dherik Fraga. et al. Masculinidade em tempos de pandemia. **Saúde Soc.**, v.30, n. 3, p. 1-13, 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902021200535>

SCOTT, Juliano Beck.; OLIVEIRA, Isabel Fernandes. Perfil dos homens autores de violência contra a mulher: uma análise documental. **Journal of Psychology da IMED.**, v. 10, n. 2, p. 71-88, 2018. <https://dx.doi.org/10.18256/2175-5027.2018.v10i2.2951>

TONELI, Maria Juracy. F; BEIRAS, Adriano.; RIED, Juliana. Homens autores de violência contra mulheres: políticas públicas, desafios e intervenções possíveis na América Latina e Portugal. **Revista de Ciências HUMANAS**, v. 51, n. 1, p. 174-193, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2017v51n1p174/34480>. Acesso em: 24 mar. 2022.

WELZER-LANG. D. A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 9, n. 2. p. 460-482, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/WTHZtPmvYdK8xxzF4RT4CzD/>. Acesso em: 30 set. 2021.

UMA CONTRIBUIÇÃO DA METODOLOGIA DO ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL PARA FUNDAMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VISEM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

*Marcelo Ladvocat*⁵⁸

*Marcela Scalco Freitas*⁵⁹

Introdução

Para Haddad e Mota (2010) o orçamento público é uma forma de se materializar o planejamento almejado, ou seja, é a forma discriminada de se prever todas as fontes e as aplicações dos recursos obtidos com impostos. A própria constituição, em seu artigo 37, norteia os princípios de governança do orçamento público, seja pela administração direta ou indireta de qualquer um dos Poderes (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) quando impõe que devem ser obedecidos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No Brasil, apenas duas pastas⁶⁰ tem mínimo obrigatório de gasto por imposição legal. No que tange a pasta da saúde, mesmo a despeito de qualquer análise do binômio necessidade x possibilidade, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, em seu art. 7º impõe ao gestor público que se destine anualmente o mínimo de 15% (quinze por cento) da receita total do município. Já para o tema educação, a Constituição Federal em seu artigo 212 estabelece o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos arrecadados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Independentemente do valor mínimo, ou até mesmo do valor total investido, o resultado deste investimento é o grande benefício para a população.

Desde que importantes índices econômicos como o PIB (produto interno bruto, criado em 1937 pelo economista Simon Kuznets) surgiram no mundo, o homem busca maneiras de medir o desenvolvimento e o bem-estar social. Devido às mudanças que ocorrem constantemente na sociedade, é cada vez mais importante a identificação de novos conjuntos de indicadores globais, nacionais, estaduais e até mesmo locais que permitam avaliar o progresso na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Avaliar o Progresso Social é avaliar se o dinheiro público está sendo investido de forma responsável, se as necessidades básicas humanas estão sendo satisfeitas, se temos segurança, se o progresso é sustentável (STERN; EPNER, 2019).

⁵⁸ Doutorado em Economia pela Universidade Católica de Brasília, Brasil(2014) Coordenador Mestrado do Faculdades Alves Faria Ltda , Brasil marcelo.ladvocat@unialfa.com.br

⁵⁹ Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional pelo Faculdades Alves Faria, Brasil (2023) marcela.scalco.freitas@gmail.com

⁶⁰ No âmbito da demonstração pública brasileira nomeia-se pasta o setor de atuação, como por exemplo , pasta da saúde , economia, educação e etc...

Neste contexto de eficiência dos gastos públicos, onde se demandam dados e índices fidedignos para atendimento da necessidade da população, o presente artigo se propõe a demonstrar como a propositura de um Índice de Progresso Social Goiano em nível municipal pode ser de grande auxílio na gestão pública.

O índice de progresso social (IPS): um índice multidimensional

O Índice de Progresso Social foi elaborado por acadêmicos de grandes centros de pesquisa como o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), Universidade de Harvard (Estados Unidos) e a Universidade de Oxford (Reino Unido) e está sendo adotado em diversos países e territórios subnacionais do mundo (SANTOS *et al.*, 2018). Desde 2013, data de sua divulgação em escala mundial, seu fundamento é medir até que ponto os países atendem às necessidades ambientais e sociais de seus cidadãos, sendo que este vem sendo atualizado anualmente. O IPS foi o primeiro índice global para mensurar Progresso Social que independe do PIB, mas é complementar a ele. Oferece uma fundamentação sistemática e empírica para guiar estratégias para crescimento inclusivo (BASSALO; TORKOMIAN, 2017). Além disso, o IPS é um método robusto com capacidade de integrar uma ampla gama de indicadores sociais especialmente distribuídos e comparáveis e apresentá-los de maneira didática. Isso permite orientar os esforços do governo, setor privado e sociedade em geral para a melhoria do Progresso Social (SANTOS *et al.*, 2018).

Diferente de outros índices que medem o desempenho social na região, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o IPS é obtido apenas por meio de indicadores sociais e ambientais, não se atendo apenas a indicadores econômicos. Além da exclusão de variáveis econômicas, se utiliza de medidas de resultados, em vez de insumos, para garantir os resultados (PULICI; MOURA; MOSANER, 2017). Isso permite avaliar melhor os indicadores obtidos no Progresso Social e em seguida compará-los aos demais (SANTOS *et al.*, 2018).

O Índice de Progresso Social, da forma que é proposta pelo *SPI- Social Progress Imperative* mede um leque abrangente de componentes de desempenho socioambiental, agregando em uma única estrutura. O índice foi desenvolvido com base em amplas discussões com partes interessadas de todo o mundo sobre o que falta quando os legisladores se concentram no PIB, tendo em sua estruturação quatro princípios fundamentais: Indicadores exclusivamente sociais e ambientais, Resultados em vez de dados ; holístico e relevante para todos os países; e factível. Segundo o relatório do *Social Progress Imperative 2022* o índice que até então era estruturado em 12 componentes e 52 indicadores distintos em 2022 foi o mais extenso realizado pela instituição até agora utilizando-se de 60 indicadores para medir o desempenho social de 169 países totalmente e outros 27 países parcialmente. A estrutura permite não somente fornecer uma pontuação e um ranking agregados para os países, mas também permite fazer análises detalhadas de pontos fortes e

fracos específicos. A transparência da medição usando uma estrutura abrangente permite aos agentes da mudança identificar os problemas mais urgentes em suas sociedades.

AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

A elevação dos municípios à ente Federativo foi considerado por diversos estudiosos como um dos grandes marcos da Constituição de 1988. Nesta ocasião a Constituição promove uma descentralização dos poderes ampliando a responsabilidade do gestor Municipal pela execução das políticas sociais, o que anteriormente cabiam tão somente às esferas Estaduais e Federal. Coube ao município solucionar as demandas da população por serviços e obras. A constituição de 1988 traz as obrigações inerentes a cada ente Federativo em diversos artigos, no entanto no Art. 30 se descreve o que compete aos Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local.

Tabela 1: Obrigações do Ente Federativo Municipal

Pasta Pública	Artigo Da Constituição Federal	Obrigações da Esfera Municipal	Leis e/ou Normativas adicionais
Educação	Art. 211.	§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)	
Saúde	Art. 198	VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;	Portaria Nº 3.925, de 13 de novembro de 1998 /A Lei nº 8.080 - administração municipal assume gradativamente a responsabilidade de organizar e desenvolver o sistema municipal de saúde, onde insere-se o conjunto de ações que caracterizam a ATENÇÃO BÁSICA.
Bem Estar /Iluminação Pública	Art. 30.	V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;	Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, no art. 218 .Art. 149-A -A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.
Segurança	Art. 144	§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.	

Fonte: Elaboração Própria.

Parametrização e adaptação em nível municipal

Segundo Da Silva e Ladvocat (2021), são poucos os trabalhos envolvendo a aplicação do IPS em níveis regionais, tem-se apenas três utilizações do método em nível subnacional : Rio de Janeiro, Santa Catarina e Amazônia. No anexo 1, é possível correlacionar as variáveis propostas pela Amazônia, Rio de Janeiro e Santa Catarina com os utilizados pelo índice mundial. Até aonde se estendeu esta pesquisa soma-se aos 03 citados municípios o IPS GOIANA, também de nível subnacional, realizado pela instituição Avina em parceria com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) onde foram mapeadas cinco diferentes regiões do município de Goiana localizado na região Metropolitana de Recife em Pernambuco, objetivando produzir um diagnóstico local mais aprofundado com indicadores construídos com base em metas de longo prazo, inspiradas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Após o entendimento sobre as atuações de cada esfera, uma vez que a propositura é de um índice para utilização em nível subnacional na esfera municipal, o IPS Goiano idealizado propõe a manutenção das 03 dimensões com 27 indicadores levantados para 246 municípios do Estado de Goiás parametrizados e adaptados conforme disponibilidade de dados e que faça sentido na atuação do ente municipal conforme demonstrado no Anexo 1 com a dimensão Necessidades Humanas Básicas .

Conclusões

A utilização do método se mostrou eficiente em nível subnacional quando as adaptações propostas para utilização ranqueiam e demonstram onde os municípios tem sua fragilidade e devem atuar.

Tabela 2: Dois primeiros e dois últimos colocados no ranking do IPS Goiano -Dimensão necessidade Humana Básica

Localidade	Nota	Ranking IPS
Goiânia	83	1
Itumbiara	82,23	2
São Domingos	69,1	245
Cavalcante	65,54	246

Fonte: Elaboração Própria.

Na tabela 2 por exemplo percebe-se que os municípios de São Domingos e Cavalcante tem índices compatíveis com países Argélia e Guiana necessitando de mais atenção à políticas públicas que visem a melhoria dos parâmetros utilizados nesta dimensão tais como: Cobertura vacinal tetravalente, taxa de mortalidade, subnutrição, atendimento de água e esgoto

Referências

Brasil, Constituição (1988) Art. 286. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BASSALO, Gisa Helena Melo; TORKOMIAN, ALV. **Inovação e Progresso Social na América Latina: Uma Visão Sintética**. 2017.

DA SILVA, Alysso Dias; LADVOCAT, Marcelo. SOCIAL PROGRESS INDEX IN BRAZIL AT SUBNATIONAL LEVEL: LITERATURE REVIEW. **Revista Baru-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, n. 1, p. 15, 2021.

HADDAD, Rosaura Conceição; MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade pública*, 2010.

PULICI, Andrea; MOURA, Danilo Carvalho; MOSANER, Marcelo Sette. **Índice de Progresso Social para o Rio de Janeiro. IPS RIO - Resumo Executivo**. 2017. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/ipsrio/publicacoes/relatorio-metodologico.pdf>

SANTOS, Daniel et al. Índice de Progresso Social na Amazônia brasileira: IPS Amazônia 2018. Belém: Imazon. Social Progress Imperative. 2018. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/indice-de-progresso-social-na-amazonia-brasileira-ips-amazonia-2018/>

STERN, Scott; EPNER, Tamar. Social Progress Index, Methodology Summary, Social Progress Imperative. 2019. Disponível em: <https://www.socialprogress.org/assets/downloads/resources/2019/2019-Social-Progress-Index-Methodology-Report.pdf>

ANEXO 2 – ADAPTAÇÕES DO ÍNDICE DE PROGRESSO GOIANO NA DIMENSÃO NECESSIADDE HUMANA BÁSICA

IPS Municipal Goiano		INDEX Mundial	Adaptação proposta pelo IPS Goiano	Justificativa da Adaptação
Necessidades Humanas Básicas	Nutrição e cuidados médicos básicos	Mortes por doenças infecciosas	Cobertura vacinal tetravalente	Obrigação de esfera municipal dados existentes e de responsabilidade do Município
		Taxa de mortalidade infantil	Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000 nascidos vivos)	Obrigação de esfera municipal dados existentes e de responsabilidade do Município
		Criança com nanismo	Retirado	Indisponibilidade de Dados
		Taxa de mortalidade materna	Taxa de mortalidade neonatal precoce (por mil nascidos vivos) (por 1.000 nascidos vivos)	Obrigação de esfera municipal e dados de responsabilidade do Município
		Subnutrição	Percentual de nascidos vivos com baixo peso (%)	Obrigação de esfera municipal .
	Água e saneamento	Acesso a saneamento melhorado	Percentual da População Atendida com Esgoto (%)	Apesar de uma obrigação Estadual , serve de parâmetro para que o município pleiteie melhoria junto ao Estado.
		Acesso a fonte de água melhorada	Percentual da População Atendida com Água (%)	Apesar de uma obrigação Estadual , serve de parâmetro para que o município pleiteie melhoria junto ao Estado.
		Água insegura, saneamento e mortes atribuíveis à higiene	Retirado	Indisponibilidade de Dados
	Abrijo	Mortes atribuíveis à poluição do ar doméstico	Retirado	Indisponibilidade de Dados

		Insatisfação com a acessibilidade da habitação	Retirado	Indisponibilidade de Dados
		Acesso a eletricidade	Cobertura da rede de energia elétric	Apesar de uma obrigação Estadual /Federal , serve de parâmetro para que o município pleiteie melhoria.
		Uso de combustíveis limpos e tecnologia para cozinhar	Retirado	Indisponibilidade de Dados
	Segurança pessoal	Mortes por violência interpessoal	Óbitos por agressões (número)	Apesar de uma obrigação Estadual /Federal , serve de parâmetro para que o município pleiteie melhoria junto ao Estado ou implemento de Guarda Civil.
		Mortes relacionadas ao transporte	Óbitos por acidente de transporte (número)	
		Criminalidade percebida	Homicídio Doloso (número)	
		Assassinatos políticos e tortura	Retirado	

ANEXO 1 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ÍNDICES EM NÍVEL SUBNACIONAL PROPOSTOS PELO RIO DE JANEIRO , AMAZÔNIA E SANTA CATARINA

Comparativo de Index IPS Brasileiros x Mundial		INDEX MUNDIAL	RJ	SC	AM
Necessidades Humanas Básicas	Nutrição e cuidados médicos básicos	Mortes por doenças infecciosas	Internações infantis por crise respiratória aguda		Mortalidade por doenças infecciosas
		Taxa de mortalidade infantil	Mortalidade Infantil		Mortalidade infantil até 1 ano
		Criança com nanismo			Mortalidade por desnutrição
		Taxa de mortalidade materna	Mortalidade materna	Mortalidade materna	Mortalidade materna
		Subnutrição	Baixo peso ao nascer	Baixo peso ao nascer	Subnutrição
		Água e saneamento	Acesso a saneamento melhorado	Acesso a Banheiro:	Domicílios com banheiro
	Acesso a fonte de água melhorada		Acesso à Água Canalizada:	Abastecimento de água no domicílio	Abastecimento de água
	Água insegura, saneamento e mortes atribuíveis à higiene		Acesso a Esgotamento Sanitário:	Rede de esgoto no domicílio	Esgotamento sanitário
				Lixo coletado	
	Abrigo	Mortes atribuíveis à poluição do ar doméstico		Máquina de lavar	Coleta de lixo
		Insatisfação com a acessibilidade da habitação	Adensamento Habitacional Excessivo:	Adensamento Habitacional Excessivo	Moradia adequada
		Acesso a eletricidade	Acesso à Energia Elétrica	Acesso à energia elétrica	Acesso à energia elétrica
		Uso de combustíveis limpos e tecnologia para cozinhar	Pessoas Vivendo em Favelas Não Urbanizadas	Geladeira	
	Segurança pessoal	Mortes por violência interpessoal	Taxa de Homicídios	Taxa de homicídio	Homicídios
		Mortes relacionadas ao transporte		Taxa de lesão corporal dolosa	Mortes no trânsito
		Criminalidade percebida	Roubos de Rua	Taxa de roubo de rua	Assassinatos de jovens

		Assassinatos políticos e tortura		Taxa de latrocínio		
Fundamentos do bem-estar	Acesso ao Conhecimento Básico	Mulheres sem escolaridade				
		Acesso igual à educação de qualidade		Distorção idade-série	Analfabetismo	
		Matrícula na escola primária	Qualidade do Ensino Fundamental, anos iniciais	Alfabetização	Acesso ao ensino fundamental	
		Escolaridade secundária	Qualidade do Ensino Fundamental, anos finais	Nota média IDEB - Anos iniciais	Qualidade da educação	
		Paridade de gênero no ensino médio	Abandono Escolar no Ensino Médio	Nota média IDEB - Anos finais		
	Acesso a informações e comunicações	Acesso à governança online				
		usuários de internet	Acesso à internet	Internet	Conexão de dados de internet móvel	
		Censura da mídia				
		Assinaturas de telefone celular	Acesso a Telefone Celular ou Fixo:	Telefone	Conexão de voz	
	Saúde e bem estar	Expectativa de vida aos 60		Focos de dengue	Expectativa de vida ao nascer	
		Mortes prematuras por doenças não transmissíveis	Mortalidade por Doenças Crônicas	Casos de hanseníase	Mortalidade por doenças crônicas	
		Acesso igual a cuidados de saúde de qualidade	Incidência de Dengue	Casos de sífilis em gestante	Mortalidade por doenças respiratórias	
		Acesso a serviços essenciais de saúde	Mortalidade por Tuberculose e HIV	Casos de hepatite viral	Obesidade	
					Suicídio	
	Qualidade ambiental	Mortes atribuíveis à poluição do ar exterior		Taxa de recuperação materiais recicláveis	Áreas Protegidas	
		Mortes por exposição ao chumbo		Massa per capita de materiais recicláveis	Desmatamento acumulado	
		Poluição por material particulado	Coleta Seletiva de Lixo	recolhidos	Desmatamento recente	
		Proteção de espécies	Degradação de Áreas Verdes	Arborização	Área degradada	
					Desperdício de água*	
	Oportunidade	Direitos pessoais	Acesso à justiça	Tempo Médio de Deslocamento:	Taxa de homicídios por intervenção policial	Mobilidade urbana
Liberdade de expressão			Homicídios por Ação Policial		Pessoas ameaçadas	
Liberdade de religião		Mobilidade Urbana:	Tempo deslocamento casa - trabalho			
Direitos políticos		Participação Política:	Eleitores faltosos	Diversidade partidária		
Direitos de propriedade para mulheres						
		Procura satisfeita de contracepção				

Liberdade e escolha pessoal	Percepção de corrupção			Vulnerabilidade familiar
	Casamento precoce	Gravidez na Adolescência:	Gravidez na Adolescência	Gravidez na infância e adolescência
	Jovens que não estudam, trabalham ou treinam	Índice de Acesso à Cultura	Bibliotecas, museus, teatros e centros culturais	Acesso à cultura, lazer e esporte
	Emprego vulnerável	Trabalho Infantil	Trabalho infantil	Trabalho infantil
Inclusividade	Igualdade de poder político por gênero	Violência Contra a Mulher	Taxa de violência contra mulher	
	Igualdade de poder político por grupo social			Violência contra indígenas
	Igualdade de poder político por posição socioeconômica	Vulnerabilidade Familiar	Vulnerabilidade Familiar	Desigualdade racial na educação
	Discriminação e violência contra minorias	Homicídios de Jovens Negros:		Violência contra a mulher
	Aceitação de gays e lésbicas			
Acesso à educação avançada	Documentos citáveis			
	Liberdade acadêmica	Pessoas com Ensino Superior:	Pessoas com ensino superior	Pessoas com ensino superior
	Mulheres com educação avançada	Negros e Indígenas com Ensino Superior	Pessoas pretas, pardas ou indígenas com ensino superior	Educação feminina
	Anos esperados de escolaridade superior	Frequência ao Ensino Superior	Frequência ao ensino superior	Frequência ao ensino superior
	Universidades de qualidade ponderada			
Quantidade de indicadores	53	36	39	42

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 – REFLEXÕES NO ÂMBITO DO SERVIÇO SOCIAL

*Júlia Rosa Fábio*⁶¹

*Carmem Lúcia Cruz Ravagnani*⁶²

Introdução

Entende-se como violência doméstica contra a mulher (PENHA, 2006) “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. Além disso, abrange vários aspectos na vida da mulher vitimada e toda a estrutura social na qual ela está inserida. Um dos fatores constitutivos desse problema é a formação histórico-econômica do Brasil que foi estruturada pelo sistema patriarcal, machista e escravocrata. Objetiva-se com este estudo dialogar sobre a violência doméstica em contexto da pandemia do covid-19 e o que foi discutido no Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) nos anos de 2020, 2021 por meio de levantamento bibliográfico das publicações sobre o tema no seu site.

Considera-se, neste diálogo, que o contexto de pandemia aprofundou as refrações da questão social, dessa maneira pressupõe-se um agravamento nos casos de violência doméstica, sendo denunciadas ou não. Pressupõe-se também que as publicações sobre o tema no site do CFESS pontuam o posicionamento do governo vigente e da categoria de assistentes sociais que entra em desacordo com os objetivos éticos do Serviço Social.

Violência doméstica no Brasil

O Brasil possui em sua formação histórico-econômica particularidades que se manifestam nas relações sociais e são ainda reproduzidas devido ao processo de colonização que perpassa não apenas a exploração econômica, mas se fez presente também nas relações interpessoais entre colonos e colonizados. A síntese dessas relações pode ser traduzida em dominação sobre o outro ser humano, seja na cultura, no direito à propriedade ou no direito ao seu corpo. Neste processo, pontua-se também a escravidão que subtraiu dos seres humanos escravizados, não apenas o direito à liberdade, à propriedade, mas também o direito sobre o seu próprio corpo e a vida. Para Cisne O entendimento da exploração de classe no Brasil, portanto, não pode desconsiderar a exploração da população negra e indígena na economia colonial do país, desenvolvida pelo trabalho forçado e relações de apropriação sobre o corpo e a vida desses povos, destacada e diferenciadamente sobre as mulheres que, além do trabalho forçado, tiveram seus corpos apropriados para exploração sexual. (CISNE, 2021 p.133)

⁶¹ Universidade Federal de Uberlândia. Graduanda em Serviço Social. jhurosa1@gmail.com

⁶² Universidade Federal de Uberlândia. Doutora em Serviço Social. carmemlc@ufu.br

A exploração sobre o corpo feminino acontece na medida em que a escravidão e a colonização se consolidam na sociedade brasileira, o machismo assim se caracteriza como problema estrutural no Brasil. Sendo assim, a violência se justificava pela propriedade sobre outro ser humano, principalmente sobre as mulheres, tornando-se natural partindo da premissa de que o homem branco, detentor de terras e de escravas se utilizava desses corpos para satisfazer seu ímpeto sexual, pois, para ele, as mulheres negras e indígenas escravizadas não eram seres humanos, apenas corpos que lhes pertenciam e podiam ser utilizados da forma como quisesse. Dessa maneira, a violência sexual e as demais violências contra a mulher tornam-se naturalizadas.

Em manutenção a essa violência contra a mulher, a legislação brasileira perpetua essa naturalização, com o primeiro código criminal de 1830, o qual tinha como atenuante a crimes segundo os artigos 4º “Ter o delinquente cometido o crime em desaffronta de alguma injuria, ou deshonra, que lhe fosse feita, ou a seus ascendentes, descendentes, conjuge ou irmãos”. (BRASIL, fl. 39 do liv. 1º, 1830) Assim, este artigo permitia a quase isenção do crime chamado hoje de feminicídio⁶³ com o argumento de que o assassinato da companheira foi justificado pela desonra que a parceira cometeu ao trai-lo, reafirmando assim a dominação legal do homem sobre a mulher.

A realidade de violência contra a mulher, somada a nenhum amparo do Estado brasileiro até o ano de 1930, seja pela lei ou por serviços de acolhimento e combate contra a violência doméstica faz emergir na sociedade uma demanda social, que começa a ser mobilizada e questionada pelos movimentos sociais, em específico o feminista. Para SOUZA (2019, p. 2) “O processo das políticas públicas se constitui de movimentos que não seguem uma linearidade de etapas, sendo movimentos interdependentes e articulados que devem ser compreendidos na sua totalidade”. Ao compreendermos a violência contra a mulher como um problema social, compreendemos também que o enfrentamento se inicia na sociedade a partir da mobilização social sendo um dos resultados da reivindicação popular a criação das políticas públicas.

As políticas públicas para as mulheres foram, em sua maioria, articuladas por movimentos feministas que alcançaram, aos poucos, conquistas como: a reformulação de leis, elaboração de planos nacionais voltados à saúde da mulher, criação de serviços de combate à violência contra a mulher e de acolhimento às mulheres vitimadas. Dentre estas conquistas ressalta-se duas: uma que consiste na criação da Delegacia de Atendimento Especializado à Mulher (DEAM), um dos principais equipamentos de repressão à violência contra a mulher, em 1985; outra é a Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006, Lei Maria da Penha que tipifica, penaliza e cria mecanismos para o enfrentamento aos crimes de violência contra a mulher.

63 O neologismo surgiu para nominar os assassinatos de mulheres cometidos em razão do gênero. No Brasil, a Lei do Feminicídio entrou em vigor em 2015 e o colocou na lista de crimes hediondos, que têm penas mais altas. A palavra vem do termo “femicídio”, cunhado em 1976 pela socióloga sul-africana Diana Russell, que sentiu a necessidade de diferenciar o homicídio de mulheres em razão do gênero (TJ-MG .Justiça pela Paz em Casa: entenda o que caracteriza o feminicídio, acesso em 22/11/22).

É perceptível quando nos atentamos às datas dessas duas conquistas que existiu certa morosidade nos avanços relacionados ao combate à violência doméstica, principalmente se levarmos em consideração que a Lei Maria da Penha foi promulgada apenas em 2006; antes da promulgação desta lei, no Brasil não existia nenhuma lei que tipificasse, penalizasse e criasse mecanismos para o enfrentamento aos crimes de violência contra a mulher, como a lei Maria da Penha. Para Barsted

A partir de 1995 até 2006, registrava-se um conflito legislativo tendo por um lado a Convenção de Belém do Pará, que considera a violência contra as mulheres como violação de direitos humanos, e a Lei 9.095/95 que, em grande medida, considerava esses atos como crimes de menor potencial ofensivo. A Lei Maria da Penha, de 2006, ao sanar esse conflito legislativo, teve como objetivo não apenas a punição dos autores das agressões, mas, principalmente, a proteção das mulheres em situação de violência (BARSTED, 2012, p.107)

Como dito anteriormente, uma das explicações para a dificuldade em se obter uma lei que ampare a mulher vitimada de violência doméstica é que o Brasil possui em sua formação um histórico de dominação patriarcal sobre o corpo feminino, naturalização da violência contra a mulher e manutenção dessa violência pela legislação brasileira, o que torna complexo o combate à violência contra a mulher por esses e outros fatores estruturais. Para além de fatores conjunturais, regionais, culturais, e não menos, os fatores emocionais e psicológicos que dificultam e/ou impedem o enfrentamento pelas próprias mulheres vítimas dessa violência.

Violência doméstica no contexto da pandemia de covid-19

A Covid-19, segundo o Ministério da Saúde, é uma infecção respiratória aguda causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de circulação global que, a partir de março de 2020 foi elevada a grau de pandemia. Em abril do mesmo ano, o Conselho Nacional de Saúde recomenda no Brasil o isolamento social, como forma de enfrentamento ao novo Coronavírus, não apenas o Brasil, mas o mundo adotou essa recomendação que partiu da Organização Mundial de Saúde (OMS) como tentativa de diminuição de novos casos da doença.

A partir desse momento, as pessoas foram orientadas a ficar em casa por meio de decretos estaduais e municipais, o comércio e a maioria dos serviços não essenciais precisaram fechar as portas, com isso o Estado brasileiro precisou tomar medidas urgentes para prestar assistência à população que estava impossibilitada de trabalhar. Além disso, no Brasil, se existia a população desempregada e desalentada que previamente necessitava do auxílio das instituições públicas para se ter o mínimo de subsistência, nessa perspectiva, a diminuição da renda e o isolamento social somados a uma política de desmonte de serviços públicos fizeram com que a questão social se acentuasse no país, por isso também se pressupunha o aumento do número de casos de violência doméstica.

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 que quantifica os dados de violência no Brasil por 100 mil habitantes, informam o aumento de 62.514 mil novos casos de violência doméstica se comparamos os anos de 2019, ano que precede a pandemia, com o ano de 2021 quando a pandemia ainda permanecia, porém com o início de algumas flexibilizações no final do segundo semestre, devido ao início de vacinação da população, ao regredirmos a comparação para o ano de 2016 quando o país estava sobre o final do governo do presidente Michel Temer, obtém-se o aumento de novos casos de violência doméstica ainda maior totalizando 208.024 mil novos casos registrados no país.

Entre os anos 2016 e 2021, ocorreram no país algumas mudanças, dentre elas estão a mudança do governo do presidente Michel Temer para o governo de Jair Bolsonaro. O governo Temer agrava o processo de desmonte às políticas públicas em geral e principalmente a rede de enfrentamento à violência contra a mulher⁶⁴, pois no ano de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita o aumento dos gastos públicos à variação da inflação e ataca diretamente a atuação da rede de enfrentamento, pois, para se articular os equipamentos da rede e garantir o funcionamento de qualidade é necessário o direcionamento de verbas públicas para o pagamento do salário dos funcionários de cada equipamento, manutenção e ampliação das estruturas físicas e recurso para desenvolvimento de projetos para as mulheres vitimadas de violência que são acolhidas pelos equipamentos de média e alta complexidade.

Em consequente ao desmonte à rede de enfrentamento da violência contra a mulher, soma-se a perspectiva do enfrentamento à violência doméstica não totalizadora, pelo governo federal vigente, no período de 2020 a 2021 que é percebida nos programas propostos pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Em levantamento sobre programas e projetos do atual governo que agregam a rede de enfrentamento à violência doméstica, obtém-se como proposta inovadora o programa piloto Salve uma Mulher, que consiste em capacitar e informar a população para denunciar e acolher a mulher vitimada de violência doméstica, não levando em consideração a possibilidade de se fortalecer na rede já existente de enfrentamento a violência doméstica. Os demais programas como Programa Mulher Segura e Protegida, antigo Mulher, viver sem Violência, criado em 2013, e Maria da Penha vai à Escola, são continuação de programas já executados por governos anteriores.

Conjuntamente, em estudos bibliográficos levantados no site do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) nos respectivos anos de 2020 e 2021, acessamos o informativo que aborda

64 O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre as instituições/ serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. (SPM, 2011)

o tema de violência doméstica, CFESS Manifesta 65(2017-2020), Manifesto: Março de Lutas que discute a relação do governo atual com a violência doméstica, o qual destaca o agravamento das desigualdades históricas pelo desmonte voraz dos direitos sociais. Para Ferreira,

Os discursos e anúncios cotidianos que apelam à valorização da família nuclear burguesa, à abstinência sexual para adolescentes e as iniciativas da bancada religiosa e fundamentalista de impor legislações que agravem a criminalização e interditem o direito das mulheres ao aborto, são parte de uma tentativa de redomesticação das mulheres que, se aparecem sob a forma desvario conservador, repousam em um interesse material concreto: manter as mulheres em lugares subordinados que são funcionais à reprodução do sistema. São a contraface do desmonte de políticas e da expropriação de direitos. Nesse contexto, a violência contra as mulheres recrudescer. Aumentam os números de violência sexual, e do estupro corretivo contra as mulheres lésbicas. Os crimes de feminicídio crescem. (FERREIRA, 2020, p.116.)

O discurso do atual governo de valorização da família nuclear burguesa e as teorias infundadas conservadoras como tentativa de manter as mulheres em lugares que são subordinados e funcionais à reprodução do sistema capitalista resulta no aumento da violência de todos os tipos contra a mulher, pois recorre ao pilar do patriarcalismo machista brasileiro para naturalizar a violência contra mulher e assim justificar o desfinanciamento das políticas públicas. Esse delineamento apontado por Verônica Ferreira, liga-se diretamente ao entendimento da relação de apropriação sobre o corpo feminino abordado por Mirla Cisne, trabalhado nesse estudo, confirmando a complexidade do problema e o descaso do Estado brasileiro na abordagem do enfrentamento à violência doméstica.

Nossos estudos são acrescidos, para além das publicações no site do CFESS: Assistente Social no Combate ao Preconceito, caderno 06- Machismo, que discorre sobre as reflexões da profissão do Serviço Social, no qual discute o machismo abarcando transversalmente a violência de gênero. A autora Emilly Marques Tenório demonstra como o Serviço Social está associado com a questão de gênero, quando levamos em consideração a predominância feminina da profissão. Para Tenório (2019, apud Cisne, 2015) ao abordar o Serviço Social como uma profissão, afirma que é quase exclusivamente ocupada por mulheres, destacando o caráter inicial conservador e vinculado a igreja católica, não reconhecido dessa maneira como um trabalho especializado, mas sim como atividade desenvolvida por atributos “naturalmente” femininos.

Por meio do material selecionado sobre o tema pudemos acessar e trazer a reflexão sobre a discussão dessa temática pela categoria de assistentes sociais por meio do Conselho Federal de Serviço Social nos anos de 2020 a 2022. O periódico CFESS Manifesta, traz a compreensão acerca

65 A gestão do CFESS apresenta, à categoria e à sociedade, mais um livro que reúne todos os textos teóricos e políticos da publicação regular e já bem conhecida dos nossos informativos CFESS Manifesta, organizada pela Comissão de Comunicação. (CFESS. CFESS Manifesta. acesso em 15/11/2022)

do desacordo do discurso moralizador do governo atual com os objetivos e lutas do Serviço Social contra violência doméstica, infere-se também que esse posicionamento interfere na categoria do serviço social, na medida em que representa um retrocesso para o usuário e para a trabalhadora assistente social ao reforçar o viés ideológico assistencialista da profissão, desvinculando assim a perspectiva de direitos pela qual trabalha.

Considerações finais

O presente artigo discute a naturalização histórica da violência contra a mulher e reflete sobre a manutenção desse problema pelo Estado brasileiro ao longo dos anos e como essa demanda social precisou de mobilização de movimentos sociais para entrar na pauta do governo como problema que deve ser combatido, desculpabilizando dessa maneira a mulher vitimada.

A reflexão sobre a gama de fatores que dificultam o enfrentamento da violência doméstica dialogam com o posicionamento dos livros publicados pela categoria de assistentes sociais, uma das profissões que historicamente tem se atuado e se posicionado pela defesa de todos os direitos das mulheres. As obras abordam a divergência entre discurso e ações do governo e os objetivos e princípios do Serviço Social e da rede de enfrentamento à violência, além do desfinanciamento a programas que combatem a violência contra a mulher, direcionando para a população a responsabilidade que é do Estado, como exemplo o programa piloto Salve uma Mulher. Conclui-se que a temática é de difícil resolução, pois possui uma gama de fatores que interferem em seu enfrentamento, no entanto, a falta de atenção do Estado brasileiro dificulta ainda mais a tratativa.

Referências

BARSTED, LÉLIA. **O Avanço Legislativo Contra a Violência de Gênero: a Lei Maria da Penha**, Rio de Janeiro. disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_90.pdf, acesso em 11/12/2022.

BRASIL. **Constituição (1830). Criminal** nº fl. 39 do liv. 1º, de 16 de dezembro de 1830, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm, acesso em 20/10/2022.

BRASIL. **Constituição Federal: Emenda constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016, Brasília. disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm, acesso em 09/12/2022

BRASIL. **Lei Maria da Penha: Lei Nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006, Brasília. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm, acesso em: 20/10/2022.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de Ética do/a Assistente Social Lei 8662/93**, Brasília, disponível em: https://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf, acesso em 14/11/2022.

CISNE, MIRLA; SANTOS, SILVANA. **Feminismo, Diversidade Sexual e Serviço Social**. Cortez, 2021.

FERREIRA, VERÔNICA. **CFESS Manifesta: Manifesto Março de Lutas!** Brasília, disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS2020-ManifestaEdeBatalhas2017-2020.pdf>, acesso em 20/10/2022.

RENACH, SOFIA.et.al. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>, acesso em 13/12/2022.

SOUZA, ANA PATRÍCIA. **O Movimento Feminista no Brasil e a Agenda Das Políticas Públicas Para As Mulheres**: uma análise a partir da década de 1980. disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1445_14455cc9ea4d7d46e.pdf, acesso em 20/10/2022.

TENÓRIO, EMILY. **Assistente Social no Combate ao Preconceito: machismo**. disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-Caderno06-Machismo-Site.pdf>, acesso em 20/10/2011.

O DESMONTE INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: Reflexos (in) diretos no bem-estar social da população

*Carlos Augusto Polidoro da Silva*⁶⁶

*Diego Malvasio Bertolin*⁶⁷

*Rafael Bashiyo Baz*⁶⁸

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, bebendo das influências europeias do pós-segunda guerra mundial, é, em grande parte, influenciada pelo modelo de Estado denominado *welfare state* ou conhecido como Estado de bem-estar social, tal que a grande premissa deste é almejar produzir uma versão do capitalismo que procura incluir os vulneráveis e excluídos, promovendo a seguridade social para todos. Para isso, o alicerce primordial desta são as denominadas políticas públicas, isto é, atuações setoriais, feitas em conjunto, que buscam resolver um ou mais dos problemas da sociedade.

Assim, NOBRE (2013) dispôs em sua obra que antes da retomada democrática, os mais pobres eram severamente golpeados pela inflação, estando indefesos e de que não eram incluídos no debate, conforme:

A ditadura militar deu continuidade, à sua maneira, ao nacional-desenvolvimentismo. A inflação funcionava como importante mecanismo de manutenção, tendo sido como que oficializada pelo golpe de 1964 por meio do instituto da correção monetária, que incorporou aos contratos e aos preços de maneira geral como elemento permanente. Em uma economia fechada, a inflação se amoldou ao objetivo de promover rápido crescimento (e, com ele, uma melhora geral, dos padrões de vida) sem alterar os padrões historicamente desiguais da distribuição de renda do país. Ao contrário dos mais ricos, os mais pobres não tinham como se proteger dos efeitos deletérios da inflação. (NOBRE, p. 30 e 31, 2013).

Com a retomada gradual, por meio do processo de intensa mobilização popular, a Constituinte de 1988 possuía novas e velhas demandas, a muito suprimidas, segundo NOBRE:

A redemocratização liberou uma impressionante quantidade de novas e velhas demandas por serviços públicos, participação política e acesso ao fundo público, um amplo leque de movimentos e demandas sociais reprimidos pela ditadura, que surgiram também como resultado das transformações sociais e econômicas de grande magnitude ocorridas entre os anos 1960 e 1980. (NOBRE, p. 36, 2013)

⁶⁶ Estudante da graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Bolsista PIBIC-UNESP Ciclo 2022/2023 E-mail: carlos.polidoro-silva@unesp.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3353148479070862>

⁶⁷ Estudante da graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) E-mail: diego.malvasio@unesp.br Bolsista FAPESP Formação Técnica Ciclo 2022- 2024 Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9410052463042437>

⁶⁸ Estudante da graduação em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) E-mail: r.baz@unesp.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3701119722252451>

A partir da previsão legal na Carta Magna de 1988, a luta dos cidadãos foi pela implementação destas políticas, o que somente ocorreu de forma mais intensa no limiar entre o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e o salto exponencial de inclusão e avanços nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma 1 (2011-2014). Com a severa crise econômica, política e social que explodiu no Governo Dilma 2 (2015-2016), a influência de movimentos supostamente políticos e apartidários, além da perseguição e ampla utilização do direito como ferramenta política, um traumático processo de impeachment que teve como consequência o governo neoliberal de Temer, muitos dos avanços humanitários obtidos nas duas últimas décadas se perderam.

O processo de erosão dos programas sociais iniciaram-se com Temer e aprofundou-se com Bolsonaro (2019-2022). Com isto, nosso objeto de estudo é vislumbrar os impactos desta erosão nas políticas públicas de caráter permanente e mensurar as políticas transitórias adotadas durante a pandemia de COVID-19.

Desenvolvimento

As políticas públicas emergenciais sob a COVID-19

O ineditismo de um vírus de fácil difusão, como a SARS-COVID-19, e contágio exponencial, e no qual não havia ainda um medicamento eficaz ou vacina desenvolvida para tratá-lo, levou o mundo à uma situação não vivenciada desde um século antes com a pandemia da Gripe Espanhola (1918-1920). Com isto, diversos Governos, ao redor do globo, começaram a adotar diferentes programas para mitigar os impactos econômicos e sociais à sua população.

Assim, o Estado brasileiro adotou, de forma tardia e descontinuada, o isolamento social como forma de evitar o contágio, tal que, enquanto os países europeus eram noticiados na mídia, tais como a Itália, a Espanha, dentre outros, as autoridades não se prepararam, de forma satisfatória, para o custo humano que essa pandemia custaria à sociedade. Com isto, o Ministério da Saúde não possuía os insumos médico-hospitalares suficientes para atender a uma demanda tão repentina de internações, fora o descaso das autoridades com a vida e as vítimas desta doença, amplamente noticiados pela mídia. Outrossim, as políticas públicas demoraram muito a ser implementadas ou liberadas à população, tal que a primeira legislação, a Lei nº 13.979/2020, apesar de ser de fevereiro do referido ano, só começou a ser efetivamente utilizada quando a partir de abril de 2020 com a implementação de políticas públicas.

A mais importante medida desse período, fruto de muita luta dos agentes da sociedade civil, foi o denominado “auxílio emergencial”, responsável por conceder dinheiro para amortecer à queda de renda propiciada pelo isolamento social, em especial dos trabalhadores informais. Esta iniciou seu calendário de pagamento em abril/2020 para os beneficiários já inscritos no

CadÚnico (Cadastro Único) do Governo Federal. Entretanto, o cadastro de novos beneficiários, pela demora da coleta de dados pelos órgãos governamentais, demorou significativamente em cerca de um mês. O principal escopo deste era o de ofertar uma quantia de R\$ 600,00 para cada pessoa e de R\$ 1.200,00 para mães solteiras. Cabe ser ressaltado que tal auxílio realizou o pagamento de 6 parcelas de R\$ 600,00 a R\$ 1200,00 entre maio e setembro, sendo prorrogado pelo “Auxílio Emergencial Extensão”, que perdurou entre setembro a dezembro de 2020 pagando metade do valor anterior: R\$ 300,00, em três parcelas.

Com o agravamento da segunda onda da COVID-19, mais 7 parcelas foram pagas entre abril de 2021 e outubro de 2021, com valores entre R\$ 150,00 a R\$ 375,00. O custo desse auxílio foi da ordem de R\$ 359 bilhões de reais entre os dezessete meses que vigorou tal política pública. Ainda assim, a quantidade de pessoas contempladas foi reduzida a cada novo encerramento de ciclo do auxílio. Nas 6 primeiras prestações, cerca de 67 milhões de cidadãos foram beneficiados, reduzindo para o número de 34,4 milhões de beneficiários. Não havendo uma transmutação imediata dos beneficiários a serem contemplados pelo denominado Auxílio Brasil, antigo Bolsa Família.

Ao passo que essa política pública foi implementada, cabe ser ressaltado o aumento no custo da cesta básica ao cidadão mais vulnerável e a corrosão do poder de compra. Segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de 2020 para 2021, o preço dos alimentos subiu cerca de 15%, o triplo da inflação oficial, mensurada pelo IBGE. E entre 2021 a 2022 o acréscimo no custo de vida foi próximo a 8%. Nesse sentido, o poder de compra foi corroído em quase 23% num período de anos e houve uma ampliação na situação de pessoas em insegurança alimentar e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, tal política pública apesar de importante para mitigar a corrosão de compra, ao ser reduzida com o tempo, ocasionou uma sensação de desespero para os mais vulneráveis que viram os benefícios minguarem e a atividade econômica brasileira retrair-se 4,1% em 2020, fechando postos de trabalho e diminuindo o consumo.

Outras políticas públicas vieram da própria legislação, tais como a Lei nº 14.010/2020 que promoveu um regime jurídico emergencial das relações jurídicas de direito privado. Dentre as medidas ali propostas são a de que locadores inadimplentes, de áreas urbanas e rurais, além de ocupações irregulares, assentamentos, dentre outros, em que não seriam despejados enquanto durassem o período pandêmico, situação está mantida com amparo legal e também reiteradas liminares proferidas pelo Min. Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal, até o dia 31 de outubro de 2022. Na fundamentação da ADPF 828, o magistrado pontuou que cerca de 145 mil famílias poderão ficar desabrigadas na eminência do fim dos efeitos da liminar, gerando insegurança para cerca de 900 mil pessoas.

Outra medida voltada à proteção do emprego foi o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, instituído em 2020 pela Medida Provisória Nº 936/2020 e continuado em

2021 pela Medida Provisória N° 1045/2021, e que tem como objetivo proteger os trabalhadores e manter seus postos de trabalho, por meio de subsídios do governo federal aos trabalhadores. Desta forma, o programa prevê que na hipótese de acordo entre trabalhadores ou empregadores, que ensejassem redução proporcional de jornada de trabalho e de salários nos percentuais de 25%, 50% ou 70%; ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, o Governo Federal, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), paga uma porcentagem da parcela do seguro-desemprego que o empregado teria direito se fosse despedido. A duração de cada um desses acordos não pode ser superior a 120 (cento e vinte) dias. Segundo a Agência Brasil, o primeiro programa auxiliou 10 milhões de trabalhadores em acordos de adesão de 1,5 milhão de empresas e na segunda edição foram 2,5 milhões de trabalhadores e cerca de 632,9 empregadores.

Análise setorial do orçamento público sob a Covid-19

O que se depreende da análise da atuação do governo brasileiro durante o período pandêmico é um quadro devastador para a população brasileira, que se agrava, sobretudo, em 2021, o pior ano da pandemia em mortalidade. Naquele ano, os recursos para enfrentar a Covid-19 caíram 79% em relação a 2020. A saúde perdeu 10 bilhões de reais em termos reais entre 2019 e 2021 quando subtraídas as verbas destinadas ao Sars-CoV-2; a habitação de interesse social não gastou qualquer recurso entre 2020 e 2021; a área de assistência para crianças e adolescentes perdeu 149 milhões de reais entre 2019 e 2021, esse valor equivale a 39% do que foi gasto em 2021; a educação infantil viu seu orçamento diminuir mais de quatro vezes em apenas três anos, apesar da demanda por equipamentos eletrônicos-didáticos nessa etapa do ensino.

Todos esses dados estão presentes no Relatório Geral de 2022: A Conta do Desmonte, feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), cuja missão é cumprir para o aprimoramento dos processos democráticos visando à garantia dos direitos humanos.

Com base nesse e em outros estudos científicos, como o Relatório da CPI da Pandemia (2021), do Senado Federal, o Relatório sobre o Impacto da Pandemia de Covid-19 nos ODS (2021), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e estudos do Cepedisa/USP, orientados pela professora doutora Deisy Ventura (USP), teria existido uma proposta de atuação do governo brasileiro para/com o desmonte do Estado e sua entrega para forças privatizantes, bem como a exclusão de pessoas, comunidades e povos historicamente marginalizados – mulheres, negros, indígenas, quilombolas, camponeses, jovens periféricos, entre outros –, além de uma clara drenagem de recursos orçamentários para estruturar eleições de aliados e para financiar orçamentos paralelos, como o Orçamento Secreto, que executou, segundo dados da Câmara dos Deputados, apenas em 2021, 16 bilhões de reais (seis vezes as despesas desse mesmo ano como Meio Ambiente).

O Orçamento Secreto consiste na utilização das emendas de relator-geral do orçamento anual para uma possível “compra” de apoio parlamentar ao Planalto. Para piorar, é notória a

incompetência de determinadas autoridades totalmente despreparadas para os cargos que ocuparam, graças à infeliz decisão presidencial de nomear militares e religiosos, sem seguir critérios técnicos e racionais, como afirma Carmela Zigoni, autora do relatório da INESC. Nesse engodo, nomearam-se pessoas que não entendiam do assunto que deveriam zelar. Esse foi o caso da equipe que comandava o Ministério da Saúde, na figura de generais que nada compreendiam da complexidade estrutural e logística do SUS e que geriram muito mal os recursos da pasta, desembocando numa Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado, cujo relatório é fonte deste estudo; da equipe gestora do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sob a figura de pastores e pastoras que desconheciam os direitos humanos e que, portanto, não conseguiam sequer gastar as poucas verbas que lhes eram alocadas (AVRITZER, 2021); das autoridades do Ministério da Cidadania que acabaram com a política de segurança alimentar e nutricional, justamente quando a fome atingiu 61,3 milhões de pessoas no Brasil, em 2021, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); da equipe que conduziu o Ministério da Educação que comprometeu o Enem e lançou uma reforma do ensino médio amplamente criticada, como aponta o pesquisador Celso João Ferretti (2018); e, por fim, da incapacidade de gastar os recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19: já que sobraram 129,6 bilhões de reais em 2020 e 27,7 bilhões de reais em 2021, segundo o Portal da Transparência, algo absurdo diante das terríveis consequências econômicas e sociais decorrentes da crise sanitária.

Não bastasse tudo isso, o desmonte das instituições públicas pode ser percebido pelo sistemático subfinanciamento das políticas públicas resultantes das drásticas medidas de austeridade fiscal: assim, por exemplo, a execução financeira para promoção da igualdade racial, medida alocada no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, diminuiu mais de oito vezes entre 2019 e 2021; os recursos gastos com ações voltadas para as mulheres, do mesmo ministério, caíram 46% de 2021 para 2020; e, a execução das verbas destinadas ao sistema socioeducativo, que não eram muitas, encolheram 70% entre 2019 e 2021, fato demonstrado no relatório concebido pelo TCE-SP.

Em outros casos, até existem verbas, ainda que insuficientes, mas os meios para gastá-las não são disponibilizados passando a falsa sensação de que a área não funciona. Esse é o caso do meio ambiente que teve dificuldades para executar o orçamento disponível nestes últimos quatro anos como resultado da falta de pessoal, da nomeação para cargos de confiança de pessoas sem experiência e capacidade para conduzir a política de fiscalização ambiental, como estudado pela já citada professora doutora Deisy Ventura. Para a pesquisadora, a melhor expressão desse deliberado processo de desmonte pode ser vista nas celebrações do governo federal pelos resultados obtidos em relação ao déficit fiscal, que diminuiu em mais de dez vezes do que se esperava alcançar.

Com efeito, havia-se calculado um valor negativo de 331,6 bilhões de reais em 2021, mas atingiu-se, de fato, um saldo negativo de 35,1 bilhões de reais naquele ano. Isso às custas do sofrimento do povo brasileiro e da PEC dos Precatórios que rolou inquestionáveis dívidas brasileiras para serem pagas nos próximos anos, provavelmente por outros governantes.

Da invisibilização da (in)dignidade da pessoa humana e a desgraça pública da existência digna

A dignidade da pessoa humana é um termo que recorre a natureza do próprio direito como norma de convívio e regulação social, conforme discorreu Thomas Hobbes no título do Capítulo XIII de sua obra “O Contrato Social” de 1762:

CAP. XIII - Da condição natural da humanidade relativamente a sua felicidade e miséria - Os homens iguais por natureza - Da igualdade deriva a desconfiança - Da desconfiança, a guerra - Fora dos estados civis, há sempre guerra de todos contra todos
 – Os inconvenientes de uma tal guerra - Numa tal guerra, nada é injusto – As paixões que levam os homens a tender para a paz (HOBBS, 1762)

Sendo assim, ante o estado de conflito e insegurança decorrente da inexistência de limites para garantir a integridade e sobrevivência dos seres humanos, constituiu-se as normas mais básicas e centrais conforme apresenta o jurista brasileiro Ingo Wolfgang Sarlet:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2001)

Sendo assim, a disposição da dignidade da pessoa humana como fundamento, conforme observa-se no Art. 1, inciso III da Constituição Federal é como apresenta o Juiz de Direito André Gustavo Corrêa de Andrade:

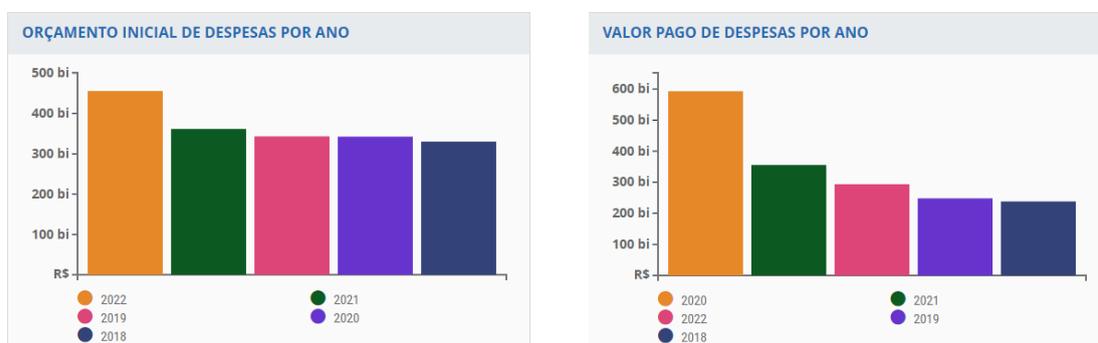
Por essa razão, todos os princípios constitucionais encontram sua razão e origem no homem, fundamento de todo o dever-ser. E, justamente por ser fundamento, o homem não constitui, em si, um princípio, pois o “fundamento não é um princípio, mas a justificação radical dos próprios princípios.” A humana condição não fundamenta e justifica o que é, mas o que deve ser, tanto no campo da moral como no do direito. (ANDRADE, 2003)

Ante o acima elencado, observamos que existem direitos intrínsecos a natureza humana visando a vida digna e a paz entre os iguais, conforme suscitado na Carta Magna em seu Art. 1º, III e parágrafo único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]
 III - a dignidade da pessoa humana; (BRASIL, 1988)

Posto isso, tem-se que o Estado Brasileiro como instrumento do poder do povo tem a obrigação de garantir a dignidade da pessoa humana, sendo assim lhe cabe a ação social, humanitária e justa para fins do cumprimento do contrato social e da proteção a existência decente. Por conseguinte, ao apresentado a ausência, a ignorância ou o descaso à situação humana resvala na obrigação primordial do Estado brasileiro de prover os direitos humanos e reduzir as desigualdades sociais conforme as disposições da Carta Magna de 1988.

Prova da disposição acima, se exemplifica com a fome, o desalento, situação de rua, o desemprego e o subemprego, entre outras, que respectivamente afligem os brasileiros: 33,1 milhões de pessoas de acordo com o “Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil”; 4,3 milhões segundo a “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) Trimestral”; 184.638 pessoas estão em situação de rua segundo dados de maio de 2022 do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); 9,5 milhões de desempregados, conforme dados da “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) Trimestral”, porém vale observar que a redução decorre da aceitação de empregos com salário menor e precários conforme estudo do economista Bruno Imaizumi que demonstra que os postos de trabalho criados se concentraram em vagas com rendimentos de até um salário mínimo. Ante a desgraça pública faz-se público e notório a observação da utilização dos recursos por parte do governo, para tanto a transparência é pontual, fato parcialmente garantido pela Lei 12.527 de 2011. Assim, podemos observar que os orçamentos destinados a assistência social, saúde, segurança pública e educação são constantemente contingenciados e desviados:



FONTE: Portal da Transparência (2022)

Ou seja, é pontual observar que os valores repassados pelo Estado aos diversos setores com exceção do ano de 2020 estão aquém do orçamento inicial em valores absolutos:

Orçamento Inicial de Despesas por ano	Valor em Reais (R\$)	Valor Pago de despesas por ano	Valor em Reais (R\$)
2018	330.329.830.441,00	2018	238.138.188.362,28
2019	343.320.171.790,99	2019	248.137.259.082,26
2020	342.686.975.936,00	2020	592.996.625.055,08
2021	361.778.060.205,00	2021	355.543.492.419,58
2022	455.924.569.281,00	2022	293.698.601.418,00

FONTE: Portal da Transparência (2022)

Em vias de comparação a totalidade do Orçamento Total do Governo Federal foi de:



FONTE:

Portal da Transparência (2022)

Portanto, observamos que estes setores vitais constituem aproximadamente 10% da participação dos gastos públicos, com grandes reduções quando comparados com a totalidade. No mais, vale ressaltar que no período de janeiro de 2018 a setembro de 2022 o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) sofreu aumento de 28,57% conforme dados do IBGE, ou seja, o poder de compra de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) em 2018, em setembro de 2022 só seria possível com a quantia de R\$ 1.295,72 (hum mil duzentos e noventa e cinco reais e setenta e dois centavos). Logo, os gastos governamentais em assistência social, educação, saúde e segurança pública nem ao menos foram corrigidos pela inflação, deduzindo ainda mais a força e potência das ações sociais.

Considerações finais

Portanto, fica explícito que os objetivos do presente foram atingidos, uma vez que a hipótese da tese central deste estudo foi atingida: a omissão dos Governos na continuidade das políticas públicas essenciais à população e seu desmonte paulatino. Nesse sentido, foi abordado, inicialmente, as ações temporárias e transitórias adotadas durante a COVID-19, tal que foi demonstrado que as mesmas iniciaram com mais recursos e atingindo mais cidadãos, dentre estes trabalhadores informais, no ano de 2020 e foram reduzidas progressivamente em 2021.

Isto posto, confere que as mesmas acabaram desamparando diversas pessoas durante o agravamento da 2ª onda pandêmica e também da questão da dificuldade de auxiliar os mais vulneráveis. Ademais, quando iniciada a visualização das políticas públicas de caráter permanente, tais como habitação social, as áreas prioritárias da saúde e da educação, pela redução destas no Orçamento Público é significativa, fato este demonstrado por diversos pesquisadores, tais como Deisy Ventura, o relatório emblemático do INESC, além de dados das próprias agências governamentais, como o IBGE, e o IPCA, do Ministério da Economia.

Esta atitude das autoridades competentes para as áreas demonstram a entrega do governo para forças privatizantes e que não possuem compromisso com a diminuição da desigualdade social, privilegiando seus próprios interesses. Cabe ressaltar que, conforme a tendência explicitada pelo Portal da transparência, a peça orçamentária do governo possui previsões de despesa para cada área, havendo o contingenciamento desta para malabarismos contábeis em outras áreas, sendo empenhada volume inferior ao previsto, criando um saldo a pagar para o próximo ano. Logo, a atuação errática do Estado prejudica as pessoas mais vulneráveis, pois os interesses dos invisibilizados não são atendidos ou representados, levando estas pessoas, que dependem das políticas públicas, a ficarem a própria sorte. Esta realidade foi vista na pandemia, quando em 2021 houve redução das verbas para o combate à COVID-19.

Referências

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. **O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE HUMANA E SUA CONCRETIZAÇÃO JUDICIAL**. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. Todavia, Edição Única, 2021.

Brasil. **Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527)**. Planalto, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 29 de

BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 1 de abril de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União (D.O.U), p. 1, 1 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm. Acesso em: 21 out. 2022. outubro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14010, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Diário Oficial da União (D.O.U), p. 1, 12 jun. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#:~:text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Cadastro Único (CadÚnico). **Banco de Dados, CadÚnico**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-dados-do-cadastro-unico-cadunico>. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

FEDERAL, Senado. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia de COVID-19 (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021)**. Relatório Final, 2021.

FERRETTI, Celso João. **A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação**. Estudos avançados, v. 32, p. 25-42, 2018. http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=5005d7e7-eb21-4fbb-bc4d-12affde2dbbe. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

BRASIL, ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR APLICADO (IPCA). **IPCA - ALIMENTOS**: Dezembro 2021. Brasília: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/agricola/2022/2021-01-11-ipca_dezembro_alimentos.pdf. Acesso em: 21 out.2022.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Inflação**. IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **PNAD CONTÍNUA**. IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

BRASIL, Portal da Transparência do Governo Federal, **Orçamento da Despesa Pública 2018a 2022, com enfoque em assistência social, Educação, Saúde e Segurança Pública: Banco de dados**. Portal da Transparência, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=2018&ate=2022&funcaoSubfuncao=FN08%2CFN10%2CFN06%2CFN12&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomica%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CvalorEmpenhado%2CpercentualRealizado&ordenarPor=ano&direcao=desc>. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

BRASIL, Portal da Transparência do Governo Federal, **Orçamento da Despesa Pública 2018a 2022: Banco de dados**. Portal da Transparência, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=2018&ate=2022&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomica%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CvalorEmpenhado%2CpercentualRealizado>. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Relatório Geral de 2022: A Conta do Desmonte**. Relatório Geral, 2022.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural, 2004. 495 p.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1aed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Rede PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN)**. Rede PESSAN, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). **Relatório sobre o Impacto da Pandemia de Covid-19 nos ODS**. Relatório Final, 2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima et al. **Desafios da pandemia de COVID-19: por uma agenda brasileira de pesquisa em saúde global e sustentabilidade**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, p. e00040620, 2020.

**DESENVOLVIMENTO URBANO,
RURAL, REGIONAL E
AMBIENTAL**

PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ABORDAGEM DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA/SP

Giulia Malaguti Braghini Marcolini Martires⁶⁹

Clauciana Schmidt Bueno de Moraes⁷⁰

Introdução

Das questões ambientais que afetam a sociedade Pós-Industrial, pode-se destacar a gestão de resíduos sólidos urbanos como um dos problemas que melhor representam o dilema da sociedade contemporânea. Um dos principais desafios da gestão ambiental urbana é a mensuração dos impactos da atividade humana. Neste sentido, os indicadores de sustentabilidade são tidos como uma ferramenta aliada da administração pública nos processos de planejamento e avaliação de políticas públicas (JACOBI; BESEN, 2011; GUTBERLET, 2021).

Para o enfrentamento das questões ambientais, em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20) teve como produto a proposição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Eles compõem uma agenda mundial, a Agenda 2030, que conta com 17 objetivos (Quadro 1), cujo cumprimento deve ser monitorado e orientado por meio de indicadores globais, nacionais e regionais.

Quadro 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ODS	Título	ODS	Título
1	Erradicação da pobreza	10	Redução das desigualdades
2	Fome zero e agricultura sustentável	11	Cidades e comunidades sustentáveis
3	Saúde e bem-estar	12	Consumo e produção responsáveis
4	Educação de qualidade	13	Ação contra a mudança global do clima
5	Igualdade de gênero	14	Vida na água
6	Água potável e saneamento	15	Vida terrestre
7	Energia limpa e acessível	16	Paz, justiça e instituições eficazes
8	Trabalho decente e crescimento econômico	17	Parcerias e meios de implementação
9	Indústria, inovação e infraestrutura	-	-

⁶⁹ Universidade Estadual Paulista (UNESP). Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. giulia.malaguti@unesp.br.

⁷⁰ Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professora Ass. Doutora (UNESP). Pós-doutorado Empresarial em Ciências Ambientais - CNPq. Doutora e Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental - EESC/USP. Administradora - UNIP e Geógrafa - UNESP. clauciana.schmidt@unesp.br

Fonte: Baseado em Nações Unidas Brasil (Acesso em 2022). Elaborado pelas autoras (2022).

Para melhor compreender a intersecção dos ODS com a temática dos resíduos sólidos, foi necessário estudar os instrumentos legais aplicáveis no contexto de estudo. No Estado de São Paulo, o descarte inadequado de resíduos é proibido nos termos da Lei Estadual nº 12.300/2006, que estabelece a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS). A nível nacional, essa proibição foi reforçada com a promulgação da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Ela define instrumentos e diretrizes para a gestão integrada dos resíduos e estabelece o princípio da responsabilidade compartilhada, o qual atribui aos três entes federados, ao setor produtivo e à sociedade a participação na disposição ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

A PNRS exige o dispêndio de recursos públicos como incentivo às prefeituras para se adequarem às normas, com base na prerrogativa dos impactos associados à disposição irregular e à má gestão dos resíduos. São impactos que colocam em risco não apenas a qualidade ambiental, mas podem também ser considerados um problema de saneamento e colocam em risco a saúde da população; isso significa a mobilização de recursos para a manutenção desses ambientes e da saúde pública.

Para tal, dentre as atribuições da PNRS, pode-se citar a criação e obrigatoriedade do Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PMGIRS), a fim de que os municípios tenham acesso a recursos da União destinados a ações e programas que envolvam limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Neste trabalho, foi analisado o PMGIRS do Município de Piracicaba/SP, de forma a verificar a sua conformidade com os ODS, por meio das diretrizes, metas e ações municipais para a gestão de resíduos sólidos.

A gestão de resíduos no município de Piracicaba-SP

O Município de Piracicaba está localizado no interior do Estado de São Paulo (latitude S 22° 42'30"; longitude W 47° 38'01" e altitude de 554m), a aproximadamente 160 km da capital. No ano de 2021, segundo a estimativa do IBGE, apresentou uma população estimada de 410.275 habitantes e densidade demográfica de 264.47 hab/km², ocupando a posição de 16º município mais populoso do Estado de São Paulo (IBGE, 2021).

A Região Metropolitana de Piracicaba (Figura 1) é composta por 24 municípios que somam 1.501.903 habitantes, dos quais 96% vivem em área urbana. Ela abriga 3,4% da população paulista e é responsável por 3,4% do PIB estadual (SÃO PAULO, 2021).

Figura 1. Região Metropolitana de Piracicaba/SP

Fonte: São Paulo, 2021.

Legislação referente aos resíduos sólidos em Piracicaba

O primeiro marco legal a tratar sobre a gestão de resíduos sólidos no Município de Piracicaba foi o Plano de Saneamento de Resíduos Sólidos de Piracicaba, elaborado em 2009. Em 2011, através do Decreto Municipal nº 14.206/2011, ele foi publicado sob o novo título de Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba.

Em 2014, em atendimento ao nome dado pela PNRS, o documento foi atualizado e recebeu o novo nome de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Piracicaba. Essa atualização visou “fortalecer a necessidade de uma política municipal de resíduos, vislumbrando elaborar, aprimorar e disciplinar procedimentos de controle e processos de formação voltados à realidade do município” (PIRACICABA, 2019, p. 16).

Foram desenvolvidos mecanismos de participação popular, dentre os quais destacam-se a Comissão de Revisão do PMGIRS, composta por representantes de diferentes entidades; a realização de conferências, fóruns e palestras; a colaboração de pesquisadores e profissionais da área; a realização de associações de bairros e audiências públicas. Assim, o documento sintetiza os resultados dos primeiros quatro anos da implementação do PMGIRS, além da revisão das suas diretrizes, ações e metas (PIRACICABA, 2019).

O Quadro 2 sintetiza essa evolução da legislação municipal em direção à sua adequação aos requisitos mínimos exigidos pela PNRS.

Quadro 2. Legislação que aborda os resíduos sólidos em Piracicaba

Legislação	Ementa
Decreto Municipal nº 14.206/2011	Aprova o Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba.
Decreto Municipal nº 15.935/2014	Aprova a revisão do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, parte integrante do Plano de Saneamento Básico do Município De Piracicaba, de que trata o Decreto nº 14.206/2011.
Decreto Municipal nº 16.124/2015	Institui e nomeia membros para compor a comissão de acompanhamento da execução do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, parte integrante do decreto nº 15.935/14.
Decreto Municipal nº 17.998/2019	Nomeia membro para compor a comissão de acompanhamento da execução do plano municipal de resíduos sólidos.
Decreto Municipal nº 18.101/2019	Substitui e nomeia representantes junto à comissão de acompanhamento da execução do plano municipal de resíduos sólidos, nomeada pelo decreto nº 17.998/2019.
Decreto Municipal nº 18.364/2020	Aprova a revisão do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, parte integrante do plano de saneamento básico do município de Piracicaba e revoga o decreto nº 15.935/2014.
Decreto Municipal nº 18.879/2021	Nomeia membros para compor a Comissão de Acompanhamento da Execução do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, instituída pelo Decreto nº 16.124/2015 e revoga os Decretos nº 17.998/2019 e nº 18.101/2019.

Fonte: Baseado em Piracicaba, 2019. Elaborado pelas autoras, 2022.

Análise do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

A versão de 2019 do PMGIRS foi estruturada em cinco capítulos: (i) caracterização do município, no qual ele apresenta uma atualização dos dados demográficos, geográficos e econômicos; (ii) diagnóstico, que compreende uma atualização das informações relacionadas à gestão de resíduos, incluindo uma apresentação de estudo gravimétrico realizado em 2015; (iii) resultados da implementação do PMGIRS, que apresenta os avanços na implementação das diretrizes previstas para o período de dezembro de 2014 a dezembro de 2018; (iv) apresentação das diretrizes e metas revisadas e das novas diretrizes propostas; e (v) gestão do plano, que indica aspectos relevantes como a periodicidade da revisão, formas de monitoramento e avaliação, participação social e projeções para as próximas duas décadas (PIRACICABA, 2019).

O Plano apresenta 24 diretrizes, compostas por justificativas, metas e ações previstas para o período de 2019 a 2024. Elas foram concebidas após a análise dos quatro anos anteriores de implementação do Plano, em consonância com os requisitos mínimos para um PMGIRS, conforme o Artigo 19º da PNRS. Para tal, adotou-se a seguinte estrutura: justificativa, metas, estratégias, responsabilidades, prazos, resultados esperados e indicadores para acompanhamento das metas (PIRACICABA, 2019).

Além disso, durante o evento “Encontro dos Municípios de Pequeno Porte do Estado de São Paulo”, realizado em março de 2020 no Município de Cordeirópolis, a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) divulgou que a sua Coordenadoria de Meio Ambiente faria revisões em cada plano, programa e projeto municipal, com o objetivo de verificar o cumprimento da política

estadual de atendimento à Agenda 2030 da ONU. Desta forma, a Comissão do PMGIRS de Piracicaba decidiu pela inclusão de uma abordagem dos ODS nas diretrizes, metas e ações do Plano, já na atual revisão (PIRACICABA, 2019).

O Quadro 3 oferece uma visualização dos itens do PMGIRS, que atendem aos requisitos da PNRS e podem contribuir para o cumprimento da Agenda 2030 por meio dos ODS. Ressalta-se que os dados foram organizados no quadro pelas autoras deste trabalho. Entretanto, nenhuma informação foi incluída ou excluída do quadro contido originalmente no Plano.

Quadro 3. Diretrizes do PMGIRS em atendimento à PNRS e aos ODS

Conteúdo mínimo do PMGIRS (Conforme o Art. 19 da PNRS)	ODS	Itens do PMGIRS Piracicaba
“I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;”	12: Consumo e produção responsáveis	CAPÍTULO 1: Caracterização do Município CAPÍTULO 2: Diagnóstico
“II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1o do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;”	11: Cidades e comunidades sustentáveis	Volume I – página 120 Volume II - ANEXO 04 - Mapa de localização - CTR Palmeiras
“III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;”	11: Cidades e comunidades sustentáveis	Diretriz 23: Promover ações integradas entre os municípios da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AU-Piracicaba), visando a gestão adequada dos resíduos sólidos urbanos, conforme previsto na PNRS
“IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;”	9: Indústria, inovação e infraestrutura	Diretriz 1: Desenvolver, implementar e monitorar o Sistema de Cadastro dos PGRS (Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos). Diretriz 15: Requerer junto aos responsáveis pelos acordos setoriais que implementem, no município, os serviços de destinação dos resíduos da logística reversa, conforme o que dispõe a Política Nacional de Resíduos Sólidos
“V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;”	3: Saúde e bem-estar 7: Energia acessível e limpa 11: Cidades e comunidades sustentáveis	Diretriz 10: Desenvolver ações visando reduzir a geração per capita de resíduos sólidos urbanos domiciliares no município de Piracicaba. Diretriz 11: Acompanhar as atividades da Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras e encerramento do Aterro Sanitário do Pau Queimado. Diretriz 12: Aprimorar a gestão dos Resíduos de Construção Civil (RCC) e incentivar a utilização dos resíduos reciclados em sua

		<p>totalidade.</p> <p>Diretriz 16: Cumprir as legislações vigentes referente a coleta dos Resíduos de Serviço de Saúde no município de Piracicaba.</p>
<p>“VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;”</p>	<p>11: Cidades e comunidades sustentáveis</p> <p>13: Ação contra a mudança global do clima</p>	<p>Volume I - página 176</p> <p>Diretriz 9: Elevar a porcentagem do resíduo sólido domiciliar coletado no município de Piracicaba, de 99,8% para 100%.</p> <p>Diretriz 13: Melhorar a eficiência do serviço de varrição, o desempenho da limpeza pública de Ecopontos e de “pontos viciados” de descartes irregulares e minimizar as demandas através das solicitações pelo SIP 156.</p> <p>Diretriz 14: Aprimorar os programas de destinação adequada dos resíduos da supressão e poda de árvores, capinação e limpeza de bueiros e córregos.</p> <p>Diretriz 17: Manter o serviço de coleta de bens inservíveis - Programa Catacacareco de recolhimento dos bens inservíveis mediante solicitação do SIP 156 e realizar a correta destinação dos resíduos recolhidos.</p>
<p>“VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;”</p>	<p>2: Fome zero e agricultura sustentável</p> <p>3: Saúde e bem-estar</p> <p>11: Cidades e comunidades sustentáveis</p> <p>12: Consumo e produção responsáveis</p>	<p>Diretriz 01: Desenvolver, implementar e monitorar o Sistema PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos</p> <p>Diretriz 12: Aprimorar a gestão dos Resíduos de Construção Civil (RCC) e incentivar a utilização dos resíduos reciclados em sua totalidade.</p> <p>Diretriz 13: Melhorar a eficiência do serviço de varrição, o desempenho da limpeza pública de Ecopontos e de “pontos viciados” de descartes irregulares e minimizar as demandas através das solicitações pelo SIP 156.</p> <p>Diretriz 14: Aprimorar os programas de destinação adequada dos resíduos da supressão e poda de árvores, capinação e limpeza de bueiros e córregos.</p> <p>Diretriz 16: Aprimorar o gerenciamento dos Resíduos de Serviço de Saúde no município de Piracicaba.</p> <p>Diretriz 17: Manter o serviço de coleta de bens inservíveis - Programa Catacacareco de recolhimento dos bens inservíveis mediante solicitação do SIP 156 e realizar a correta destinação dos resíduos recolhidos.</p> <p>Diretriz 19: Implementar melhorias no</p>

		<p>sistema de gerenciamento de resíduos cemiteriais.</p> <p>Diretriz 20: Elaborar e implementar planos de gerenciamento de resíduos para o terminal rodoviário e aeroporto municipal.</p> <p>Diretriz 21: Elaborar e implementar um programa de gestão dos resíduos agrossilvopastoris.</p>
<p>“VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;”</p>	<p>9: Indústria, inovação e infraestrutura</p> <p>11: Cidades e comunidades sustentáveis</p>	<p>Diretriz 01: Desenvolver, implementar e monitorar o Sistema PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.</p>
<p>“IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;”</p>	<p>3: Saúde e bem-estar</p> <p>4: Educação de qualidade</p> <p>11: Cidades e comunidades sustentáveis</p> <p>12: Consumo e produção responsáveis</p>	<p>Diretriz 02: Fomentar projetos de educação ambiental em resíduos sólidos urbanos.</p> <p>Diretriz 03: Desenvolver e articular processos de comunicação ambiental para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no município de Piracicaba.</p>
<p>“X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;”</p>	<p>2: Fome zero e agricultura sustentável</p> <p>3: Saúde e bem-estar</p> <p>4: Educação de qualidade</p> <p>10: Redução das desigualdades</p> <p>11: Cidades e comunidades sustentáveis</p>	<p>Diretriz 02: Fomentar projetos de educação ambiental em resíduos sólidos urbanos.</p> <p>Diretriz 03: Desenvolver e articular processos de comunicação ambiental para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos no município de Piracicaba.</p> <p>Diretriz 10: Desenvolver ações visando reduzir a geração per capita de resíduos sólidos urbanos domiciliares no município de Piracicaba.</p>
<p>“XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;”</p>	<p>1: Erradicação da pobreza</p>	<p>Diretriz 05: Apoiar e fortalecer a Cooperativa do Reciclador Solidário e incentivar o desenvolvimento de outras cooperativas e/ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e/ou recicláveis no município.</p>
<p>“XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;”</p>	<p>8: Trabalho digno e crescimento econômico</p> <p>10: Redução das desigualdades</p>	<p>Diretriz 05: Apoiar e fortalecer a Cooperativa do Reciclador Solidário e incentivar o desenvolvimento de outras cooperativas e/ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e/ou recicláveis no município.</p> <p>Diretriz 06: Promover a inclusão dos catadores autônomos nos programas de gerenciamento de resíduos reutilizáveis e/ou recicláveis do município.</p> <p>Diretriz 07: Incentivar, apoiar e fomentar novos negócios, geração de emprego e renda</p>

		relacionados às atividades de gerenciamento de resíduos realizadas no município, através da articulação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.
“XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;”	11: Cidades e comunidades sustentáveis	Volume I Capítulo 3 - página 121 Volume II
“XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;”	12: Consumo e produção responsáveis 6: Água potável e saneamento	Diretriz 2: Fomentar projetos de educação ambiental em resíduos sólidos urbanos. Diretriz 04: Implementar projetos educativos visando a redução da geração e valorização de resíduos sólidos nas instituições públicas municipais. Diretriz 18: Reduzir a quantidade de resíduos a serem aterrados no município. Diretriz 09: Elevar a porcentagem do resíduo sólido domiciliar coletado no município de Piracicaba, de 99,8% para 100%.
“XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;”	9: Indústria, inovação e infraestrutura	Diretriz 01: Desenvolver, implementar e monitorar o Sistema PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Diretriz 15: Requerer junto aos responsáveis pelos acordos setoriais que implementem, no município, os serviços de destinação dos resíduos da logística reversa, conforme o que dispõe a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
“XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;”	11: Cidades e comunidades sustentáveis	Diretriz 01: Desenvolver, implementar e monitorar o Sistema PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
“XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;”	13: Ação contra a mudança global do clima	Diretriz 22: Elaborar um plano de ações preventivas, emergenciais e corretivas para os casos de acidentes ou situações atípicas relacionados ao gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos.
“XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;”	14: Vida na água 15: Vida terrestre	Volume I - Capítulo 3 - página 114 Diretriz 08: Definir e implementar ações voltadas à redução das emissões de gases de efeito estufa relacionados a resíduos sólidos.
“XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano	11: Cidades e comunidades	Volume I - CAPÍTULO 3 - Resultados da implementação do PMGIRS de 2014 a 2018

plurianual municipal.”	sustentáveis	e Evolução do Plano Diretriz 24: Monitorar a implementação do PMGIRS e seus impactos sociais, ambientais e econômicos, compartilhando com a sociedade os resultados obtidos e criando canais de participação que garantam seu cumprimento, transparência e envolvimento da sociedade na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas e ações relacionadas à gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no município
------------------------	--------------	---

Fonte: Baseado em Brasil, 2010; Piracicaba, 2019. Elaborado pelas autoras (2022).

Verificou-se, por meio das diretrizes do PMGIRS, o cumprimento dos 19 requisitos mínimos para o Plano, conforme o Artigo 19º da PNRS. Além disso, foram abordados diretamente a maioria dos ODS (14 dos 17), excetuando-se os objetivos de número: 5. Igualdade de gênero; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; e 17. Parcerias e meios de implementação.

Conclusões

No Município de Piracicaba, desde a instituição da PNRS, a legislação tem evoluído de forma a proporcionar mecanismos de manutenção e acompanhamento do PMGIRS. O PMGIRS é um instrumento necessário para a efetivação da gestão de resíduos de forma participativa e transparente. A atual versão do Plano conta com uma abordagem parcial dos ODS e, através das diretrizes propostas, sugere o alinhamento da gestão municipal de resíduos sólidos com a Agenda 2030 da ONU. Ela menciona metas, estratégias e indicadores para o cumprimento de cada uma das diretrizes.

Considerando que o presente trabalho se encontra em desenvolvimento, como etapas futuras, pretende-se estudar os indicadores propostos para cada diretriz e, a longo prazo, acompanhar as atualizações do PMGIRS, aprofundando as análises com base no diagnóstico da execução do Plano nos 4 anos anteriores. Espera-se verificar, futuramente, a inclusão dos ODS não abordados nesta versão do Plano, assim como a inclusão de diretrizes eventualmente necessárias para a plena e contínua efetivação dos ODS já abordados.

Referências

BRASIL. Lei n. 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm> Acesso em: 12 dez. 2022.

GUTBERLET, J. Grassroots waste picker organizations addressing the UN sustainable development goals. **World Development.** v. 138, 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/piracicaba.html>> Acesso em: 12 dez. 2022.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos avançados**, São Paulo, p. 135, v. 25, n. 71, 2011.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em: 12 dez. 2022.

PIRACICABA. Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Piracicaba, 2019. Disponível em: <<https://sedema.wixsite.com/sedema/pmgirs-revisao2019>> Acesso em: 12 dez. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://rmp.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/PDUI_RMP_1aOfReg_Geral_2021-10-19.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E EXPANSÃO URBANA DESORDENADA: O CASO DE ITAPEVA/SP

Mauro Ferreira⁷¹

Juliane de Cássia Silveira Camargo⁷²

Introdução

Para entender o processo de crescimento urbano desordenado do município de Itapeva -SP, é importante compreender inicialmente como se deu a construção da política urbana no Brasil. O processo de redemocratização do país na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 deram margem a uma reflexão mais aprofundada acerca da importância da integração social e espacial das camadas populacionais mais carentes (SANTIN; COMIRAN, 2018).

Observando-se o contexto da distribuição da propriedade urbana, nota-se que os problemas que ocorreram no campo se repetiram nas cidades, fazendo eclodir na grande maioria dos municípios brasileiros, habitações em situações precárias, especialmente em favelas, hoje denominadas comunidades (TARTUCE, 2018).

A política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, sendo essa competência atribuída aos municípios pela Constituição Federal de 1988, conforme consta no seu artigo 182, abaixo transcrito:

Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Diante desse quadro, nos últimos anos, surgiu uma preocupação do legislador em buscar uma regularização possível para essas áreas, por intermédio de institutos jurídicos diversos. Almeja-se retirar tais situações dominiais de um “underground jurídico” ou, como afirmam os italianos, do *il Torto para o il Diritto* (TARTUCE, 2018).

Uma das ferramentas para o efetivo desempenho da política pública de desenvolvimento urbano que deve ser executada pelos municípios é a regularização fundiária, instrumento este previsto no artigo 2º, IV da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O processo de regularização fundiária é englobado por uma série de elementos, dentre eles estão as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas a incorporação dos núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, conforme disposto no artigo 9º da Lei Federal n.º 13.465/2017 (Reurb).

⁷¹ UNESP/Franca. Professor Doutor. E-mail: mauroferreira52@yahoo.com.br

⁷² UNESP/Franca. Mestranda, Programa PAPP. E-mail: jcs.camargo@unesp.br

A regularização fundiária realizada pelos municípios, tem por finalidade regularizar a propriedade nos loteamentos clandestinos. O fim precípua da regularização é justamente a urbanização do loteamento, dispensando-se assim a necessidade de remoção dos moradores para outras áreas (GONÇALVES, 2009).

Outra função primordial inerente ao processo de regularização fundiária, consiste no fato de que é uma ferramenta necessária, adequada e útil, especialmente nas situações em que a ilegalidade da propriedade ou da posse assumem proporções suficientes para gerar conflitos urbanos ou rurais, e conseqüentemente colocar em risco a integridade patrimonial e física das pessoas envolvidas no caso concreto. Importante ressaltar também, que a ilegalidade fundiária tem o condão de causar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Os argumentos apresentados até aqui, justificam a necessidade de se alcançar a efetividade dos processos de regularização fundiária que atenderão não só as necessidades da Administração Pública, mas também se destinará ao cumprimento dos preceitos constitucionais, como o previsto no artigo 182 da Constituição Federal, que prevê a execução da política urbana pelos Municípios.

Ao analisar-se as normas mencionadas, compreende-se que o processo de regularização fundiária, além da função legal, tem também uma função social muito importante, uma vez que o seu resultado refletirá diretamente no bem-estar e na pacificação social das comunidades atingidas.

Desenvolvimento

O Nascimento da Cidade de Itapeva -SP

Neste trabalho são analisadas as conseqüências decorrentes da irregularidade fundiária e do crescimento desordenado da cidade de Itapeva, município localizado na região sul do estado de São Paulo, surgido no início do século XVIII, como um bairro rural de Sorocaba. Inicialmente essa povoação estava localizada na Vila Velha, bairro que atualmente pertence ao município de Taquarivaí/SP. A princípio Itapeva foi chamada de Vila da Faxina e seu povoamento teve início a partir da instalação de um pouso de tropeiros. As vilas eram polos culturais, políticos e comerciais em solo colonial, sendo localidades onde a vida era considerada mais segura (BUENO, 2017).

A fundação oficial do atual município de Itapeva como Vila da Faxina ocorreu em 20 de setembro de 1769, porém, não há documento legal comprovando a data exata, somente o relato de historiadores. A Vila da Faxina foi desmembrada do termo da antiga Vila de Sorocaba. No princípio, a economia da vila era baseada na agricultura de subsistência e conforme novas famílias foram se instalando no local foi possível o desenvolvimento de outras atividades. Em meados do ano de 1861, o governo elevou a Vila de Faxina à categoria de cidade, ato que foi oficializado pela Lei Provincial nº 13 de 20 de julho de 1861 (IBGE, 2020). Após a primeira mudança em seu nome, a cidade passou a denominar-se Itapeva da Faxina. O nome Itapeva vem do Tupi, e significa pedra achatada. Em 06 de abril de 1872, foi criada a comarca de Itapeva da Faxina, que foi desmembrada da comarca de

Botucatu, a qual havia sido integrada desde 1866. Em 1910, houve nova alteração no nome da cidade, e Itapeva passou a ser chamada de Faxina, o que perdurou até o ano de 1938, quando então, o nome do município foi mudado para Itapeva, definitivamente (VEIGA, 2014).

No século XIX, a cidade de Itapeva já se apresentava como um polo regional, e nas décadas de 1930 e 1940, deixou de ser predominantemente agrária e o comércio urbano começou a destacar-se na economia local. Nesse mesmo período, a cidade passou a receber imigrantes japoneses, árabes, italianos, alemães, culturas que passaram a influenciar os aspectos locais e surgiram também os primeiros movimentos para industrialização do município (VEIGA, 2014). Nesse período, as atividades econômicas desenvolvidas na região de Itapeva, como o plantio do algodão e seu beneficiamento, a criação e venda de suínos, extração vegetal e mineração, proporcionaram certa estabilidade e crescimento não só à cidade, mas também aos demais núcleos urbanos da região (ARAÚJO, 2012).

Itapeva na Atualidade e o seu Crescimento Desordenado

O município de Itapeva/SP, possui atualmente uma extensão territorial de 1.826, 258 km², e uma população estimada de 94, 241 habitantes, com densidade demográfica de 48, 05 hab/km². O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM do município é de 0,732, conforme levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no último censo realizado no ano de 2010 (IBGE, 2010). A cidade de Itapeva/SP apresenta 84.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 66.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 24.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, ou seja, que dispõem de equipamentos urbanos, tais como, rede de drenagem de águas pluviais, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2010).

A expansão urbana do município de Itapeva é marcada pelo crescimento desordenado e pela baixa efetividade de planejamento urbanístico. O município possui cerca de oitenta bairros implantados na área urbana e rural, tendo sido identificada a existência de ao menos trinta loteamentos informais de forma extraoficial, conforme informações coletadas junto ao Setor de Fiscalização Municipal da Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa foi selecionada uma amostra de oito processos administrativos, cujo objeto é a regularização fundiária urbana de assentamentos informais localizados no município de Itapeva, foi estabelecido como marco temporal o período entre os anos de 2012 a 2022, sendo analisados os processos administrativos, judiciais e extrajudiciais instaurados durante esses exercícios, conforme listado na tabela 01.

Tabela 01 – Lista de Processos de Regularização Fundiária

Número do Processo	Loteamento	Programa de Regularização	Nº de imóveis a serem regularizados
1 - 1506/2022	Jardim Brasil	REURB	479
2 - 4451/2018	Vila São Benedito	Cidade Legal	519
3 – IC 2851/2012	Jardim Santa Rosa	Cidade Legal	145
4 - 4450/2018	Bairro de Cima I	Cidade Legal	417
5 - 4448/2018	Vila Boava	Cidade Legal	202
6 - 4336/2019	Vila Bom Jesus	ITESP	838
7 -0002309-28.2021.8.26.0270	Jardim Primavera	REURB	53
8 – IC 14.0263.0002684-2012-9	Jardim Bonfigliolli	ITESP	7

Fonte: Autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Itapeva

Ao todo, o número de imóveis a serem regularizados nesses processos remontam a 2660 unidades, num universo de imóveis cadastrados e que recebem cobrança de IPTU pelo município de 36.103 imóveis cadastrados no Departamento de Cadastro Imobiliário até o mês de maio de 2022, informações essas obtidas na Secretaria Municipal de Obras e Serviços, no sistema interno de dados.

Os assentamentos informais pesquisados no município de Itapeva, foram implantados entre as décadas de 1950 a 1990. Mesmo após o advento da Lei 6.766/79, regulamentando o parcelamento do solo urbano em âmbito nacional, a compra e venda de lotes em áreas desprovidas de equipamentos públicos e infraestrutura básica é um costume enraizado, uma prática normalizada pela população e pelos loteadores que são incentivados a promover esse comércio irregular contando com a impunidade e ausência de fiscalização, além de um complexo de leis conflitantes e não autoaplicáveis, senão vejamos:

O Código de Obras da cidade de Itapeva é datado de 1969 (Lei Municipal nº 74/69), a Lei Municipal de Parcelamento do Solo Urbano foi promulgada na década de 1990, (Lei Municipal nº 537/1991), o Plano Diretor do Município foi instituído no ano de 2006 (Lei Municipal 2.499/2006) e até o presente não foi renovado, já estando vencido desde o ano de 2016. O Código de Posturas Municipal, foi promulgado em 2007 (Lei Municipal 2.651/2007), a Lei de Zoneamento data do mesmo período (Lei 2.520/2007), parte da legislação urbanística municipal foi promulgada anteriormente ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

A norma mais recente editada no Município versando acerca do parcelamento de solo é a Lei Municipal nº 4.446/2020, que dispõe sobre o parcelamento do solo para formação de sítios e chácaras de recreio, no entanto, impõe uma série de restrições que não se coadunam com a realidade local, favorecendo assim, a manutenção da ilegalidade.

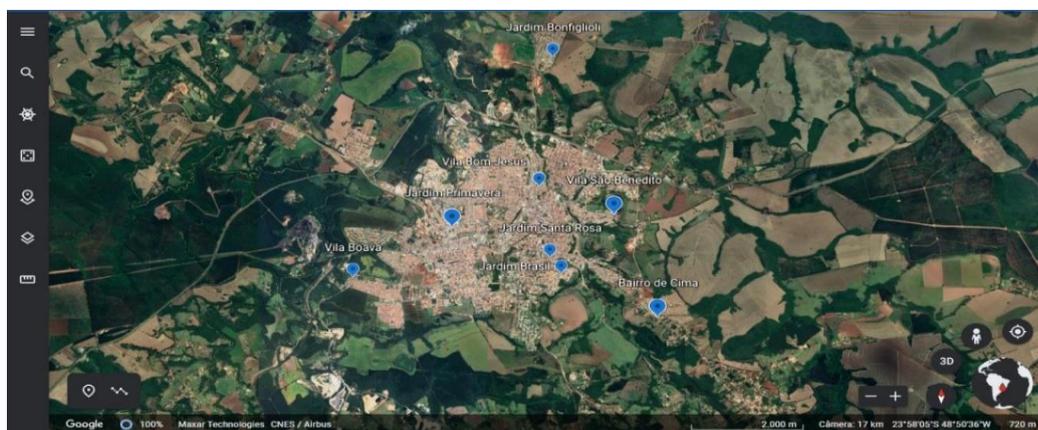
Mesmo diante da vasta legislação proibindo o parcelamento ilegal de solo, essa é uma prática contumaz no município de Itapeva, situação essa incentivada especialmente pela ausência de uma política habitacional no município. O governo local ignora as ocupações ilegais, optando

por remediar os males decorrentes do crescimento desordenado da cidade investindo de forma gradativa e não planejada os recursos públicos em ocupações informais, notadamente quando obrigado pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

Essa política urbana consubstanciada “em não fazer” adotada pelo governo municipal tem sido inequivocamente um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas, uma vez que os habitantes dessas ocupações informais ficam sujeitos aos favores concedidos especialmente pelos políticos que possuem o poder decisório (ROLNIK, 2006).

Na figura 01 consta a imagem de satélite da área urbana do município de Itapeva, indicando a localização dos assentamentos informais pesquisados.

Figura 01



Fonte: (A autora sobre imagem do Google Earth, 2022)

Em que pese o ideário original do legislador ao promulgar o Estatuto da Cidade em 2001, é cediço que houve certo desvirtuamento dos princípios originais nos últimos vinte anos, que foram constatadas no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana, tais como: o ideário da função social da propriedade foi substituído pelo da liberdade econômica; houve a ascensão do movimento de financeirização da cidade, em detrimento da agenda da reforma urbana e do direito à cidade; ao invés de se buscar a regularização sustentável de assentamentos informais consolidados, o objetivo central passou a ser tão somente a regularização formal dos lotes, fenômeno este influenciado pelas ideias do economista peruano Hernando de Soto; o domínio dos direitos individuais, subjulgou a proposta de reconhecimento dos direitos coletivos; houve também uma patente inversão de valores, ao se substituir a busca de gestão pública democrática pelas estratégias de privatização; também houve o fortalecimento do Direito Privado em relação ao Direito Público; e por fim, tem-se a substituição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, pela era pós – Zeis, onde houve a extinção dos gravames anteriormente impostos (FERNANDES, 2021).

Conclusões

A partir da análise dos dados acerca da política urbana adotada pelo município de Itapeva, conclui-se que a implantação de loteamentos informais se tornou um problema crônico, que tem trazido inúmeros prejuízos ao erário, em virtude das multas aplicadas pelo judiciário em função do descumprimento das decisões que determinam a regularização dos loteamentos clandestinos e que não são cumpridas pelo Executivo, além do descumprimento do Termos de Ajustamento de Conduta – TAC celebrados entre o município e o Ministério Público. Mesmo com a criminalização do parcelamento ilegal de solo, a comercialização de lotes ao arremio da lei continua sendo uma prática comercial bastante usual, o que se verifica inclusive nas imobiliárias locais. Além dos prejuízos de ordem econômica, os moradores desses loteamentos informais também estão expostos a perigos, quando constroem em áreas de risco, áreas de preservação permanente, além do que não possuem a segurança jurídica da propriedade, estando sujeitos a eventual despejo.

A regularização fundiária é um elemento indispensável na planificação urbana, uma vez que definirá as regras urbanísticas, bem como os parâmetros para o regular uso do solo, assim, é muito importante que os processos de regularização tramitem de forma célere, eficiente, e que sejam sanados os fatores críticos que a tornam morosa.

É de suma importância que o gestor público insira em sua agenda de governo a questão da política urbana, que priorize o planejamento urbanístico e o fomento a política habitacional, paralelamente a isso passe a equipar os órgãos responsáveis pela promoção da regularização fundiária e pela fiscalização e exercício ativo do poder de polícia, a fim de evitar a expansão urbana desordenada. No entanto, enquanto o comércio ilegal da terra for um negócio jurídico lucrativo e que não haja medidas punitivas satisfatórias a clandestinidade se perpetuará no tempo e no espaço.

Referências

ARAÚJO, S. A. C. **Conhecer para preservar: Arqueologia e inclusão social na bacia do Paranapanema superior**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/71/71131/tde-19062012-141802/en.php>> Acesso em: 04. maio. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, DF, 11 jul.2001, Seção 1 - Eletrônico, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, DF, 11.jul.2017. Seção 1- Eletrônico, p. 1.

BUENO, B. P. S. Dilatação dos confins: caminhos, vilas e cidades na formação da Capitania de São Paulo (1532 -1822). **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/5522/7052>. Acesso em: 20.mar. 2022.

DE OLIVEIRA, M. L, REIS, É. V. B. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40428> > Acesso em: 07. maio. 2022.

FERNANDES, E. Direito Urbanístico: objetivos, desafios e relação com a Arquitetura e o Urbanismo : Reflexões à luz do Estatuto da Cidade. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, [S. l.], v. 19, p. 1-9, 2021. DOI: 10.11606/1984-4506.risco.2021.192010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/192010>. Acesso em: 3 dez. 2022.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/qKrxnbhPc46GxzR9vvrCPxH/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 07. maio. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Biblioteca: Catálogo. 2022 Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=31810&view=detalhes> > Acesso em 27.mar. 2022

ITAPEVA. **Lei nº 74, de 25 de novembro de 1969**. Estabelece o Código de Obras da Prefeitura Municipal de Itapeva. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itapeva/lei-ordinaria/1969/8/74/lei-ordinaria-n-74-1969-estabelece-o-codigo-de-obras?q=74%2F1969> >. Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 537, de 04 de novembro de 1991**. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no território do Município de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2006]. Disponível em: <<https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/2413/>>. Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.499, de 18 de novembro de 2006**. Institui o plano diretor municipal e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento no município de Itapeva. Itapeva: Câmara Municipal, [2006]. Disponível em: <<https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1496/>> Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.651, de 08 de outubro de 2007**. Institui o Código de Posturas de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: < <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1654/> > Acesso em: 10. abril. 2022.

ITAPEVA. **Lei nº 2.520, de 13 de janeiro de 2007**. DISPÕE sobre o Zoneamento, Uso do Solo e Ocupação do Solo do Município de Itapeva e dá outras providências. Itapeva: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: < <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/atividade-legislativa/lei/detalhamento/1530/> > Acesso em 10.abril. 2022.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Cadernos ipea: Políticas Sociais-acompanhamento e análise**, v. 12, p. 199-210, 2006. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507> > Acesso em: 10. abr. 2022.

SANTIN, R., COMINAN, R. Direito urbanístico e regularização fundiária. **RDC**, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734/26014>> Acesso em: 12.mar. 2022.

TARTUCE, F. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, 2018. Disponível em: < <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800> > Acesso em: 07. maio. 2022.

VEIGA, Gislaine Silva. O processo de urbanização do município de Itapeva–SP. 2014. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/10501/1/2014_GislaineSilvaVeiga.pdf. Acesso em 05.maio. 2022.

O CONFLITO DOS QUARTEIS MINEIRO E PAULISTA NO SÉCULO XIX EM IBIRACI – MG

*Célio Bertelli*⁷³

*Genaro A. Fonseca*⁷⁴

*José Limonti*⁷⁵

*Caroline C. Barbosa*⁷⁶

Introdução

O município de Ibiraci localiza-se no sudoeste do Estado de Minas Gerais, distante 424 km por rodovia da capital do Estado. Seu nome, de origem indígena significa “mãe da árvore”. Ocupa uma área de 562,095 km², possuindo 12.167 habitantes (IBGE, 2010). Faz divisa com os municípios de Cássia – MG, Delfinópolis – MG, Claraval – MG, Capetinga – MG, Franca – SP e Patrocínio Paulista – SP. O nome Ibiraci foi dado pelo escritor e político Basílio Magalhães, encarregado pelo governo de alterar os nomes dos distritos emancipados, ligado a uma visão nacionalista, por meio de referências regionais, registradas em tupi-guarani. Portanto, as informações sobre as “frondosas árvores da região” que recebeu foi a junção de “Ibira”, árvore, com “cy” mãe ou terra. O primeiro Marco da Divisa entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais está entre os municípios de Ibiraci – MG e Franca – SP. Entretanto, antes que o marco fosse firmado, o território foi palco de uma disputa entre os quartéis, representando os estados para a determinação desta linha divisória. Este trabalho tem como objetivo apontar a localização geográfica dos quartéis paulista e mineiro que se confrontaram no século XIX devido a delimitação da divisa entre os estados.

Este estudo é constituído de pesquisa qualitativa exploratória, com levantamento em campo e leitura de materiais históricos a respeito do confronto dos Fortes Mineiro e Paulista para a determinação da divisa entre São Paulo e Minas Gerais na região de Ibiraci, incluindo o documento da Prefeitura de Ibiraci – MG em conjunto com a OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) PROBRIG (Protetores da Bacia do Rio Grande) quanto ao tombamento da Capela de Nossa Senhora Aparecida do Morro dos Quartéis de Ibiraci - MG. Volpato (2011) acredita que todo cientista busca a resposta para uma pergunta ainda não respondida e as pesquisas que buscam responder perguntas originais geralmente mudam a direção das próximas. Conciliado a este pensamento, Gil (2002) afirma que a pesquisa qualitativa pode ser relacionada à expedição de reconhecimento que fazem os exploradores de uma região desconhecida, assim, estimula a abertura

⁷³ UNESP RIO CLARO. Doutor em Geociências e Meio Ambiente pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – Rio Claro), e-mail: celio.bertelli@unesp.br

⁷⁴ UNESP FRANCA. Doutor em Educação Escolar na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)- Campus de Araraquara (2010). E-mail: ga.fonseca@unesp.br

⁷⁵ PROBRIG. Pesquisador da Sociedade Civil Organizada Protetores da Bacia do Rio Grande (PROBRIG) de Ibiraci – MG. E-mail: probrig@gmail.com

⁷⁶ UNESP FRANCA. Graduada em Ciências Biológicas (UNIFRAN). Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – Franca), e-mail: caroline.c.barbosa@unesp.br

de outros projetos e incentiva pesquisas e discussões acerca do assunto, no caso desta pesquisa, o confronto dos Fortes Mineiro e Paulista para a determinação da divisa entre São Paulo e Minas Gerais em Ibiraci - MG.

Conflitos Territoriais entre Minas Gerais e São Paulo no Século XIX

A partir de 1720, Minas foi desmembrada de São Paulo e teve sua divisa determinada a partir do Rio Sapucaí (BERTELLI, LOPES & LIMONTI, 2019). Os autores afirmam que houve diversas tentativas de delimitar o território desses estados, um embate que durou 216 anos, sendo que a última demarcação ocorreu em 1936.

Primeiramente, é necessário reconhecer a diferença entre limite e fronteira. Considera-se fronteira uma categoria espaço-temporal em perspectiva de um movimento político-espacial (BERTELLI, LOPES & LIMONTI, 2019). De acordo com os autores, fronteira é mais do que o sinônimo de um limite territorial, pois é necessário considerar as diversas condições responsáveis pela definição e demarcação, como por exemplo, além da disputa pelo espaço, também eram disputas pelas condições políticas, e expansão da produtividade administrativamente tutelado por algum agente. David Harvey (2005 p.48) afirma que o avanço das fronteiras é um movimento necessário e crítico do capital. O autor afirma: “Quanto mais difícil se torna a intensificação, mais importante é a expansão geográfica para sustentar a acumulação de capital”. Portanto, Harvey combina o avanço na definição e delimitação da expansão geográfica com três elementos. O primeiro, a transformação agrícola do camponês para a agricultura empresarial; em segundo lugar a expansão da definição de novas fronteiras e limites criaram novos desejos, relacionados ao aumento populacional, que contribui para o aumento de mão de obra e consumo. O terceiro elemento a expansão geográfica como produto e condição do processo capitalista, em vista que o prolongamento das fronteiras e limites intensifica as atividades diárias e comerciais.

Lia Osório (2002) afirma que o “marco da fronteira” é um símbolo visível do limite. A fronteira é uma preocupação dos estados no sentido de controle e vinculação. Enquanto a fronteira é considerada um fator de integração (sendo uma zona de interpenetração mútua e manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais diferentes), o limite é um fator de separação (separa as unidades políticas soberanas e se torna um obstáculo fixo, independente dos fatores físicos-geográficos ou culturais). A divisa seca de São Paulo e Minas Gerais tornaram as questões que envolvem as disputas entre os estados ainda mais complexas (BERTELLI, LOPES & LIMONTI, 2019). De acordo com os autores, Minas foi desmembrada de São Paulo em 1720, a divisa fixada pelo rio Sapucaí até a foz no rio Grande.

As informações ora apresentadas foram retiradas do dossiê do processo de tombamento da Capela de Nossa Senhora Aparecida do Morro dos Quartéis realizado pela Prefeitura de Ibiraci – MG juntamente da PROBRIG. Quando, em 1805, o Governador da Capitania de São Paulo, Antônio

José da Franca e Horta, autorizou o Capitão Hipólito Antônio Pinheiro a construir um Quartel de Guardas no Aterrado, para garantir as divisas da Capitania paulista com a de Minas Gerais, estava oficializando o início de um processo de conflito por posse de terra, dentro da Colônia, que durou onze anos, já que logo em seguida à instalação do Quartel paulista do Aterrado, em 1807 foi instalado, a cerca de 1.000 metros de distância, um Quartel mineiro e ambos desempenharam sua função de vigilância da fronteira, até que em 12 de janeiro, de 1816, por ordem do Rei D. João VI, conforme se depreende pela carta patente do Cap. Felizardo Antunes Cintra, expedida pelo Governador Mineiro, Dom Manuel de Portugal e Castro, as forças portuguesas e mineiras, “deitam abaixo” o Quartel paulista, arrancando o marco de divisa e colocando-o seis léguas adentro da Capitania paulista, nas margens do rio Canoas.

Controvérsias sobre o assunto foram proibidas a partir de então, pois segundo ordens reais “[...] todos eram vassallos do mesmo Senhor”, todas as evidências foram destruídas para que não restassem vestígios de um conflito entre irmãos, segundo Sua Majestade. Ação desempenhada com tanta eficiência que francanos e ibiracienses praticamente desconheciam toda esta história, ainda que fartamente documentada. A certidão do Marco nº 1 (marco entre Ibiraci e Franca) foi cravada apenas em 1937 pela Comissão de Limites São Paulo Minas (BERTELLI, LOPES & LIMONTI, 2019).

Desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa foi iniciada pela Organização da Sociedade Civil Protetores da Bacia do Rio Grande - PROBRIG, a partir de 2004, para reconstituição da história do município de Ibiraci, foram surgindo as evidências do evento, com rica cartografia, correspondência e documentos oficiais, conforme pode-se atestar pela história de Ibiraci e bibliografia referente (em Histórico do Município). Nas pesquisas de campo, foi detectada uma construção, erigida posteriormente, que se transformou em marco remanescente desta História – a Capela de Nossa Senhora Aparecida, erigida no Morro dos Quartéis. De acordo com a pesquisa da PROBRIG, o Quartel paulista, em cuja área encontra-se próximo a Capela, era guarnecido por 12 Soldados de Linha e um Sargento, conforme correspondência entre José dos Santos Cruz e o Governador de São Paulo, João Carlos Augusto von Oeynhausen-Gravenburg, em 10 de março de 1820.

Quase 120 anos após a tomada do Quartel paulista pelos mineiros, em 1932, a região do conflito pertencia à propriedade do Sr. Baldoíno França e tinha sido registrada em cartório com o nome de “Fazenda Quartéis”, referência clara aos poucos sinais físicos das instalações militares de um século atrás. À época, um de seus filhos estudava medicina em Belo Horizonte e a pedido de sua esposa, devota de Nossa Senhora Aparecida, atendendo ao compromisso de uma promessa pessoal, o fazendeiro erigiu uma pequena capela num dos locais de visão estratégica em sua propriedade. Do local escolhido, avista-se a área onde existiu o Quartel paulista e na vertente oposta,

onde também existiu o Quartel mineiro. Além disto, avista-se toda a calha do Ribeirão Maçaranduba, que é um dos formadores do rio Sapucayzinho, estendendo a vista obtida do local a mais de 100 quilômetros de distância.

Em entrevistas efetuadas pela PROBRIG, ao pesquisar a história de Ibiraci, percebeu-se que os moradores do local tinham informações nebulosas e esparsas sobre a origem da toponímia do local, “Fazenda Quartéis” e Morro dos Quartéis. Alguns declararam que, tinham ouvido dizer, dos mais antigos, que ali acontecera uma batalha, há muito tempo. Outros diziam que tropas, em passagem pelo local, se acuartelaram na região por algum tempo, etc. Na realidade, a construção dos quartéis foi fartamente documentada, tanto pela cartografia, quanto pela correspondência entre o Conde de Palma, governador da Capitania de São Paulo e o governador de Minas Gerais, Dom Manuel de Portugal e Castro, trocada à época da ocupação da área pelos mineiros. Também a Câmara de Franca, durante mais de 50 anos reivindicou, junto à Presidência da Província de São Paulo e à Corte Imperial no Rio de Janeiro, a restituição da posse da área, em longos textos documentais com respectivos mapas da região do conflito.

A Capela de Nossa Senhora Aparecida do Morro dos Quartéis foi tombada pelo Decreto nº 4.839, de 04 de novembro de 2021, em seu artigo 2º afirma que deve ser inscrito no Livro de Tombo Histórico, na categoria de Bem Imóvel (BI).

O patrimônio histórico, em forma de construções, vem manter viva uma herança intelectual e cultural de civilizações anteriores à atualidade, porque é o testemunho vivo e tangível de épocas passadas, e faz com que se possa entender os fatos mediante um aprimoramento no contexto físico da época, dos costumes, pensamentos e o próprio cotidiano das gerações passadas (CARMO, 2006). Em conformidade com essa afirmação, o patrimônio histórico, descrito como um conjunto de bens e valores representativos de uma nação deve ser entendido como herança de um povo e, portanto, é preciso que seja visto cada vez mais como uma questão da sociedade, e não apenas do poder público (PAIÃO, 2010).

Quanto a legislação brasileira, a Lei Federal nº 378 de janeiro de 1937, que dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública e, em seu artigo 46º cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), atualmente conhecido como IPHAN, com a finalidade de promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional. Em novembro do mesmo ano, foi realizado o Decreto-lei federal nº25/1937 que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. De acordo com o artigo 1º desse decreto:

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

A Constituição Brasileira de 1988, determina a respeito do patrimônio histórico:

Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (Constituição de 1988, art.216).

Em âmbito estadual de Minas Gerais, a Lei nº 5775/1971 autoriza o poder executivo a instituir, sob forma de fundação, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA/MG).

Para entender a ação necessária que o patrimônio requer, é necessário observar a diferença entre preservação, que tem um caráter mais genérico de proteção ao patrimônio, e tombamento, que é a ação jurídica de proteção. Assim, a preservação inclui desde a apropriação do bem como patrimônio e todas as questões de memória e identidade até as formas jurídicas e proteção, incluindo também a restauração, o turismo, a gestão e/ou qualquer ação que vise a conservação deste bem. Já o tombamento é a forma jurídica de reconhecimento e de proteção ao bem. Ramos (2006) afirma:

O tombamento preserva, no sentido de impedir legalmente a destruição do bem, porém não é a única forma de proteção cultural. Nas ocasiões em que o Poder Público não estiver agindo em seu dever de proteger o patrimônio histórico, artístico e científico do país a 36 coletividade tem o direito de acioná-lo para diligenciar essa proteção (RAMOS, 2006, p. 20).

A arqueologia permite um olhar crítico por fornecer estudos que procuram mais que a simples coleta de artefatos, possibilitando interpretações e a valorização dos bens sociais e o patrimônio material das comunidades (ORSER, 1992). Conforme a legislação vigente no país, a Lei Federal nº 3924 de 1961 dispõem sobre os locais pré-históricos e históricos, estes locais são bens da União e devem ser objetos de pesquisa e proteção. Sítio arqueológico é definido como sendo “o local físico ou conjunto de locais onde membros de uma comunidade viveram, garantiram sua subsistência e exerceram suas funções sociais em dado período de tempo” (Chang, 1968 *apud*. IGPlan, 2005 p.2). É marcado pela permanência de partes de um contexto geral, alterado pelos eventos integrados na conservação dos vestígios. Salvamento Arqueológico é a etapa da escavação de um sítio arqueológico, já identificado, que sofrerá ou já sofreu algum tipo de dano pela ocupação da área em que se encontra. Para o salvamento de um sítio, é necessário mapeamento disponível da área, com a disposição de suas partes, e informações históricas obtidas, assim, orienta os trabalhos de campo (LUNA; NASCIMENTO, 2009).

O Inventário patrimonial é a verificação física de todos os bens patrimoniais, como também sua localização, número do patrimônio, descrição e caracterização desses bens e condição de uso e estado de conservação (INSTITUTO FEDERAL, 2021). O arquivo histórico possui como principais características e funções, de acordo com Bellotto: “Os arquivos públicos existem com a função precípua de recolher, custodiar, preservar e organizar fundos documentais originados na área governamental, transferindo-lhes informações de modo a servir ao administrador, ao cidadão e ao

historiador” (BELLOTTO,2006, p 227). Portanto, os arquivos servem para além de guardarem a memória da sociedade, mas mantê-la viva e trazendo sentido para sua existência.

O patrimônio histórico é visto como um bem da sociedade que serve como identidade das características que a formaram. No caso da localização dos quartéis e a Capela Nossa Senhora Aparecida, demonstram que a história de Ibiraci – MG foi cercada de desavenças e batalhas por território, até finalmente cessarem e ficar determinado de maneira permanente a delimitação deste território.

Este trabalho resultou na localização geográfica dos quartéis mineiro e paulista e da Capela dos Quartéis (Capela da Nossa Senhora Aparecida). Sendo do quartel mineiro (23 K 283424.00 m E 7734869.00 m S), do quartel paulista (23 K 282703,00 m E 7735624,00 m S) como demonstrado na imagem a seguir:



Imagem 1. Foto panorâmica com localização dos quartéis e da Capela. **Fonte:** Google, 2022, alterado pelos autores.



Foto 1. Capela com vista para os quartéis mineiro e paulista. **Fonte:** Autores, 2022.

Sabe-se que a Capela dos Quartéis já é um bem tombado no município de Ibiraci, podendo, portanto, ser feito o arquivo histórico. Entretanto, a localização dos quartéis foi pouco desbravada neste contexto, mesmo evidenciada a partir da pesquisa histórica. Sabendo que para o início de um salvamento arqueológico é necessário da localização e mapeamento do local, este trabalho poderá auxiliar para futuros projetos de inventário, tombamento, salvamento e, por fim, arquivamento das evidências materiais dos quartéis em um centro de arquivo cultural e patrimonial municipal de Ibiraci - MG.

Considerações finais

A busca pela história de um local é importante para a identidade da sociedade em que está inserida nele, é nessa descoberta que a identidade do presente se concilia com o passado e torna-se a cultura existente. A perda de muitos fatores históricos se dá devido ao descuido com o território o qual ocorreram os acontecimentos passados, a localização dos quartéis por exemplo, aparentemente pouco investigada, pode fornecer apontamentos a respeito da história de Ibiraci e Franca e os estados paulista e mineiro.

Neste sentido, o atual território do município de Ibiraci foi palco de uma batalha entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, sendo, portanto, um marco histórico interestadual de relevância nacional. Dessa forma, o que até então a região rural dos quartéis é um território antropizado, com ações de Políticas Públicas poderá se tornar um sítio arqueológico, visto que, como já demonstrado, representa um grande potencial de estudos no campo da História regional.

Referências

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes:** tratamento documental. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Reflexões sobre a História do Médio Rio Grande: Ontem e hoje. BERTELLI, Célio; LOPES, Matheus Fernandes Alves; PRADO, Vinícius Amorim. (orgs.) p.8-25. Franca: Museu Histórico Municipal “José Chiachiri”, 2019.

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

BRASIL. Decreto – **Lei nº 25, de 30 de Novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

BRASIL. **Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937.** Dá nova, organização ao Ministerio da Educação e Saude Publica.

BRASIL. **Lei nº 3.924, de 26 de Julho de 1961.** Dispõe sôbre os monumentos arqueológicos e pré-históricos.

CARMO, Valéria Zanetti de Almeida. **A IMPORTÂNCIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO JOSEENSE,** 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

HARVEY, David (2001) Spaces of Capital: Towards a Critical Geography [A Produção

Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005].

IBIRACI, MINAS GERAIS. Decreto n° 4.839, de 04 de novembro de 2021. Homologa o tombamento definitivo do “Capela de Nossa Senhora Aparecida do Morro dos Quartéis”.

IGPlan – Inteligência Geográfica. **Relatório Anual de Atividades do Programa de Salvamento Arqueológico das UHE’s Santa Clara e Fundão-Paraná**. Vale do Rio Jordão - Paraná: Curitiba, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Panorama – município de Ibiraci**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ibiraci/panorama>. Acesso em: 10 de abril. 2022.

INSTITUTO FEDERAL – ALAGOAS. **Manual do Inventário Patrimonial**, 2021. Disponível em: < <https://www2.ifal.edu.br/o-ifal/administracao/patrimonio/arquivos-patrimonio/ManualdoInventrioAtualizadoNovembro.2021v6.1.2.pdf> > Acesso em: 07 de out. 2022.

MACHADO, Lia Osório. **Sistemas, Fronteiras e Território: Sistemas de Estados e Limites Internacionais**, 2002. Disponível em: <www.igeo.ufrj.br/fronteiras>. Acesso em: 10 de out. 2022.

LUNA, Suely; NASCIMENTO, Ana. **Salvamento Arqueológico na Área da Refinaria do Nordeste, Ipojuca – PE, Brasil**. v. 24, n. 1. 2009.

MINAS GERAIS. Lei Ordinária n° 5775, de 30 de Setembro de 1971. Autoriza o poder executivo a instituir, sob forma de fundação, o instituto estadual do patrimônio histórico e artístico (IEPHA/MG) e dá outras providências.

ORSER, C. E. **Introdução à arqueologia histórica**. Belo Horizonte: Oficina dos Livros, 1992.

PAIÃO, Cristiane. **Patrimônio histórico: uma questão de cidadania**. ComCiência, n. 122, p. 0-0, 2010.

RAMOS, A. C. P. T. **POSTURAS E PRÁTICAS DE PRESERVAÇÃO: O Confronto entre Modelos Participativos e Centralizados na Manutenção dos Bens Culturais em Pernambuco (1978 - 2006)**. Recife: UFPE, 2006. Tese de Doutorado.

VOLPATO, Gilson Luiz. **Método Lógico para Redação Científica**. Botucatu: Best Writing, 2011.

GERENCIAMENTO DOS RESÍDUOS DE CONSTRUÇÃO E DEMOLIÇÃO (RCD): DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES PARA A GESTÃO AMBIENTAL URBANA

*Leonardo Matheus de Oliveira*⁷⁷

*Clauciana Schmidt Bueno de Moraes*⁷⁸

*Willian Leandro Henrique Pinto*⁷⁹

*Wilson Antonio Lopes de Moura*⁸⁰

*Giulia Malaguti Braghini Marcolini Martires*⁸¹

Introdução

O adensamento populacional, majoritariamente nas áreas urbanas, somado ao desenvolvimento tecnológico e financeiro, causa um aumento no consumo e inevitavelmente na geração de resíduos sólidos e seus problemas. Nas cidades brasileiras, é possível atestar a existência da geração de uma grande quantidade de entulho nas construções, o que caracteriza um considerável desperdício de materiais que poderiam ser reutilizados, beneficiados e reciclados. O aumento desenfreado de construções sem um devido planejamento urbano e ambiental contribui para que a geração dos Resíduos de Construção e Demolição (RCD) seja cada vez maior, o que pode acarretar problemas em larga escala na questão da degradação ambiental. Além disso, o manejo irregular desses resíduos sólidos pode causar problemas de saúde pública pois, apesar da construção civil ser uma área importantíssima para o desenvolvimento social e econômico, a área é uma grande geradora de impactos ambientais, por fatores como a geração de resíduos, extração de matéria-prima e o consumo de recursos naturais.

A geração de resíduos sólidos tem aumentado, tanto em quantidade quanto em diversidade e periculosidade (GOUVEIA, 2012 apud MAROTTI, SANT'ANA e PUGLIESI, 2017). De acordo com as informações dos Panoramas anuais publicados pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), na última década, ano após ano a coleta de RCD no país aumentou, em 2010 foram coletadas 33,3 milhões de toneladas de RCD, já o Panorama de 2021 aponta que esse número saltou para 46,9 milhões de toneladas coletadas no ano de 2020 (ABRELPE, 2021).

Em muitas oportunidades, o RCD é retirado de obras e disposto irregularmente em pontos viciados, que são locais onde o descarte inadequado é feito, como margens de rios, terrenos baldios, até mesmo nas calçadas das ruas e avenidas, e essa ação pode gerar uma série de problemas

⁷⁷ Universidade Estadual Paulista (UNESP). Graduado em Engenharia Ambiental. lm.oliveira@unesp.br

⁷⁸ Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professora Ass. Doutora - UNESP. Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental (EESC/USP). Pós-doutorado Empresarial em Ciências Ambientais – CNPq. clauciana.schmidt@unesp.br

⁷⁹ Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre e Doutorando em Tecnologia. w181798@dac.unicamp.br

⁸⁰ Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ensino das Ciências Ambientais. wilson.moura@usp.br

⁸¹ Universidade Estadual Paulista (UNICAMP). Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. giulia.malaguti@unesp.br

ambientais e sociais, como proliferação de insetos e outros vetores, o que contribui para problemas de saúde pública.

Portanto, é cada vez mais necessário um olhar mais técnico e cauteloso para o gerenciamento de Resíduos Sólidos, amparado por políticas públicas. Porém, até 2002, não havia nenhuma política pública específica para o gerenciamento de RCD no país. Com a Resolução 307 do CONAMA foram estabelecidas diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil (BRASIL, 2002).

A complexidade do gerenciamento deste tipo de resíduo é observada nesta mesma resolução, pois separa os tipos de RCD gerados em 4 classes, o que atesta uma variedade de 14 fatores como: composição, local de geração e periculosidade do mesmo. Outro fator que aponta a importância de um manejo adequado deste resíduo, é a relação RCD/RSU nos municípios, de acordo com o Panorama da ABRELPE de 2021, cerca de 62% da totalidade de resíduos sólidos gerados nos municípios, são RCD (ABRELPE, 2021).

A Lei Federal 12.305/2010 – Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) foi um marco, pois atribuiu diretrizes para o gerenciamento de resíduos sólidos, as responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis, como o Plano Municipal de Gestão Integrada, que a sua elaboração é condição para que os municípios recebam recursos da União para o manejo dos resíduos sólidos e serviços de limpeza urbana (BRASIL, 2010).

O objetivo deste trabalho foi diagnosticar e analisar o gerenciamento dos Resíduos de Construção e Demolição na cidade de Limeira/SP, atestar o cenário, entender como o município atua nesta vertente, analisar as metas estabelecidas no Plano Municipal de Gestão dos Resíduos da Construção Civil, e com isso gerar uma atualização da situação do gerenciamento no município e propor possíveis melhorias. Juntamente com os resultados do questionário “Gerenciamento de Resíduos Sólidos - Municípios do Estado de São Paulo” (MORAES, 2021), verificar a existência de leis, fiscalizações, locais ambientalmente adequados para disposição final, e demais estatísticas relacionadas ao gerenciamento do RCD nos municípios.

O gerenciamento dos resíduos de construção e demolição no município de Limeira/SP

De acordo com Fiore (2013), a geração de resíduos é um processo que ocorre desde a antiguidade, porém em menor escala, pois as necessidades do homem se limitavam a funções biológicas, em que os organismos vivos consomem recursos naturais e eliminam partes da matéria que não conseguem aproveitar. Portanto, qualquer tipo de transformação da matéria e energia irá gerar perdas que, no caso das atividades produtivas humanas, acarretarão a geração de resíduos (PALERMO e GOMES, 2017). Com isso tornou-se cada vez mais necessária, a criação de políticas públicas que deem a devida atenção ao gerenciamento de resíduos sólidos.

No Brasil, a principal legislação na área é a Política Nacional de Resíduos Sólidos,

sancionada em 2 de agosto de 2010, a Lei 12.305 aborda definições, disposições gerais, objetivos, diretrizes, princípios e instrumentos a serem aplicados no gerenciamento dos resíduos sólidos no país, atribui a responsabilidade dos resíduos (BRASIL, 2010).

A complexidade de um resíduo é atestada pela própria PNRS, que determina 11 tipos de resíduos: Resíduos Domiciliares, Resíduos de Limpeza Urbana, Resíduos Sólidos Urbanos, Resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, Resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, Resíduos Industriais, Resíduos de Serviços de Saúde, Resíduos de Construção e Demolição, Resíduos agrossilvopastoris, Resíduos de serviços de transportes e Resíduos de mineração.

Os mesmos também são classificados de acordo com seu grau de periculosidade, a norma ABNT 10.004/2004 os separa em: Resíduos Perigosos, Resíduos Não Perigosos, Resíduos Não Inertes e Resíduos Inertes. Este trabalho tem como foco a vertente dos Resíduos de Construção e Demolição. Marques Neto (2005 apud Ribeiro, 2013) define o RCD como todo rejeito de material utilizado na execução de etapas de obras de construção civil, reformas, reparos, restaurações, demolições e obras de infraestrutura.

Com a crescente da urbanização e tecnologia, a geração do RCD aumentou exponencialmente. No Brasil, a principal legislação relacionada a esta vertente é a Resolução CONAMA nº 307, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, atribui responsabilidades aos municípios para implementação de Planos Municipais de Gestão dos Resíduos da Construção Civil. (BRASIL, 2002).

Devido ao fato de existirem muitas fontes e possibilidades de geração, esse tipo de resíduo é separado em 4 classes, todas caracterizadas em resoluções do CONAMA. Classe A - Resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados (BRASIL, 2002); Classe B - Resíduos recicláveis para outras destinações (BRASIL, 2015); Classe C - Resíduos para os quais não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis (BRASIL, 2011); e Classe D - Resíduos perigosos (BRASIL, 2004).

De acordo com Marques Neto (2009), a geração do RCD está relacionada a fatores como: ausência de gestão do mesmo nos canteiros de obras, mão de obra despreparada no que diz respeito ao gerenciamento dos resíduos; perdas e desperdícios de materiais em razão de projetos pouco otimizados e métodos ineficazes; e consumo excessivo de recursos naturais por superdimensionamento de serviços da construção.

Várias são as fontes de geração do RCD. Por exemplo, a falta de qualidade dos bens e serviços, no setor da construção, pode dar origem às perdas de materiais, que saem das obras em forma de entulho e contribuem sobremaneira no volume de resíduos gerados. Por outro lado, existem ainda as perdas que não saem da edificação, que podem levar ao mau funcionamento das mesmas e acabam por acarretar o aparecimento de manifestações patológicas. Deste modo, há uma

redução da vida útil das estruturas que necessitarão de manutenção mais frequente, vindo também a propiciar maior consumo de matéria prima e geração de resíduos (LEITE, 2001).

Para realizar um diagnóstico da situação atual do Gerenciamento de Resíduos Sólidos no estado de São Paulo, e atestar o cumprimento da PNRS, Resoluções CONAMA, e o cumprimento e/ou criação de legislações municipais, no Estado de São Paulo, foram utilizadas respostas do questionário intitulado “Gerenciamento de Resíduos Sólidos” aos municípios paulistas, realizado como parte da pesquisa “Política Nacional de Resíduos Sólidos: Proposta Metodológica com o Uso de Instrumentos Legais, Administrativos e Tecnológicos como Subsídio para sua Implementação e Gerenciamento Sustentável” (MORAES, 2019; MORAES, 2021).

A pesquisa é composta por 155 questões, foram consideradas as respostas obtidas entre os dias 22 de fevereiro de 2021 e 2 de fevereiro de 2022, totalizando a participação de 214 municípios, o que corresponde a 33,17% das cidades do Estado de São Paulo. A pesquisa foi enviada através de formulário elaborado no google forms (MORAES, 2021).

Para a absorção do conhecimento e obtenção de dados sobre o gerenciamento do RCD no município de Limeira, houve a busca por números relacionados à coleta deste tipo de resíduos, visitas a Ecopontos para compreender como é a estrutura e o funcionamento das unidades, além da obtenção de documentos adquiridos com o recurso da Lei nº12527/2011 - Lei de Acesso à Informação. Decorrendo deste recurso foi possível obter juntamente a Secretaria Municipal de Serviços Públicos, os números mensais dos últimos três anos da disposição de RCD no aterro sanitário do município, entender como é realizada a coleta do RCD nos Ecopontos e em pontos de descarte irregular, e o custo do m³ de RCD, para disposição no aterro. Já com a Secretaria Municipal de Urbanismo foi possível obter os números relacionados à Alvarás de Construção, Alvarás de Demolição e Habite-se , além do relatório de áreas aprovadas para a execução destas obras. O município faz parte dos 214 municípios que responderam o questionário “Gerenciamento de Resíduos Sólidos Municípios do Estado de São Paulo”, portanto os resultados desta pesquisa, também contribuem para a realização do estudo de caso de Limeira.

Para entender o cenário do gerenciamento de RCD na cidade, foi necessário primeiro entender as políticas públicas sancionadas pelo município, as leis relacionadas aos RCD, e as respostas obtidas com o Questionário junto a Prefeitura Municipal de Limeira. O município assim como foi possível atestar no questionário, e na pesquisa bibliográfica, possui legislações relacionadas ao gerenciamento de RCD.

Outra ferramenta fundamental é o Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil (PMGRCC), que foi elaborado em 2015, com o objetivo de reunir informações, caracterizar, estabelecer um diagnóstico da situação dos RCD na cidade, atribuir metas para a evolução do gerenciamento dos mesmos, e com isso gerar reflexões para melhorias futuras. Este plano, a partir da elaboração, passou a ser a referência no município para esta vertente de resíduos sólidos. O plano

é amparado pelas Resoluções CONAMA, como a 307, 348 e 448 e normas ABNT, como a 15.114/2004 e 15.116/2004, relacionadas à construção civil, que como visto nos capítulos anteriores, estabelece diretrizes para o gerenciamento dos RCD.

O município destina uma parcela da área do Aterro Sanitário para a destinação do RCD, que se chama Aterro de RCC Classe A, com uma área total de 10.000m² (LIMEIRA, 2015). De 2005 a 2017, a quantidade média per capita de RCC gerenciado pela Prefeitura foi de 1,45 kg/habitante/dia, o que corresponde aos resíduos coletados por 14 empresas transportadoras de RCC e entregues no Complexo Municipal de Aterros, às quantidades entregues pelos munícipes e transportadores autônomos diretamente no aterro e nos Ecopontos, à fração gerada nas obras da própria Prefeitura, e às quantidades coletadas pela empresa terceirizada que realiza a limpeza urbana e remove entulho das áreas de descarte irregular (ROSADO e PENTEADO, 2020).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a estimativa da população na cidade de Limeira em 2021 é de 310.783 habitantes (IBGE, 2022). Com esta informação, juntamente com os dados oficiais relacionados a disposição de RCD no aterro do município, temos que a geração per capita de RCD é de aproximadamente 1,55 kg/hab/dia.

Uma política pública fundamental para a evolução no gerenciamento do RCD no município, e que foi criada com o intuito de cumprir a Resolução 307 do CONAMA, são os Ecopontos. Inaugurados em 2006, deste período até a elaboração do Plano Municipal de Saneamento do Município de Limeira (PMS) em 2014, foi constatado uma diminuição de 51% das áreas do descarte irregular de RCD (DALFRÉ, 2014).

Atualmente existem 11 Ecopontos no município, que operam no seguinte horário de funcionamento: Segunda a Sábado, das 7h30 às 18h. O habitante pode descartar 1m³ por dia nas caçambas, de forma gratuita. A Prefeitura Municipal de Limeira não realiza o controle da geração de RCD nos Ecopontos, a coleta dos mesmos realizada por uma empresa terceirizada, com 4 caminhões basculantes de 6m³ que transportam o RCD coletado para o devido espaço destinado, o Aterro de RCD Classe A (LIMEIRA, 2021).

A retirada acontece de acordo com a quantidade descartada, portanto não há uma informação precisa sobre os números diários, mensais e anuais. O custo para o descarte de RCD no aterro é de R\$ 25,00/m³. Desde 2015 existe um valor diferenciado para caçambas contendo RCC misturados com outros tipos de resíduos (R\$ 110,00/m³), já que estes resíduos devem ser dispostos no aterro sanitário, devido ao risco de contaminação (ROSADO e PENTEADO, 2020).

Conclusões

O objetivo deste trabalho foi buscar, a partir de diferentes legislações, porém com o foco principal na Política Nacional de Resíduos Sólidos, e a Resolução 307 do CONAMA, que é a referência e principal legislação relacionada aos Resíduos de Construção e Demolição (RCD) no

país, todos os elementos relacionados ao gerenciamento do RCD no município de Limeira/SP, considerando também o cenário dos municípios paulistas que responderam a pesquisa “Gerenciamento de Resíduos Sólidos - Municípios do Estado de São Paulo” (MORAES, 2021). Para isso, foi abordado todo o panorama do gerenciamento de Resíduos Sólidos, os números relacionados à geração, coleta e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), e esses dados colocados lado a lado com os números de uma década atrás, para atestar o crescimento na geração dos mesmos, a evolução na abrangência da coleta, e os empregos gerados para limpeza e manejo deste setor, pois o impacto socioeconômico é um fator muito importante, e que deve ser considerado.

Portanto, para realizar uma abordagem mais detalhada da vertente do RCD, é necessário primeiramente analisar o cenário legal e normativo referente ao gerenciamento do RSU no país e no Estado para uma compreensão da interligação das legislações federais, estaduais e municipais, e sua aplicabilidade no município estudado.

Entrando no principal foco do trabalho, que foi verificar o gerenciamento do RCD no município de Limeira/SP, é possível atestar que o município está munido de legislações municipais, que estão amparadas pelas legislações estaduais e federais, portanto pode-se dizer que houve o devido cuidado na elaboração de decretos e leis. No entanto, ao analisar o cenário do gerenciamento do RCD, ao longo da última década, percebe-se que praticamente não houve evolução no município, isto fica muito evidente na análise das metas estabelecidas no Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil (PMGRCC) do Município de Limeira (SP).

Foi possível constatar com este trabalho, que o município necessita de melhorias com relação ao gerenciamento do RCD, por mais que o munícipe pequeno gerador tenha um local adequado para descartar o mesmo, que são os Ecopontos e exista uma destinação definida no Aterro, o processo necessita de melhorias. Não há um acompanhamento integral com relação aos números reais da geração de RCD, não há fiscalização sobre os geradores, e todo o ciclo do RCD gerado pelos mesmos, não existe uma Área de Transbordo e Triagem, que é uma estrutura intermediária entre o gerador e a destinação ambientalmente adequada do RCD, uma vez que a ATT vai realizar a triagem desse RCD, encaminhar para uma usina de Reciclagem de RCD, que vai tratar esse resíduo, das mais variadas formas para reutilização do mesmo, o que conseqüentemente irá desafogar a estrutura do Aterro Sanitário e aumentar sua vida útil.

É compreensível que muitos municípios tenha escassez de falta de recursos financeiros e o baixo número de funcionários atuando com a gestão de resíduos sólidos, porém com a atual situação do gerenciamento dos resíduos no município, considerando que existem questões como, grande desperdício de material nas obras, falta de fiscalização dos geradores de RCD, gasto excessivo com a coleta de descarte irregular, e o sufocamento do Aterro Sanitário com a lotação do espaço destinado para o RCD, tais questões podem comprometer e onerar ainda mais o orçamento público

municipal.

Este estudo reforça ainda mais a necessidade de um maior investimento, cumprimento e rigor das políticas públicas relacionadas, para com isso aumentar os pontos de entrega voluntária de RCD, como os Ecopontos, uma maior eficiência nos canteiros de obras, a criação de uma ATT e o aumento da reutilização e reciclagem do RCD. Por fim, este trabalho pode ser utilizado como referência para entender o cenário do RCD no município, e com todas as informações inseridas relacionadas ao gerenciamento do mesmo em âmbito federal e estadual, juntamente com os dados obtidos no questionário respondido por um terço dos municípios do Estado de São Paulo, utilizá-lo como diretriz para a aplicação de políticas públicas e inserção de novas tecnologias para que sejam aplicadas no município de Limeira/SP.

Referências

ABRELPE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021**. São Paulo: ABRELPE, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 307, de 05 de julho de 2002**. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da Construção Civil.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 307, de 05 de julho de 2002**. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da Construção Civil.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 348, de 16 de agosto de 2004**. Altera a Resolução CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002, incluindo o amianto na classe de resíduos perigosos.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 431, de 24 de maio de 2011**. Altera o art. 3º da Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, estabelecendo nova classificação para o gesso.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução CONAMA nº 469, de 29 de julho de 2015**. Altera o art. 3º da Resolução CONAMA nº 307, de 05 de julho de 2002, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

BRASIL. **Lei nº 12305 de 02 de agosto de 2010**. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

DALFRÉ, R. R. **Diagnóstico da Situação dos Ecopontos no Município de Limeira - SP**. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto Superior de Ciências Aplicadas - ISCA - Limeira, 2014.

FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes et al. *Os resíduos sólidos e sua significação frente ao impasse ambiental e energético da atualidade*. 1992.

FIGUERE, Fabiana Alves et al. **A gestão municipal de resíduos sólidos por meio de redes técnicas**. 2013.

GOUVEIA, N. **Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social**. Revista Ciências e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.17, n. 6, p. 1503-1510, jun. 2012.

- IBGE. **Limeira: Infográficos - evolução populacional e pirâmide etária**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2022.
- LEITE, M. B. **Avaliação de propriedades mecânicas de concretos produzidos com agregados reciclados de resíduos de construção e demolição**. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001. (tese de doutorado).
- LIMEIRA. **Plano Municipal de Gestão de Resíduos da Construção Civil do Município de Limeira**. Prefeitura Municipal de Limeira. 2015.
- LIMEIRA. **Lei de Acesso à Informação. Procedimento no 46112/2021**. Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.
- MAROTTI, Ana Cristina Bagatini; SANT'ANA, Gisele Fiorini Pereira; PUGLIESI, Erica. **Questões contemporâneas na Gestão Pública dos Resíduos Sólidos: análise dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir de seus objetivos e instrumentos**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, MA, v. 21, n. 1, p. 339-364, 2017.
- MORAES, C. S. B. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: Proposta Metodológica com o Uso de Instrumentos Legais, Administrativos e Tecnológicos como Subsídio para sua Implementação e Gerenciamento Sustentável**. (Projeto de Pesquisa). IGCE/ UNESP, Rio Claro/SP, 2019.
- MORAES, C. S. B. **Pesquisa sobre o Gerenciamento dos Resíduos Sólidos nos Municípios do Estado de São Paulo, Brasil**. Universidade Estadual Paulista. Programa Município VerdeAzul. Comitê de Integração de Resíduos Sólidos. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. UNESP - PMVA/ CIRS/ SIMA. Rio Claro/ SP, 2021.
- MARQUES NETO, José da Costa. **Gestão dos resíduos de construção e demolição no Brasil**. Rima, 2005.
- PALERMO, G. C.; GOMES, APP. **Tratamento e gestão de resíduos**. Rio de Janeiro: UVA, 2017.
- RIBEIRO, Guilherme Carnizella et al. **Avaliação do gerenciamento dos resíduos de construção e demolição (RCD) do município de Torres, Rio Grande do Sul**. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/125094>>.
- RÖHM, Daniel Gobato; NETO, José da Costa Marques; RÖHM, Sergio Antonio. **Gestão dos Resíduos da Construção Civil (RCC) em Canteiros de Obras de Empresas Construtoras da Cidade de São Carlos-SP, Brasil**. Engenharia Civil, n. 45, p. 21-36, 2013.
- ROSADO, Laís Peixoto; PENTEADO, Carmenlucia Santos Giordano. **Gestão municipal dos resíduos da construção civil: influência da taxa de disposição em aterros**. Ambiente & Sociedade, v. 23, 2020.

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NA BACIA DOS RIOS SAPUCAÍ – MIRIM/GRANDE COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

*Célio Bertelli*⁸²

*Caroline C Barbosa*⁸³

*Victor Hugo B. O Bolzan*⁸⁴

Introdução

O estado de São Paulo é dividido em 21 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), sendo cada uma administrada por um Comitê de Bacia (MARTINS e LIMA, 2017). A Bacia dos rios Sapucaí Mirim/Grande, na vertente paulista, é gerenciada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) Sapucaí Mirim/Grande (UGRHI 8), de acordo com a Lei nº 9.034/1994, que dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos para o biênio 1994/95.

De acordo com o Relatório de Situação da CBH-SMG (2008) a bacia possui áreas com alta susceptibilidade a erosão devido sua formação geológica e geomorfológica, especialmente nos municípios de Franca, Pedregulho, Patrocínio Paulista, Restinga e Itirapuã. A bacia não possui remanescente de vegetação nativa suficiente para a proteção do solo, o que ocasiona no carregamento de águas pluviais com sedimentos, provocando erosão e obstrução de nascentes.

Portanto, este trabalho pretende propor a aplicação de Políticas Públicas no Pagamento por Serviços Ambientais na Bacia do Sapucaí Mirim/Grande como instrumento de recuperação, proteção e conservação de recursos hídricos.

Desenvolvimento

Processos Metodológicos

Pesquisa qualitativa exploratória, baseado na legislação vigente, carta temática de uso e ocupação da Bacia Hidrográfica dos Rios Sapucaí Mirim/Grande do lado paulista, para caracterização de vegetação nativa dos municípios que utilizam de águas superficiais para abastecimento público. Segundo Gil (2002), a metodologia qualitativa estimula a abertura de outros projetos que possam incentivar e aprofundar as discussões acerca do assunto principal, no caso do presente projeto, a aplicação do Pagamento por Serviços Ambientais na Bacia do Sapucaí Mirim/Grande como instrumento para recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos e promover a sustentabilidade.

⁸² UNESP FRANCA. Doutor em Geociências e Meio Ambiente pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – Rio Claro), e-mail: celio.bertelli@unesp.br

⁸³ UNESP FRANCA. Graduada em Ciências Biológicas (UNIFRAN). Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – Franca), e-mail: caroline.c.barbosa@unesp.br

⁸⁴ FAFRAM. Graduado em Engenharia Civil (Uni-FACEF). Pós-graduando em Gestão de Recursos Hídricos pela Faculdade de Ituverava "Dr. Francisco Maeda"- FAFRAM, e-mail: victorh.bernardes@hotmail.com

Referencial Teórico

A conscientização da importância da conservação dos recursos hídricos demonstrou evolução a partir da criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, pela Lei Federal nº 9.433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Já nos anos 2000, é criada a Lei Federal nº 9.984, que cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. No Estado de São Paulo, o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos estabeleceu-se em 1987, a partir do Decreto nº 27.576 e, em 2016, instituiu-se o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH pela Lei Estadual nº 16.337.

A Lei Federal nº 12.651 de 2012, afirma em seu Artigo 3º, inciso II, que Área de Preservação Permanente (APP) é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Além das faixas marginais de cursos d'água, o artigo 4º da mesma lei, considera APP, em zonas rurais e urbanas, para efeitos da lei:

- IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
- X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

De acordo com o Mapa de Uso e Ocupação da Bacia do Sapucaí Mirim/Grande (BERTELLI, et al., 2014), a área total da Bacia, é de 914.548,90 ha, divididos em: 1369,86 ha de Agroindústria/Instalações; 432.548,74 de Cana-de-açúcar; 20.202,89 ha de Cereais; 5.905,76 ha de Construções Rurais; 8.583,17 ha de Fruticultura; 726,64 ha de Horticultura; 447,13 ha de Lagoa; 18.066,29 ha de Mancha Urbana; 123,45 ha de Mineração; 154.631,50 ha de Pastagem; 2.212,23 ha de Represa; 21.069,47 ha de Rio/Massa D'água; 12.358,92 ha de Silvicultura; 172.318,72 de Vegetação Nativa.

O bioma predominante na Bacia do Sapucaí Mirim/Grande é o Cerrado, onde é encontrado o ecossistema Mata Ciliar, com remanescentes de Floresta Estacional Semidecidual. O Cerrado é o segundo maior bioma brasileiro em extensão, perdendo apenas para a Floresta Amazônica. Este bioma abrange todas as cinco regiões do país, mas, mesmo demonstrando grande importância, é a vegetação mais intensamente degradada, e a principal causa dessa degradação é o avanço dos cultivos agrícolas e pastagem (SOUZA, 2018). Cerca de 40% do rebanho bovino brasileiro é criado no Cerrado e 45% da safra de soja sai da região central desse bioma (FRANCO e UZUNIAN, 2010).

De acordo com Crestana, et al. (1993), a Mata Ciliar é encontrada em todos os biomas do Brasil, e tem como principal característica ser uma vegetação que cresce nas margens de nascentes, rios, córregos, represas e lagos, assim, protege e mantém limpa as fontes de água. Esse ecossistema possui um papel fundamental para a restauração, proteção e conservação da água, reduz as perdas do solo ocorridas através de processos erosivos e de solapamento das margens de rios, proporciona refúgio e é fonte de alimentação para a fauna silvestre e aquática, assegura a perenidade das fontes e nascentes (CRESTANA, et al., 1993).

Uma forma de incentivar a proteção, restauração e conservação dos recursos hídricos, e conseqüentemente de outros recursos como o solo e o ar, é a promoção de uma recompensa monetária aos proprietários rurais, detentores de terras com vegetação nativa, que prestarem Serviços Ambientais.

Para Wunder (2015), o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) pode ser definido como “transações voluntárias entre usuários e provedores de serviços que são condicionados a regras acordadas de gestão de recursos naturais para a geração de serviços externos ao seu território”. Esse processo está ligado ao princípio protetor-recebedor, que contrapõe o princípio poluidor-pagador. O princípio protetor-recebedor incentiva a conservação de áreas que possibilitem a melhoria da qualidade e quantidade dos cursos d’água (YOUNG et al., 2012). Portanto, o Pagamento por Serviços Ambientais age de forma influenciadora dos agentes econômicos para que estes permitam a manutenção do fornecimento de serviços dos agentes ecossistêmicos, através de incentivos financeiros (MATSUOKA, 2019).

A Lei Federal 14.119/2021, que Institui o Pagamento por Serviços Ambientais, afirma em seu Artigo 2º, inciso II e III, que serviços ecossistêmicos são benefícios importantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas e serviços ambientais são atividades individuais ou coletivas que fornecem manutenção, recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos.

Ainda de acordo com a Lei, descreve o PSA em seu artigo IV como:

IV - pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

Os que prestam serviços e os pagadores por esses serviços são estabelecidos nos incisos V e VI, o qual afirmam:

V - pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais nos termos do inciso IV deste caput ;

VI - provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas.

Em São Paulo, foi criada a Lei Estadual 13.798/2009, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC. Em seu artigo 23, declara que o Poder Executivo instituirá, mediante decreto, o Programa de Remanescentes Florestais, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, com o objetivo de fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais, podendo prever, para consecução de suas finalidades, o Pagamento por Serviços Ambientais aos proprietários rurais conservacionistas, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental.

Em Extrema-MG, no ano de 2003, foi aplicado o Programa Conservador de Águas, em parceria com a Agência Nacional da Água, derivado do Programa Produtor de Água, como também com outras instituições e empresas de setor privado (JARDIM & BURSZITYN, 2015). Este programa tem como principais objetivos: aumentar a cobertura vegetal nas sub-bacias hidrográficas e implantar corredores ecológicos; reduzir os níveis de poluição rural decorrentes dos processos de sedimentação e eutrofização e de falta de saneamento ambiental; evidenciar o conceito de manejo integrado de vegetação, solo e água na bacia hidrográfica do Rio Jaguari e garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental dos manejos e práticas implantadas, por meio de incentivos financeiros aos proprietários rurais (PEREIRA *et al.*, 2010).

Para fins legais, foi considerado o valor de referencia pago por hectare/ano para o proprietário rural participante do Programa, estipulado em 100 Unidades Fiscais de Extrema (UFEX) da época, correspondendo a R\$ 141,00. Dessa forma, o proprietário receberia um valor maior do que receberia no arrendamento de pasto, atividade mais comum na época no município (BURSZITYN, 2015). Atualizando este dado, o Decreto Municipal nº4.084 de 27 de setembro de 2021, determina que o valor da UFEX para o ano de 2022 é de R\$ 3,44, ou seja, o valor pago para os proprietários é de R\$344,00. O valor de Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) é R\$ 31,97 (SÃO PAULO, 2022).

Quanto as áreas consolidadas, de acordo com a Lei Federal nº 12.651/2012, em seu artigo 3º, inciso IV as descreve como: “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”. Em seu Artigo 61 afirma: “Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.” O Sistema Agrossilvipastoril é um modelo que possui em sua estrutura componentes: Florestal, agrícola, pastagem e animal. Este sistema contribui para o aumento da fertilidade do solo, diminui a dependência de produtos químicos, melhora a capacidade produtiva dos animais e das pastagens, além de diversificar a geração de renda (OLIVEIRA *et al.*, 2003).

A respeito dos imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, a lei determina, no artigo 61, que será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água, conforme tabela a seguir (tabela 1):

Tabela 1. Recomposição de vegetação separadas por quantidade de módulo fiscal. Fonte: Lei 12.651/2012.

Até 1 módulo fiscal	5,00 metros
1 – 2 módulos fiscais	8,00 metros
2 - 4 módulos fiscais	15,00 metros
+ de 4 módulos fiscais	20,00 a 100,00 metros

Os municípios que utilizam da captação de águas superficiais são apresentados no Relatório da CBH/SMG de 2021, conforme tabela a seguir, com valores quantitativos de abastecimento público de águas superficiais na Bacia dos rios Sapucaí Mirim/Grande.

MUNICÍPIO	Manancial	Área (Km ²)	Q _{médio} (m ³ /s)	Q _{7,10} (m ³ /s)	Dem _{outr} os (m ³ /s)	Dem _{ab} (m ³ /s)	Lanç (m ³ /s)	Dem _{tot} ¹ /Q _{médio}	Dem _{tot} / Q _{7,10}
Franca	Rio Sapucaí	1903,6	29,135	5,643	1,07	0,80	0,215	5,70%	29,30%
	Rio Canoas	226,98	3,754	0,727	0,078	0,68	0,014	19,82%	102,30%
	Rib. Pouso Alegre	33,90	0,576	0,112	0,0043	0,22	0	38,94%	200,30%
Cristais Paulista	Rib. Dos Cristais	24,42	0,352	0,068	0,023	0,022	0,033	3,40%	17,60%
Guaira	Rib. Do Jardim	97,54	1,131	0,219	0,12	0,116	0,001	22,80%	107,30%
Ituverava	Rib. Do Carmo	413,36	6,381	1,236	0,98	0,213	0,131	16,60%	85,90%
Patrocínio Paulista	Rib. Das Pedras	7,95	0,123	0,024	0,008	0,019	0,001	21,13%	108,30%
São José da Bela Vista	Rib. Do Buriti	14,38	0,254	0,049	0,005	0,035	0	15,75%	81,63%

¹Dem_{tot}: Dem_{outr}+Dem_{ab.públ.} - Lanç *Não considera as demandas e lançamentos em Minas Gerais e considera apenas captações superficiais

Imagem 1. Tabela de mananciais de abastecimento público da UGRHI 08 e respectivas informações. **Fonte:** CBH/SMG, 2021.

A vazão Q_{7,10} é entendida como valor anual da média de 7 vazões diárias consecutivas que pode ser repetida, em média, uma vez a cada dez anos (VON SPERLING, 2007).

Foi possível perceber que os rios que fazem parte da Bacia e são utilizados para a captação de águas superficiais em maior escala são: Rio Canoas, Ribeirão Pouso Alegre, Ribeirão do Jardim e Ribeirão das Pedras, e a demanda total ultrapassa o valor determinado do Q_{7,10}. Demonstrando assim, a necessidade de projetos que incentivem a restauração, proteção e conservação dos recursos hídricos.

Resultados e Discussão

O Sistema Agrossilvipastoril é um modelo que possui em sua estrutura componentes: Florestal, agrícola, pastagem e animal. Portanto, para aplicação do PSA, foram consideradas áreas de interesse aquelas que mantêm as atividades agrossilvipastoril, em conformidade com a lei, assim como Extrema-MG, principalmente as áreas de pastagem.

Considerando o caso de Extrema – MG, o valor da UFEX para o ano de 2022 é de R\$ 3,44, ou seja, o valor pago para os proprietários é de R\$344,00. No caso da Bacia, foi levantado o Valor

de Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP), sendo R\$ 31,97 no ano de 2022, portanto devem ser pagos 10 UFESP, que equivalem à aproximadamente 100 UFEX, ou seja, o valor a ser pago por hectare/ano ao proprietário rural incluído na área da Bacia do Sapucaí Mirim/Grande com APP em volta de corpos d'água seria de R\$ 319,70 para o ano de 2022.

Conclusão

O PSA fornece uma fonte de renda ao proprietário rural, incentivando estes a prestarem serviços que favorecem a qualidade e quantidade dos recursos hídricos que são utilizados para abastecimento público. Espera-se com essa pesquisa uma melhor conscientização da população urbana e rural quanto a importância dos recursos hídricos, assim como proteção e conservação da vegetação nativa para a manutenção dos mananciais de abastecimento público, proteção e conservação da fauna e flora, conexão dos corredores ecológicos promovendo fluxo gênico e atendendo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU em 2015.

Referências

- BERTELLI, Célio. **Mapa de Uso e Ocupação do Solo da Bacia Hidrográfica do Sapucaí Mirim/Grande** – Franca-SP, 2014.
- BRASIL, Diário Oficial da União. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.
- BRASIL, **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.
- BRASIL, **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. “Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.
- CBG-SMG. UGRHI 8. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos**, 2008.
- CRESTANA, M.S.M. FILHO, D.V.T, CAMPOS, J.B. Governo do Estado de São Paulo. **Sistemas de Recuperação com Essências Nativas**. São Paulo: Campinas, 1993.
- DA COSTA, R. B.; DE ARRUDA, E. J.; SILVA DE OLIVEIRA, L. C. **Sistemas agrossilvipastoris como alternativa sustentável para a agricultura familiar**. Interações (Campo Grande), [S. l.], v. 3, n. 5, 2016. DOI: 10.20435/interacoes.v3i5.567. Disponível em: <https://multitemasucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/567>. Acesso em: 3 out. 2022.
- EXTREMA, MINAS GERAIS. **Decreto Municipal nº 4.084, de 27 de setembro de 2021**. Fixa o valor da UFEX para o ano de 2022. Disponível em: < <https://www.extrema.mg.gov.br/imprensaoficial/wp-content/uploads/2021/10/Decreto-4.084.pdf>>. Acesso em: 16 de set. 2022.
- FRANCO, J.M, UZUNIAN, A. **Cerrado brasileiro** – 2. ed. São Paulo: Editora HARBRA, 2010. (Coleção biomas do Brasil).
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

JARDIM, M.H, BURSZTYN, M.A. **Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso de Extrema (MG)**. Engenharia Sanitaria e Ambiental [online]. 2015, v. 20, n. 03 [Acessado 16 Setembro 2022] , pp. 353-360. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-41522015020000106299>>. ISSN 1413-4152. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522015020000106299>.

MATSUOKA, E.H. **Conservação de Água Através de Pagamento por Serviços Ambientais: Avaliação de Fatores Críticos de Sucesso dos Projetos do Rio Camboriú e das Cidades de Extrema e Nova Iorque**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, T. K. et al. **Sugestões para a implantação de sistemas silvipastoris**. Rio Branco: Embrapa Acre, 2003. 28 p. (Embrapa Acre. Documentos, 84).

ONU - Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, Agenda 2030**. Assembleia Geral da ONU, 2015.

PEREIRA P.H.; CORTEZ, B.A.; TRINDADE, T.; MAZOCHI, M.N. (2010) **Conservador das Águas, 5 anos**. Extrema: Departamento de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.extrema.mg.gov.br/conservadordasaguas/LivroConservador-20101.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Decreto n° 27.576, de 11 de novembro de 1987**. Cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos e dá outras providências.

Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1987/decreto-27576-11.11.1987.html>> . Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei n° 16.337, de 14 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH e dá providências correlatas.

Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16337-14.12.2016.html>. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Índices UFESP, 2012 a 2022**. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Indices.aspx>> Acesso em: 16 de set. de 2022.

SOUZA, V.C, FLORES, T.B, COLLETTA, G.D, COELHO R.L.G. **Guia de plantas do cerrado, produção gráfica Karley Augusto de Moura**. Piracicaba, SP: Taxon Brasil Editora e Livraria, 2018.

EDUEPB. **Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão da água** [livro eletrônico]. /José Esteban Castro; Luis Henrique Cunha; Marcionila Fernandes; CidivalMoraes de Sousa (organizadores). – Campina Grande, 2017.

VON SPERLING, M. **Estudos e modelagem da qualidade da água de rios**. 7. Ed. Belo Horizonte, MG: Ed. Universidade Federal de Minas Gerais, 2007. 588p.

WUNDER, S. **Revisiting the concept of payments for environmental services**. Ecological Economics, v. 117, p. 234–243, 2015.

YOUNG, C. E. F. et al. **Implementing payments for ecosystem services in Brazil: Lessons from the Oasis Project**. In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR ECOLOGICAL ECONOMICS (ISEE), XII, 2012, Rio de Janeiro.

A UNIVERSIDADE ENQUANTO POLO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL URBANO: O CASO DA CIDADE DE MARINGÁ-PR

*Lúcio P. A. Pires*⁸⁵

*William A. Borges*⁸⁶

Introdução

A instituição de ensino, a qual, compreende o conjunto de escolas destinadas à especialização profissional e científica, oferecendo serviços de atendimento a comunidade nas diversas áreas do saber é a universidade. Segundo Pereira (2013), é a instituição que contribui com a sociedade por meio da produção de uma consciência crítica, fortalecendo o poder de reivindicação e provocação de um povo; para o autor, a universidade assume um significado especial para o desenvolvimento geral da nação (PEREIRA, 2013).

Conforme disserta Goulart e Vieira (2008), a instituição universitária produz uma centralidade no universo social, ou seja, em um território urbano têm *modus operandi* a perenidade e permanente estado de eficácia e pertinência sociocultural influenciando no desenvolvimento social humano. E dentro deste contexto, este artigo objetiva afirmar a relação do desenvolvimento de um território urbano relacionado a implementação de universidades no mesmo; visando descrever o desenvolvimento territorial da cidade de Maringá-PR relacionado as universidades que operam em seu território urbano.

Desse modo, apresenta a fundação das primeiras universidades brasileiras, destacando a Fundação Getúlio Vargas, EASP, como primeira escola brasileira de administração, e a promulgação das constituições, as quais, formalizaram a educação superior brasileira. Lembrando que, a educação, segundo Paulo Freire (1983), é acima de tudo, comunicação e diálogo, um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados.

Assim, este artigo, inserido na área de Administração, contribui para a construção da diversidade de pensamentos e das atividades nas universidades brasileiras produzindo relações relevantes com a sociedade e o território urbano. Segundo Santos (2004), a universidade deve conferir uma nova centralidade de extensão social, concebendo modos alternativos ao capitalismo global. Para o autor, as universidades atribuem participação ativa na construção da coesão social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social, na degradação ambiental e na defesa da diversidade cultural (SANTOS, 2004).

Por desenlace, conclui que, a melhoria na qualidade de vida do território urbano ocorre com a implementação de universidades e construção de sua relação com o território, desenvolvida por

⁸⁵ Universidade Estadual de Maringá, Mestre, lucpaulo@hotmail.com

⁸⁶ Universidade Estadual de Maringá, Doutor, willbillborges@gmail.com

meio da relação universidade-sociedade. Pois a instituição de ensino superior oferece vastos horizontes a extensão da sociedade, em sua centralidade no universo social, sociocultural, político e econômico perante as diversidades humanas.

Desenvolvimento

Realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Censo da Educação Superior constitui como importante instrumento de obtenção de dados para a geração de informações que subsidiam a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas voltadas a educação brasileira; além de ser o elemento importante para a elaboração de estudos e pesquisas sobre o setor (BRASIL, 2020).

O censo coleta informações sobre as Instituições de Educação Superior (IES), os cursos de graduação e sequenciais de formação específica e sobre os discentes e docentes vinculados a esses cursos; segundo o último censo de 2020, há 2.457 Instituições de educação superior no Brasil, das quais 77% são faculdades (BRASIL, 2020, p. 10).

O Brasil tem 6,5 milhões de universitários, sendo 6,3 milhões em cursos de graduação e 173 mil na pós-graduação; em 2020, foram levantados 41.953 cursos de graduação e 25 cursos sequenciais ofertados em 2.457 instituições de educação superior.

O surgimento da universidade no Brasil

Um esforço para com a educação popular, esteja ou não associado a uma capacitação profissional, no campo agrícola ou no urbano, com objetivo fundamental de problematizar as relações sociais e explicações da natureza, a qual, possibilita o aprofundamento de consciência da realidade faz a composição do conhecimento, segundo Freire (1983), é a educação.

O educador Paulo Freire defende o aprendizado questionador que não repete informações, dados e técnicas, mas reflete acerca deles e os inclui em seu contexto social, formalizando transformações; para o autor, esse caminho é apontado como o verdadeiro sentido da educação (FREIRE, 1983). E a instituição que amplia a visão humana, integrando a realidade social por meio da extensão do serviço transformador, emancipatório e democrático é a universidade.

No Brasil, a enunciação desse serviço transformador foi atribuída ao poder central, conforme o artigo 35, da Constituição de 1891, incumbida ao Congresso, não privativamente, criando instituições de ensino superior e secundário nos Estados (FÁVERO, 2006). Entretanto, apenas por meio do decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, que teve seu regimento aprovado pelo decreto nº 14.572, em 23 de dezembro do mesmo ano, foi fundada a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro (BORTOLANZA, 2017).

Art. 1º Ficam reunidas, em «Universidade do Rio de Janeiro», a Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, dispensada esta da fiscalização. § 2º O regulamento da

Universidade será elaborado no prazo de trinta dias, por uma comissão composta do presidente do Conselho Superior do Ensino e dos directores da Escola Polytechnica e das Faculdades de Medicina e de Direito, seguindo-se a sua aprovação, dentro do prazo de quinze dias, pelas três congregações reunidas, para esse fim convocadas pelo dito presidente. (BRASIL, 1920, p. 15115).

Contudo, a administração, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, segundo Souza (2007), nasceu nos Estados Unidos da América, rompendo as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas da área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção de teorias de governo; na Europa, a área surgiu segundo a autora, como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, que por excelência é produtor de políticas públicas. (SOUZA, 2007)

Apenas nos anos 50, durante o período histórico denominado Guerra Fria, segundo Cook (2004), ocorre investimentos internacionais na área acadêmica da Administração por meio de promoção de programas de auxílio externo profissionais da gestão do desenvolvimento, de uma agência doadora para a realização de uma tarefa predeterminada. O marco histórico brasileiro na área de conhecimento, é a fundação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo no ano de 1953, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), segundo Alcadipani e Bertero (2012), a FGV-EAESP é a universidade situada entre as principais e mais proeminentes do país, apesar de não ser a primeira, consolida como líder e modelo para as demais instituições de ensino em administração no Brasil, contando com o apoio e o modelo de ensino americano. Segundo os autores, a EAESP tornou o centro da área e produção de conhecimento acadêmico brasileiro em administração (ALCADIPANI; BERTERO, 2012).

Sobre a autonomia universitária, apenas com a promulgação da constituição democrática, em 1988, a Constituição Federal em seu artigo 207, reafirma o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, estabelecendo a autonomia universitária: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, CF, art. 207).

Após o sistema universitário ter sofrido com crises econômicas que diminuíram os financiamentos para suas atividades e crises políticas que geraram longas e frequentes greves de servidores e estudantes, e a promulgação da constituição de 1988, as universidades assumiram papéis significativos nas relações com a sociedade (VIZONI, 2021). Pereira (2013) afirma que a participação das universidades em programas de políticas públicas assumiu significado especial para o desenvolvimento geral da nação.

A universidade contribuindo para o aumento da consciência crítica social, fortalecendo o poder de reivindicação social, provocando enunciações da população perante os desenvolvimentos territoriais urbanos por meio de suas relações extensionistas.

A universidade enquanto polo de desenvolvimento territorial urbano;

A influência que os campos universitários produzem nos territórios são compostos das relações de extensão e produção de conhecimentos. Uma vez que, as atividades das universidades e de outras instituições de ensino superior “têm repercussões amplas e complexas na trajetória pessoal e profissional das pessoas que delas participam e sobre a evolução geral das condições de vida da população nas cidades, regiões e países onde se localizam” (VIZONI, 2021, p. 23 apud. VILA, 2018).

Contudo, como complementa a autora, a existência, ou mesmo a criação de universidades, não garante por si só o crescimento econômico regional, uma vez que a transferência de conhecimento e a geração de inovações não são automáticas e muito menos imediatas, além do fato das universidades terem vocações, culturas organizacionais, heterogeneidades internas e preferências distintas (VIZONI, 2021, apud. SERRA; ROLIM; BASTOS, 2018)

As características socioeconômicas dos territórios urbanos, onde as universidades estão localizadas importa muito. Nesse sentido, segundo Vizoni (2021, p. 24), “o sucesso delas na transferência de conhecimento e de tecnologia está diretamente associado à estrutura produtiva regional, ao potencial de mobilização dos governos e à capacidade da região em absorver o conhecimento produzido na própria academia”. Entretanto, o ponto central é a pertinência, relevância e a necessidade de as universidades desempenharem um papel proativo no processo de desenvolvimento dos territórios em que estão acopladas (SERRA; ROLIM; BASTOS, 2018)

Procedimentos metodológicos

O procedimento metodológico foi iniciado por meio de um levantamento bibliográfico referente ao tema universidades e instituições de ensino superior, tendo como contextualização os autores que tem como foco a extensão de polos universitários, como caráter a relação entre sociedade-universidade, e o desenvolvimento nacional através da educação.

Como complemento da coleta de dados, esta pesquisa utiliza de uma abordagem qualitativa descritiva, desenhada por Denzin e Lincoln (2006), objetivando acionar os dados públicos demonstrados pelos principais institutos de pesquisas demográficas brasileiros, como INEP e IBGE.

Para formalizar a análise de pesquisa, foi instrumentalizado uma análise de conteúdo, a partir das bases epistemológicas e empíricas acionadas durante a coleta de dados, a partir dos escritos de Laurence Bardin (BARDIN, 1977). Esta análise, segundo Silva, Gobbi e Simão (2005), permite o entendimento das representações que o corpo apresenta em relação a sua realidade e as múltiplas interpretações dos significados. Acionando um conjunto de instrumentos, os quais, segundo Bardin (1977), permitem advir da vertente teórica e da intencionalidade, que visa à inferência, através da identificação objetiva de características das mensagens.

Resultados e discussões

Para Paulo Freire (1983), a educação é acima de tudo comunicação, diálogo, um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados, e as universidades, enquanto instituições de ensino superior acadêmico, produzem o encontro entre a sociedade e o conhecimento.

A universidade no contexto do desenvolvimento maringense

Segundo Santos (1989), desde o século XIX a universidade pretende-se o lugar por excelência da produção de conhecimento científico. A universidade, cujo caráter institucional sugere capacidade de acesso e ação em todos os níveis contextuais, sempre teve atribuído o papel central no desenvolvimento dos países por sua capacidade de produção e transmissão de conhecimento e pela formação e qualificação da força de trabalho (GOULART; VIEIRA, 2008).

A universidade confronta-se com uma situação complexa, uma vez que, são feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento por parte do Estado, obrigando a arrecadação de fundos para o sustento das atividades universitárias fora do ambiente público (SANTOS, 2010). Entretanto, a ideia mais ampla de responsabilidade social, de participação nas comunidades e de intervenção reformista nos problemas sociais é vigente no imaginário de muitas instituições de ensino superior, se fortalecendo em períodos históricos de transição ou de aprofundamento democrático, como demonstrado nas constituições anteriores.

Porém, é difícil de rastrear e medir o impacto das atividades de engajamento social instrumentalizados pelas universidades, pois algumas dessas atividades estão inseridas em atividades de educação continuada e de transferência de tecnologia, tornando quase impossível ter dados que possam ser registrados nos territórios urbanos (MORA; SERRA; VIEIRA, 2018). Contudo, segundo as autoras, os benefícios advindos das atividades de engajamento social formalizam desenvolvimento da qualidade de vida social (saúde, infraestrutura e educação); produzindo a melhoria do capital humano e social desses territórios.

Para as universidades, as atividades de engajamento social são benéficas por permitir ajudar a comunidade, estabelecer vínculos permanentes com os cidadãos, realizar atividades voltadas para o bem público e desenvolver novas competências, como o aperfeiçoamento dos profissionais humanos; a preservação de culturas e tradições e, em geral, os benefícios sociais, econômicos, culturais e ambientais, preservando a reflexão crítica (MORA; SERRA; VIEIRA, 2018).

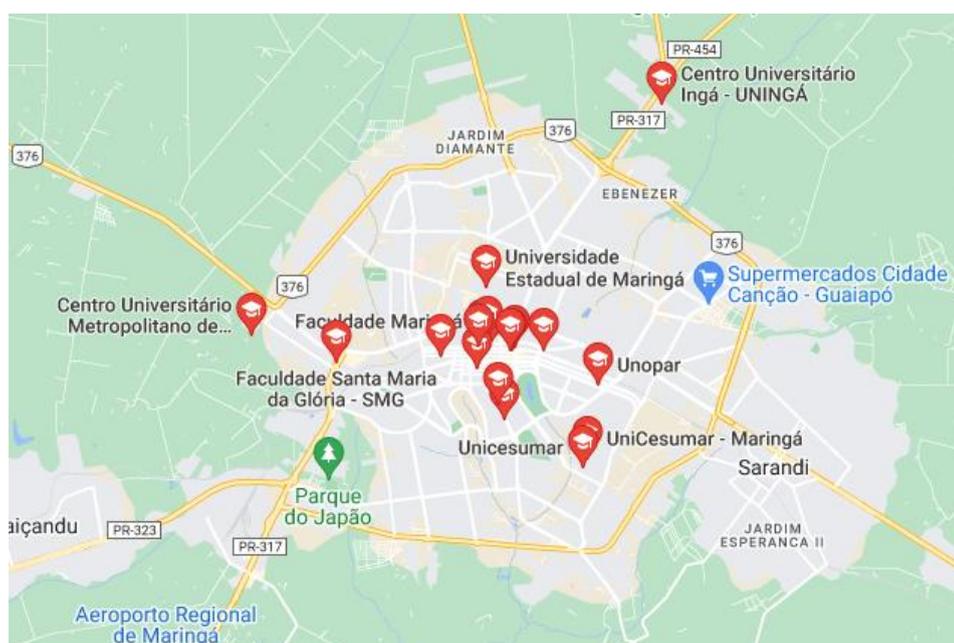
Essa abordagem social ganhou relevância nos últimos anos em face à constatação de que o engajamento das universidades com as comunidades locais pode ser um instrumento frutífero na transformação social e econômica regional, gerando benefícios mútuos, posto que as universidades também tirem proveito desse

estrito envolvimento para testar novas ideias e encontrar caminhos mais eficientes a fim de alcançar os resultados desejado. (VIZONI, 2021, p. 26)

Em face desta abordagem, a preservação e desenvolvimento social dos territórios urbanos são destacados por meio da implementação de polos universitários no mesmo. Portanto, as instituições de ensino superior assumem um significado especial para o desenvolvimento, conferindo uma nova centralidade de extensão social, concebendo modos alternativos ao capitalismo global e a consciência crítica.

Esta lógica beneficia o desenvolvimento do território urbano, produzindo uma prospecção de uma cidade com excelência, como o caso de Maringá-PR, cuja é instrumentalizada como “a melhor cidade para se viver no país em 2021” (PREFEITURA MUNICIPAL, 2021).

Título mobilizado em pesquisa pelo instituto *Macroplan*, em 2021, ao avaliar os índices de desafios em gestão municipal no Brasil, Maringá – PR ocupou a primeira posição. “A seleção da Macroplan segue vários critérios, como índice de emprego, segurança, saúde e educação. E Maringá se destacou em educação e saúde (quinta maior nota nacional), além de ter ficado entre os líderes no saneamento básico.” (PREFEITURA MUNICIPAL, 2021). Fruto de um território composto por mais de 20 campos de ensino superior, reconhecidos internacionalmente, como a Universidade Estadual de Maringá; a UniCesumar; o Centro Universitário Metropolitano de Maringá Unifamma; a Unopar; Unespar, entre outros, demonstrados no mapa da cidade de Maringá-PR, na figura a seguir, destacados em pontos vermelhos, por meio do aplicativo *google maps* (GOOGLE MAPAS, 2022).



(Fonte: pesquisa no app *google maps* por Maringá-PR universidades, google maps, 2022)

O território urbano de Maringá, integra diversas instituições de ensino superior, envolvendo em seu município, uma vasta área de prestação e serviços, tendo como a sociedade em geral destinatária, por meio da extensão universitária. Segundo Santos (2010), a extensão

universitária deve ter como objetivo prioritário o apoio solidário na resolução de problemas da sociedade, ou seja, o desenvolvimento do território em que se encontra a universidade.

E a cidade de Maringá abrange um PIB per capita [2019] de R\$ 45.582,78, com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 0,808; em 2020, o salário médio mensal era de 2.6 salários mínimos, com proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 46.4%. Quando comparada com os outros municípios do estado do Paraná, ocupa a posição 12 de 399 e 10 de 399, respectivamente; e na comparação com cidades do país todo, fica na posição 373 de 5570 e 91 de 5570, respectivamente. (BRASIL, 2020)

Quando considerado domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, o município de Maringá tem 26.1% da população nessas condições, o que o coloca na posição 377 de 399 dentre as cidades do estado e na posição 5233 de 5570 dentre as cidades do Brasil (BRASIL, 2020). O território do município de Maringá apresenta 83% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 97.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 90.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, ou seja, com presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio; quando comparado com os outros municípios do estado do Paraná, segundo o senso de 2020, o território fica na posição 21 de 399, 88 de 399 e 2 de 399, respectivamente; em relação a outras cidades do Brasil, sua posição é 806 de 5570, 518 de 5570 e 6 de 5570 (BRASIL, 2020).

Em relação a educação, o foco desse artigo, a cidade de Maringá é composta por educação pública e privada de alta qualidade, da rede básica de ensino ao ensino superior, com pós graduação inscrito senso e lato senso; exibindo a taxa de escolarização em 98,4% nos primeiros anos, com o IDEB da rede pública de 7,2; compondo parte dessa produção, 41.291 alunos matriculados no ensino fundamental com 2583 docentes [2021], 12.130 matriculados no ensino médio com 946 docentes [2021] com mais de 200 estabelecimentos de ensino em seu território. (BRASIL, 2020)

Apesar dos desestímulos públicos operacionalizados pelo governo federal, e da queda nacional registrada no número de concluintes em cursos de graduação de 6,0% em relação a 2019 (BRASIL, 2022), no município de Maringá, os dados demonstram um território em pleno desenvolvimento.

Considerações finais

Como demonstrado pelos autores, a relação da universidade com a sociedade compõe parte favorável ao desenvolvimento territorial urbano. Há a dificuldade em rastrear e medir o impacto das atividades de engajamento social instrumentalizadas pelas instituições de ensino superior, pois algumas dessas atividades estão inseridas em atividades de educação continuada, entretanto, a partir de uma análise advinda da vertente teórica e da intencionalidade, visando a inferência dos dados objetivos, ofertados pelos instrumentos de pesquisas nacionais como INEP e IBGE, este artigo

afirma a relação do desenvolvimento do território urbano da cidade de Maringá-PR relacionado a implementação dos campos de ensino superior.

Portanto, a relação sociedade-universidade é benéfica por permitir ajudar a comunidade e todo seu território, estabelecendo vínculos permanentes entre os cidadãos, realizando atividades voltadas para o bem público, como o aperfeiçoamento dos profissionais humanos; a preservação de culturas e tradições e, em geral, os benefícios sociais, econômicos, culturais e ambientais, preservando a reflexão crítica social; demonstrado nos dados e tabelas dos principais institutos demográficos nacionais, o desenvolvimento do território urbano, produzindo uma prospecção de uma cidade com excelência, nomeada como a melhor cidade para se viver no país no ano de 2021. Logo, as universidades, auxiliam com um papel proativo, possibilitando o desenvolvimento territorial nas cidades em que estão inseridas; por meio de conjunto de instrumentos, os quais permitem produzir na intencionalidade, à inferência da relação sociedade-universidade.

Por desenlace, esta pesquisa a partir do caso da cidade de Maringá-PR, enquanto polo de um território universitário, abre perspectivas para novas pesquisas relacionadas a extensão universitária objetivando um apoio solidário na resolução de problemas da sociedade, ou seja, no desenvolvimento do território nacional. Contribuindo para a construção da diversidade de pensamentos e das atividades nas universidades brasileiras, produzindo relações relevantes com a sociedade e o território urbano. Uma vez que, Santos (2004), destaca à universidade, enquanto centralidade social, concebendo modos alternativos ao capitalismo global

Referências

BORTOLANZA, Juarez. Trajetória do ensino superior brasileiro: uma busca da origem até a atualidade. XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, Mar Del Plata, 24 nov. 2017. Anais [...] Mar Del Plata, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181204>. Acesso em: 05 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Educacional Anísio Teixeira (INEP). Censo da Educação Superior. Brasília, DF, c2022. Disponível em: . Acesso em: setembro . 2022.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo demográfico do panorama de cidades brasileiras, 2020, acesso em setembro, 2022 <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>>

PEREIRA, Lucas B. Extensão Universitária e Políticas Públicas. Revista Extensão & Cidadania, Vitória da Conquista, v. 1, n. 1, p. 91-104, jun. 2013. Disponível em: http://periodicos.uesb.br/index.php/recuesb/article/viewFile/5440/pdf_354. Acesso em: 16 jul. 2012.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvona S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvona S. (Orgs). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006

FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação? 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 93p.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Tolerância. Organização, apresentação e notas de Ana Maria Araújo Freire*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

FÁVERO, Maria L. A. *A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968*. *Educar em Revista*, n. 28, p. 17-36, 2006

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo M. F. *Desenvolvimento e organizações: as universidades como eixo de articulação entre o local e o global*. *Organizações & Sociedade, Bahia*, v. 15, n. 45, p. 91-106, 04 jun. 2008. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10952/7878>. Acesso em: 19 set. 2012.

GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. *Universidades e desenvolvimento local: uma abordagem institucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2005

GOOGLE MAPAS, Aplicativo. Acesso em setembro, 2022 <
[MORA, José-Ginés; SERRA, Maurício; VIEIRA, Maria J. *O engajamento social como motor do desenvolvimento regional: contribuição das universidades latino-americanas*. In: SERRA, Maurício; ROLIM, Cassio; BASTOS, Ana P. *Universidades e Desenvolvimento Regional: as Bases para a Inovação Competitiva*. Rio de Janeiro: Ideia, 2018. Cap. 4, p. 123-154.](https://www.google.com/search?q=maring%C3%A1+universidades&rlz=1C1CHBD_pt-PTBR919BR919&biw=1366&bih=625&tbm=lcl&sxsr=ALiCzsabyGHJkl8dcQNxbGsxcGqghjHSAw%3A1663536421807&ei=JY0nY-76MPfD5OUP3secmAo&oq=maring%C3%A1+universidades&gs_l=psy-ab.3..0i512k1j38j0i30i22k115j0i30i15i22i10k1j38l2.4462.5955.0.6075.14.10.0.0.0.0.254.1208.0j5j2.7.0....0...1c.1.64.psy-ab..7.7.1205...0i512i433k1j0i512i433i131k1j0i30i15i22k1.0.JIWSPMwlTJ0#rfl=hd:;si::mv:[[-23.362314599999998,-51.894165],[-23.4457602,-51.9986113]];tbs:lrf:!1m4!1u3!2m2!3m1!1e1!1m4!1u2!2m2!2m1!1e1!2m1!1e2!2m1!1e3!3sIAE,lf:1,lf_ui:2></p>
</div>
<div data-bbox=)

PREFEITURA MUNICIPAL, de Maringá. *Maringá a melhor cidade do Brasil para se viver*, acesso em setembro/2022: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2021/02/15/maringa-e-a-melhor-cidade-do-brasil-para-se-viver/37083#:~:text=Maring%C3%A1%20se%20destacou%20entre%20os,semana%20passada%20pela%20Revista%20Exame>>, 2021

SERRANO, Rossana M. S. M. *Conceitos de extensão universitária: um diálogo com Paulo Freire*. Extelar Grupo de pesquisa em extensão popular, 2008. Disponível em: https://crystine-tanajura.webnode.com/_files/200000021-e6560e752b/conceitos_de_extensao_universitaria.pdf. Acesso em: 7 jul. 2022

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2004.

VIZONI, Fernanda Novares Chippin. *O acolhimento dos problemas públicos locais pelos projetos de extensão universitária do campus avançado em Jandaia do Sul da Universidade Federal do Paraná*. Maringá-PR, BCE-UEM, 2021

GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS CONTEMPORÂNEA: ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS

*Cristine Diniz Santiago*⁸⁷

*Ana Cristina Bagatini Marotti*⁸⁸

*Erica Pugliesi*⁸⁹

*Wellington Cyro de Almeida Leite*⁹⁰

Introdução

Políticas públicas constituem estratégias que tem por objetivo enfrentar questões comuns à sociedade envolvendo diversos atores. Tais estratégias dependem de premissas e decisões políticas a fim de implementar programas e ações multidimensionais. A agenda de políticas públicas ambientais tem buscado promover o desenvolvimento sustentável, definindo responsabilidades sobre a exploração do meio ambiente e compatibilizando o desenvolvimento econômico, ambiental e social, de forma a garantir às gerações futuras parte dos recursos naturais que temos hoje, para suprir suas necessidades. O fortalecimento desta agenda se deu após os eventos subsequentes à Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972 (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2012).

O curso acelerado da urbanização contemporânea apresenta inúmeros desafios e requer alternativas para o desenvolvimento sustentável das cidades, buscando soluções relativas ao planejamento e à gestão. Um destes desafios é a gestão de resíduos sólidos, já que estes constituem um relevante subproduto do estilo de vida urbano, cujo crescimento da geração é maior do que a própria taxa de urbanização mundial (HOORNWEG; BHADA-TATA, 2012).

A definição de políticas públicas para a gestão de resíduos consiste, portanto, no ordenamento de princípios e instrumentos para o enfrentamento desta questão, posta a necessidade de equacionar os problemas oriundos de práticas inadequadas. Diversos países desenvolveram políticas, compreendidas como “a chave para a implementação de uma gestão sustentável de resíduos sólidos” (FRICKE; PEREIRA, 2015). Tais políticas foram concebidas distintamente, a partir das realidades e anseios particulares a cada sociedade.

Partindo dessa premissa, este artigo tem como objetivo apresentar as diferentes trajetórias da formulação de políticas públicas relativas aos resíduos sólidos, buscando compreender suas

⁸⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Doutora em Ciências Ambientais (UFSCar). cristine.dis@gmail.com.

⁸⁸ Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Ciências Ambientais (UFSCar). ana_marotti@hotmail.com.

⁸⁹ Universidade Federal de São Carlos. Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental (USP). epugliesi@ufscar.br.

⁹⁰ Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Doutor em Engenharia Civil – Hidráulica e Saneamento (EESC-USP). wcyro@uol.com.br.

origens e relações, assim como as influências na construção da estratégia brasileira, materializada na Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Desenvolvimento

Foram utilizadas pesquisa documental e bibliográfica (GIL, 2008; SÁ-SILVA et al., 2009) para realizar um levantamento e uma análise comparativa das políticas públicas de resíduos sólidos da União Europeia (UE), do Japão, dos Estados Unidos da América, do bloco de países da América Latina e Caribe (ALC) e do Brasil. A escolha destes países se deu pelas abordagens com relação às políticas de resíduos sólidos, bem como por questões geopolíticas que impactam no processo das políticas públicas.

União Europeia

A preocupação com a gestão de resíduos esteve presente ao longo da formação da UE e de suas políticas ambientais. Em 1975, a Diretiva 75/442/CEE buscava a autossuficiência na eliminação de resíduos e determinava que os Estados membros elaborassem planos de gestão de resíduos. Em 1991 esta diretiva foi alterada, buscando priorizar a prevenção ou a redução da produção e da nocividade dos resíduos, além do seu aproveitamento através da reciclagem, reutilização, produção de energia a partir de resíduos e ações na busca por matérias-primas secundárias (LEITE, 1997; JURAS, 2012).

Em 2002 a UE estabeleceu a prevenção e gestão de resíduos como uma das quatro maiores prioridades do Programa de Ação de Meio Ambiente. Devido a essa priorização, em 2006 foi elaborado o “ pilar da política de resíduos” da UE, a Diretiva Estrutural de Resíduos (*Waste Framework Directive*) que apresenta uma abordagem de análise de ciclo (EUROPEAN COMMISSION, 2010; JURAS, 2012).

Em 2008 a diretiva foi revisada e passou a ser conhecida como ‘Diretiva Marco de Resíduos’ – Diretiva 2008/98/CE –, servindo de base para as legislações básicas dos Estados membros. Trouxe ainda, como inovação, a “responsabilidade alargada do produtor”, ainda que não seja uma medida impositiva (JURAS, 2012).

A legislação europeia busca seguir a pirâmide hierárquica da gestão de resíduos, que aponta uma lógica de prioridades desde a ‘prevenção’ (da geração), compreendida como melhor opção, até a opção menos desejável, a ‘disposição final’, sendo a não geração de resíduos prioridade da UE. Esta legislação também aplica o princípio do poluidor-pagador para responsabilizar o fabricante pelos resíduos gerados no final da vida útil dos produtos (JURAS, 2012).

Na UE os Estados membros possuem majoritariamente estratégias descentralizadas com autonomia dos governos locais. Os países são responsáveis por elaborar seus planos individuais que atendam minimamente às diretivas do bloco, de acordo com suas realidades. A UE estabelece os

prazos para elaboração dos planos e para o cumprimento das metas. Existem fundos disponíveis aos membros que necessitem de apoio na elaboração e implementação do plano (LEITE, 1997; JUCÁ et al., 2012).

Este caráter de independência dos Estados membros é motivo de críticas, já que, apesar da integração dos países, não existem punições efetivas para os membros que não cumpram as regulações (JUCÁ et al., 2012).

Japão

O Japão possui legislação sobre o tema de resíduos sólidos desde 1954 – Lei da Limpeza Pública. Baseada em preceitos de saúde pública, o país soube aliar a importância da legislação à efetivação das políticas públicas. O crescimento populacional, aumento da geração e diversificação dos resíduos gerados fez necessária a atualização da lei, substituída pela Lei de Gestão de Resíduos e Limpeza Pública em 1970 (LEITE, 1997; JUCÁ et al., 2012; JURAS, 2012).

Este país adota uma gestão descentralizada dos resíduos, com os municípios como grandes atores do gerenciamento e as províncias, junto ao Estado, como atores de planejamento. Foi criada também a Agência Japonesa Ambiental em 1971, com o papel de regular e normatizar a gestão de resíduos (LEITE, 1997; JUCÁ et al., 2012; JURAS, 2012).

A estratégia nacional foca nos 3Rs – reduzir, reutilizar e reciclar – sendo o primeiro muito relevante em um país de densidade populacional elevada, que não possui grandes áreas disponíveis para aterros sanitários. Assim, além de elevados investimentos em reciclagem, que garantem um dos maiores índices do mundo, a incineração é a principal forma de tratamento de resíduos sólidos (LEITE, 1997; BROLLO; SILVA, 2001; JUCÁ et al., 2012).

No campo das legislações, existem três leis principais derivadas da Lei Básica do Meio Ambiente: a Lei de Gestão de Resíduos e Limpeza, revista periodicamente; a Lei para a promoção da utilização eficiente de Recursos, promulgada em 1991; e a Lei fundamental do ciclo dos materiais, promulgada em 2000 (LEITE, 1997; JUCÁ et al., 2012; JURAS, 2012).

Observa-se que o modelo de gestão de resíduos japonês é adaptado à realidade local, com elevados investimentos em incineração, devido à necessidade de redução de volume dos resíduos (LEITE, 1997; JUCÁ et al., 2012).

Estados Unidos

A principal regulamentação neste país é o Ato de Disposição de Resíduos Sólidos (*Solid Waste Disposal Act*) de 1965 – complementada em 1976 –, mas outras legislações nacionais e regulamentações regionais, estaduais e municipais se aplicam. Dentre os objetivos da lei de 1965 estavam: proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos potenciais da disposição de

resíduos; reduzir a quantidade de resíduos gerada; e assegurar que o manejo dos resíduos ocorra de maneira ambientalmente adequada (BROLLO & SILVA, 2001; JURAS, 2012; JUCÁ et al., 2012).

Em 1970 o foco nacional da gestão de resíduos estava na reciclagem e recuperação energética. Já a complementação da lei em 1976 obrigou o fechamento de locais de disposição à céu aberto, o que gerou uma “crise do lixo” entre o final da década de 1980 e 1990, com empresas privadas substituindo governos na gestão de resíduos sólidos (LOUIS, 2004).

Conforme a intenção da legislação de 1976, a gestão de resíduos passou de um sistema municipal na década de 1980 para um sistema regional em 1990, no qual os estados possuem autonomia e são responsáveis pela definição de suas políticas públicas (JUCÁ et al., 2012). No entanto, Louis (2004) destaca que uma consequência indesejável foi a privatização dos serviços por poucas empresas, que passaram a ter grande influência na regulação.

Desse modo, os EUA possuem um modelo de gestão baseado em um órgão regulador nacional, responsável também pelo monitoramento e fiscalização nos estados, sofrendo influência do setor privado. A figura de agência regulamentadora permite que as normas formuladas aprofundem a abordagem de questões complexas apresentadas na legislação (BROLLO & SILVA, 2001; LOUIS, 2004; JURAS, 2012; JUCÁ et al., 2012).

América Latina e Caribe (ALC)

Brollo & Silva (2001) destacam que os países latino-americanos ainda padecem da sobreutilização dos recursos naturais, realizada por meio da exploração irracional que não impulsiona o desenvolvimento regional, normalmente em benefício de grupos poderosos, com a condescendência dos governos locais.

A respeito dos resíduos sólidos, a maior parcela é gerida de forma inadequada, com disposição irregular ou queima à céu aberto. Assim, nesses países há tendência de agravamento da poluição e contaminação do ar, do solo e das águas superficiais e subterrâneas (BROLLO; SILVA, 2001; MARSHALL; FARAHBAKSH, 2013).

Devido à carência de informações específicas e consolidadas sobre a gestão de resíduos sólidos nos países da América Latina e Caribe, em parte devido à relativa atualidade das políticas e práticas na região, será apresentado um panorama geral, destacando os principais aspectos e estratégias adotadas.

Os países da América Latina e Caribe adotaram prioritariamente a gestão descentralizada dos resíduos sólidos, sendo os municípios atores centrais neste processo. Com relação ao estabelecimento de políticas, planejamento e destinação de recursos para a gestão de resíduos mantêm-se responsabilidades nacionais e regionais. No entanto, a ausência de uma estratégia integrada dificulta a efetivação das políticas públicas no continente (ESPINOZA et al., 2010; MARSHALL; FARAHBAKSH, 2013).

Em oposição às dificuldades na esfera nacional, observa-se o pioneirismo municipal na elaboração de planos de resíduos sólidos, buscando ordenar e solucionar questões locais. Contudo, é necessário observar que a existência de planos não assegura sua qualidade ou aplicação, sendo sua implantação por vezes impossibilitada pela ausência de recursos e pela indefinição de objetivos, ações ou metas claras (ESPINOZA et al., 2010).

Ainda, fatores como a deficiência técnica das municipalidades, no planejamento territorial e na integração das políticas ambientais e urbanas dificultam o sucesso da gestão de resíduos na região (BROLLO; SILVA, 2001; MARSHALL; FARAHBAKSH, 2013).

Deste modo, soluções regionais ganharam espaço no continente, buscando ganhos em escala e sucesso na aplicação das normas existentes. Destaca-se, por exemplo, o Sistema Metropolitano de Processamento de Resíduos Sólidos (SIMEPRODESO), localizado em Monterrei, no México e o consórcio VIRCH-Valdés, localizado no nordeste da província de Chubut, na Patagônia Argentina (ESPINOZA et al., 2010).

Outra dificuldade na gestão de resíduos enfrentada na ALC está relacionada à escassez, dispersão, desatualização e inconfiabilidade de dados, necessários ao planejamento. Nesse sentido, países como Brasil, México e Peru apresentam experiências na criação de sistemas de informação (ESPINOZA et al., 2010; MARSHALL; FARAHBAKSH, 2013).

Com relação à legislação, Espinoza et al. (2010) apontam progresso desde 2002. Os países que haviam elaborado legislação específica até 2010 são: Argentina, Peru, México, Venezuela, Paraguai, Costa Rica e Brasil, sendo os três últimos os que aprovaram mais recentemente seus marcos legais, em 2009 (Paraguai) e 2010 (Costa Rica e Brasil).

Temas em comum às legislações latino-americanas são: valorização dos resíduos sólidos, programas de separação na fonte, programas de reciclagem e a sustentabilidade financeira dos serviços (ESPINOZA et al., 2010).

Um aspecto relevante da região é o mercado informal de valorização dos resíduos formado pelos catadores de materiais recicláveis, sendo fonte de renda para uma considerável parcela marginalizada da sociedade devido à desigualdade social e má distribuição de renda. Países como Colômbia, México, Brasil e Venezuela já apresentavam programas de reciclagem de magnitude significativa no início dos anos 2000, impulsionados pelo setor informal (BROLLO; SILVA, 2001; MARSHALL; FARAHBAKSH, 2013).

Brasil

No caso brasileiro, na década de 1980 questões relativas às dificuldades de disposição dos resíduos sólidos passam a integrar a agenda pública local, tanto pelos impactos ambientais negativos da disposição inadequada, quanto pela crescente dificuldade de encontrar áreas de disposição, com

o crescimento vertiginoso das malhas urbanas. Ainda assim, a PNRS levaria três décadas para ser promulgada (NETO; MOREIRA, 2010).

Os debates da futura PNRS iniciam-se na década de 1990, mesmo período em que a questão dos resíduos sólidos enquanto problemática “vem à tona” para a sociedade, sendo confrontada com a realidade da catação em ambientes insalubres. A transdisciplinaridade do tema e interesses conflitantes adiaram o debate deste marco legal que, após uma conjunção de fatores, dentre eles a eleição de um governo federal com estreita relação junto aos catadores de materiais recicláveis, logrou a promulgação e regulamentação da PNRS em 2010 (SANTIAGO, 2021).

Destacam-se na lei os princípios da precaução, do poluidor-pagador, do protetor-recebedor, da ecoeficiência, da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, do respeito às diversidades locais e regionais e do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (BRASIL, 2010).

É importante ressaltar que diversos princípios, com destaque para o da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos também são encontrados em legislações previamente analisadas, como da UE e do Japão. Com relação aos objetivos da PNRS, a hierarquia para a gestão de resíduos sólidos, que prioriza a não-geração ou prevenção, também está diretamente relacionada àquela da UE e do Japão (BRASIL, 2010; NETO; MOREIRA, 2010; JURAS, 2012).

A gestão integrada pode ser tida como pilar da estratégia brasileira, tratando da articulação entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil organizada. Nesta perspectiva sobreleva-se o destaque e prioridade às soluções regionais e consorciadas – em um paralelo com a estratégia dos EUA – para viabilizar a gestão de resíduos, ainda que a responsabilidade pela execução da política seja descentralizada (BRASIL, 2010; NETO; MOREIRA, 2010; JURAS, 2012).

Em um setor com realidade heterogênea, deficitária e detentor de contrastes regionais, a aplicação da PNRS tem sido desafiadora, estando o país muito aquém das metas inicialmente estabelecidas, sobretudo com relação a erradicação de locais de disposição irregular, prevista em lei desde a Política Nacional do Meio Ambiente, e a elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, que evidenciam a fragilidade do sistema de gestão municipal. Temas como a regionalização e a logística reversa também constituem entraves no processo de implementação.

Finalmente, é importante ressaltar, principalmente ao comparar a legislação brasileira com a de outros países, a recente democracia do país, assim como da maioria dos países da América Latina e Caribe, que se encontram em consolidação, apresentando impasses e retrocessos, além da persistência de oligarquias nos governos locais.

O aprendizado de estratégias adotadas por outros países na gestão de resíduos é impactante para a elaboração de políticas públicas, pois permite incorporar elementos de sucesso e vislumbrar possibilidades de aplicação. Contudo, sua absorção direta é ingênua, devido às particularidades geográficas, econômicas, culturais e sociais determinantes para a gestão de resíduos (FRICKE; PEREIRA, 2015).

De um modo geral, observa-se que as políticas públicas referentes à gestão de resíduos sólidos nos países e bloco do Norte Global analisados começam a constituir-se com maior relevância a partir dos anos 1970. Nos três casos nota-se uma postura proativa, havendo distinções na autonomia dos entes federativos: enquanto os países-membro da União Europeia e o Japão adotam um sistema descentralizado com maior autonomia dos governos locais, nos EUA o sistema é regional.

Ainda, ao considerar os principais elementos das legislações dos países e do bloco apresentados, observa-se que a União Europeia e o Japão tendem a focar na redução da geração de resíduos sólidos, ao passo que os EUA têm sua legislação com maior enfoque na gestão de resíduos perigosos.

Por outro lado, nos países da América Latina e do Caribe, inclusive o Brasil, observam-se esforços voltados à elaboração, consolidação e implementação das legislações, bem como o foco na disposição final adequada dos resíduos e na sua valorização por meio da reciclagem, com destaque para a relevância do mercado informal e o contundente papel dos catadores de materiais recicláveis para a gestão de resíduos no continente.

Deste modo, observa-se no Sul Global a necessidade de investir em diversas frentes de ação da política pública simultaneamente. Não obstante, a menor força política e institucional destes países no cenário internacional dificulta a regulação deste setor e, conseqüentemente, impacta negativamente no sucesso das políticas públicas destes países.

Considerações Finais

A gestão de resíduos sólidos constitui uma temática transversal e complexa. Enquanto países do Norte Global instituíram políticas públicas no setor desde a década de 1970, no Sul Global as discussões iniciam-se na década de 1990 e as políticas são promulgadas a partir dos anos 2000. Esta diferença temporal implica na necessidade de atuação simultânea, por parte dos países do Sul Global analisados, em questões estruturais – como a disposição final inadequada – e estruturantes – como a logística reversa ou a responsabilidade estendida do produtor. Ainda, estes países possuem um componente social – dos catadores de materiais recicláveis – que adiciona complexidades não enfrentadas nos países do Norte Global analisados.

Desse modo, os países do Sul Global analisados apresentam dificuldades na implementação de suas políticas para a gestão de resíduos sólidos. Influências do contexto global, menor força

política, institucional e menor autonomia dificultam, por exemplo, a implementação de iniciativas de redução e de responsabilidade estendida do produtor. Assim, faz-se necessário ampliar o debate a fim de enfrentar este desafio a partir de novos panoramas, dando maior destaque a questões estruturantes e explorando a problemática a partir de prismas distintos e inovadores, que possibilitem abranger a transdisciplinaridade desta questão.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010**. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010b. D.O.U. de 03/08/2010, p. 2.
- BROLLO, M. J.; SILVA, M. M. Política e Gestão Ambiental em Resíduos Sólidos. **Revisão e Análise Sobre a Atual Situação no Brasil**. In: XXI Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, João Pessoa, 2001. Anais...João Pessoa, 27p. 2001.
- ESPINOZA, P. T.; ARCE, E. M.; DAZA, D.; FAURE, M. S.; TERRAZA, H. **Relatório da avaliação regional da gestão de resíduos sólidos urbanos na América Latina e Caribe 2010**. OPAS/OMS, 2010. 164p. Disponível em: <https://goo.gl/PDQcML>. Acesso em: 15 dez 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. **Being wise with waste: the EU's approach to waste management**. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2010. 16 pp.
- FRICKE, K.; PEREIRA, C. **A Alemanha como Protagonista do Desenvolvimento Socioambiental em Gestão de Resíduos**. In: FRICKE, K. et al. (Coord.). Gestão sustentável de resíduos sólidos urbanos: transferência de experiência entre a Alemanha e o Brasil. Braunschweig: Technische Universität Braunschweig, 2015. p. 21-23.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200p.
- HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, P. **What a waste: a global review of solid waste management**. Washington DC: World Bank Group, 2012. 98 p. (Urban Development Series Knowledge Papers). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/1a464650-9d7a-58bb-b0ea-33ac4cd1f73c>. Acesso em 15 dez 2022.
- JUCÁ, J. F. T. et al. **Análise das diversas tecnologias de tratamento e disposição final de resíduos sólidos no Brasil Europa, Estados Unidos e Japão**. Jaboatão dos Guararapes, PE: FADE/UFPE, 2012. 168p. DOI: 10.13140/2.1.3547.8082. Acesso em: 15 dez 2022.
- JURAS, I. A. G. M. **Legislação sobre Resíduos Sólidos: comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos**. Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados. Brasília. Abr 2012.
- LEITE, W. C. A. **Estudo da gestão de resíduos sólidos: uma proposta de modelo tomando a Unidade de Gerenciamento de Recursos hídricos (UGRHI-5) como referência**. 1997. 250 p. Tese (Doutorado em Hidráulica e Saneamento) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 1997.
- LOUIS, G. E. **A historical context of municipal solid waste management in the United States**. Waste management & research, v. 22, n. 4, p. 306-322, 2004.
- MARSHALL, R. E.; FARAHBAKSH, K. **Systems approaches to integrated solid waste management in developing countries**. Waste Management, v. 33, n. 4, p. 988-1003, 2013.
- NETO, P. N.; MOREIRA, T. A. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: reflexões acerca do novo marco regulatório nacional**. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, São Paulo, v. 15, p. 10-19, 2010.

OLIVEIRA, C. C.; SAMPAIO, R. S. R. (Org.). **Instrumentos jurídicos para a implementação do Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, Programa em Direito e Meio Ambiente, 2012. 408 p.

SANTIAGO, Cristine Diniz. **Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira**: Caminhos para a Efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2021. 339f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental**: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 2009.

EFICÁCIA DA GESTÃO DE RISCO, CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS: O SETOR DA MINERAÇÃO

*Carolina Oliveira Mesquita*⁹¹

*Amanda Barbosa Rêgo*⁹²

*Emiliano Lobo de Godoi*⁹³

Introdução

Ab initio, as barragens de rejeito são estruturas construídas com a finalidade de dispor o rejeito gerado pelo beneficiamento de minérios. Dessa forma, os detritos são depositados nas barragens, o que exige, dessas estruturas, maior volume e altura. Este fato, conseqüentemente, provoca a necessidade de uma regulamentação eficiente e uma fiscalização contínua para evitar graves acidentes (RICO, *et al.*, 2008).

À vista disso, cabe destacar o acidente que ocorreu no dia 05 de novembro de 2015, o rompimento da Barragem de Rejeitos do Fundão, no município de Mariana, Minas Gerais, da empresa Samarco, sob o controle da Vale S.A. e da BHP Billiton Brasil. A tragédia foi considerada, na época, o maior desastre ambiental já ocorrido no Brasil, tendo sido, também, o motivo da morte de dezenove pessoas.

A lama oriunda desse acidente destruiu o distrito de Bento Rodrigues, afetando também Águas Claras, Paracatu, Ponte da Gama, Pedras e cerca de outras quarenta cidades localizadas na Bacia do Rio Doce em Minas Gerais, além de ter alcançado o oceano Atlântico, depois de percorrer cerca de 670 km (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019). Nos dias subsequentes ao acidente, a intervenção do Ministério Público foi necessária para que as empresas apresentassem soluções emergenciais. A Samarco e a BHP Billiton Brasil foram autuadas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo, em razão do desabastecimento de água potável dos municípios espírito-santenses (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019).

Diante da tragédia e dos danos gerados pelo rompimento da barragem de rejeitos do Fundão em Mariana, houve uma série de Ações Cíveis Públicas, ajuizadas pelos Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, que culminaram em diversas políticas públicas. Ademais, salienta-se que foi firmado um termo de ajustamento de conduta complementar sobre a governança de resposta do desastre (TAC-Gov – Fundação Renova) em 25 de junho de 2018, que passou a contar com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes

⁹¹ Discente no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. E-mail: carolinaoliveiramesquita@gmail.com;

⁹² Discente no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. E-mail: amandabrego@hotmail.com;;

⁹³ Docente na Universidade Federal de Goiás. E-mail: emiliano@ufg.br;

atingidos na tragédia de Mariana.

Porém, mesmo diante de todas as medidas supramencionadas, apenas quatro anos depois do rompimento da Barragem de Rejeitos do Fundão, em Mariana, mais precisamente no dia 25 de janeiro de 2019, ocorreu uma tragédia similar na cidade de Brumadinho, localizada apenas 80 (oitenta) quilômetros de Mariana. Nessa tragédia, a Barragem de Rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, também administrada e explorada pela Vale S.A., derramou cerca de 13 milhões de metros cúbicos de lama com alto teor de silício e ferro no leito do Córrego Feijão, o que ocasionou 270 mortes, além de imensuráveis danos ambientais (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2019).

Logo, tendo em vista que a tragédia de Mariana se repetiu em Brumadinho, é notório que houve inabilidade e insuficiência na atuação estatal, que deveria ser baseada em pilares como *compliance*, gestão de risco, controle e fiscalização na formulação de políticas públicas ambientais, para a efetiva conservação dos recursos naturais. Reforça essa tese o fato de que a ruptura da barragem de rejeitos de Brumadinho foi antecedida pelo rompimento em Mariana, o que abre espaço para questionar se o desastre foi um “infortúnio do destino”. Assim, é evidente que, nesses desastres de grande porte, são intangíveis as consequências, tendo inclusive que requerer a interferência de diferentes esferas governamentais.

Políticas públicas após acidentes ambientais

Inicialmente, cumpre salientar que o “termo políticas públicas privilegia aspectos diversificados como ações e não ações, processo decisório, atores políticos, planejamento” (PECCATIELLO, 2011, p. 72). Desse modo, no âmbito ambiental, políticas são as funções primordiais que o Estado deve alcançar, similarmente às metas ambientais e sociais de equilíbrio ecológico. Assim, “ecologizar as políticas públicas de mineração, energia, turismo, agricultura, entre outros, resulta na redução dos impactos causados pela implantação de infraestruturas, com o reconhecimento dos limites ecológicos e da capacidade de suporte dos ecossistemas” (RIBEIRO, 2011, p. 68).

Dessa maneira, as políticas públicas ambientais carecem de constante monitoramento, em adição a regulares avaliações de desempenho, a fim de verificar os seus possíveis efeitos, afora subsidiar inúmeros processos de aprendizagem (ASSIS et al., 2012). Outrossim, o “aperfeiçoamento de políticas ambientais, entretanto, nem sempre se dá de maneira proativa; eventos catastróficos são, frequentemente, os principais catalisadores de mudanças, pois expõem, de forma súbita e contundente, problemas preexistentes” (EUROPEAN SAFETY, RELIABILITY & DATA ASSOCIATION, 2015).

Nesse ínterim, salienta-se que inúmeros desastres ambientais culminaram na criação e no aperfeiçoamento de políticas públicas ambientais (POTT; ESTRELA, 2017), como em Londres, onde, após “a névoa matadora”, desastre ocorrido em 1952, criaram a Lei do Ar Limpo, que

estabeleceu medidas de controle da poluição oriunda da queima de carvão (WALLER, 1971).

Destarte, Daniel Joseph Hogan (2007, p. 19) corrobora afirmando que, em 1956, no Japão, “houve a contaminação por mercúrio na Baía de Minamata. As discussões acerca do uso de compostos químicos e seus efeitos na flora e fauna levaram à proibição do uso do defensivo agrícola DDT e iniciou um movimento ambientalista que tomaria força na década seguinte”.

De modo similar, no estado de Minas Gerais, após as rupturas das barragens de rejeitos, ocorreu um fenômeno semelhante ao de aperfeiçoamento reativo de políticas públicas ambientais, uma vez que a magnitude dos danos biofísicos e socioeconômicos trouxe à tona inúmeras falhas nas políticas públicas voltadas à gestão de segurança de barragens (MILANEZ *et al.*, 2019). Dessa maneira, nota-se que, após os rompimentos dessas barragens, diversas foram as mudanças legais e regulatórias. Contudo, esse processo político-institucional está disperso e pouco explorado.

Governança e gestão de risco em Minas Gerais

Como visto *alhures*, após o desastre ocorrido na cidade de Mariana, foi implementado um sistema de governança, abarcado pelo Comitê Interfederativo (CIF) - que envolve organizações públicas federais, estaduais e municipais e, também, a Fundação Renova. Assim, faz-se mister conceituar o que vem a ser o termo governança e, para isto, tem-se a lição de Diniz (apud SANTOS, 2015, p. 93): a palavra governança “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas”. Deste modo, o termo governança refere-se ao ato de governar, seja no setor privado, seja no setor público.

Por conseguinte, tem-se que para uma governança ser bem-sucedida, deve seguir alguns princípios orientadores, além de cumprir funções fundamentais, tais como o estabelecimento de metas, a coordenação destas e a efetivação das ações necessárias, visando completar ambas. Ressalta-se, no entanto, que dentre os modelos de governança, a governança colaborativa é a que atinge os conceitos mais amplos da administração pública e, conseqüentemente, da democracia (ANTOINE, 2008).

Superadas as noções iniciais sobre governança, passa-se a esclarecer a gestão de riscos e, para isso, cabe citar Antoine et al. (2008, p.17), que afirma que “a gestão de riscos naturais ou não é uma prática que remonta ao surgimento do homem na Terra.”. Nesta linha, conforme Almeida e Pascoalino (2019), é possível afirmar que comunidades primitivas analisavam e até modificavam o ambiente no intuito de adaptá-lo às suas necessidades, o que evitava danos e prejuízos causados por fenômenos naturais, mesmo que de forma inconsciente.

Diante disso, não é forçoso considerar a governança como um meio de gestão de risco, ou seja, como uma forma de reduzir as ameaças e suas conseqüências, atreladas às decisões ou às práticas coletivas. Não se trata de um fenômeno recente, visto que grandes Civilizações Hidráulicas, à título de exemplo, Índia, Mesopotâmia, China e Egito, já construíram diques contra inundações

há milênios atrás (ALMEIDA; PASCOALINO, 2019).

Perante o exposto, a gestão de risco, atualmente, recobre uma ordem de políticas, medidas, obras e dispositivos, até mesmo em uma forma genérica, à proteção ou à previsão dos riscos. O rompimento da barragem do Fundão em Mariana e da barragem B1 em Brumadinho atingiu enormes proporções e uma grande perda de vidas, além dos danos ambientais irreversíveis. Dessa forma, baseando-se na gestão de risco, é possível dizer que ambas as tragédias poderiam ter sido evitadas se houvesse o efetivo cumprimento das normas já estabelecidas e o acompanhamento pós-licenciamento ambiental. Afinal, a vigilância é fundamental para reduzir o desastre e para o cumprimento dos procedimentos que já estão estabelecidos legalmente (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015).

Portanto, é necessário um amadurecimento das novas relações de poder, sendo incluída a cidadania ambiental nessa perspectiva e tendo como pilar uma maior participação da sociedade civil e da iniciativa privada, o que gera uma urgência na criação de modelos de governança e gestão de risco que estejam alicerçados na combinação dessa teoria com a prática (CARMO; ARAÚJO, 2020).

Destaca-se que no caso específico (Mariana e Brumadinho), alguns autores como Milanez, Santos e Mansur (2017) afirmam que os problemas no armazenamento nas áreas dos desastres já vinham se constituindo há muito tempo, e só se tornaram evidentes com os rompimentos, o que dificultou a participação e o diálogo da sociedade e a integração de políticas, revelando, assim, um quadro de desordem institucional.

Em face do exposto, o sociólogo e ambientalista uruguaio Eduardo Gudynas (2018, p. 65) também corrobora ao ressaltar sobre os denominados “efectos derrame”, que referem-se às “repercussões que não são identificadas no nível local, ou seja, são efeitos que estão além da contaminação, do desmatamento e das relações assimétricas de trabalho geralmente reconhecidos nos projetos que incluem a extração de recursos naturais”. Entre os possíveis efeitos, enfatiza-se a flexibilização das leis na esfera ambiental, a violação de direitos e a dependência econômica, que, inclusive, vencem as barreiras espaciais, uma vez que transbordam para além do local imediato da extração, como, por exemplo, o Plano de Logística Sustentável nº 167/2018.

Dessa maneira, Gudynas (2018, p. 66), em especial, alerta sobre os impactos da flexibilização da legislação ambiental e também sobre a “institucionalidade ambiental do país, uma vez que essas concessões tendem a abrir espaços cada vez maiores justificados pela necessidade de acelerar processos e descomplicar a gestão”. Dessa forma, à medida que é possível notar que o extrativismo mineral é uma alternativa para o desenvolvimento. Entretanto, nessa relação, predomina a contabilização dos lucros em prejuízo dos diversos efeitos negativos ambientais e sociais desta prática.

Contribuição das políticas públicas após os acidentes

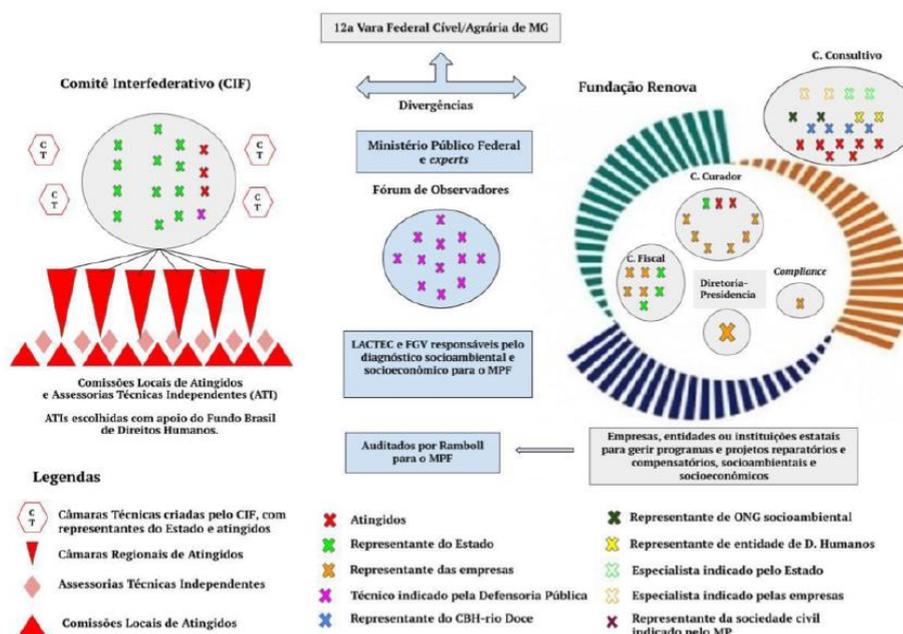
Em março de 2016, após o desastre de Mariana, foi assinado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre o Poder Público e as empresas responsáveis. O Termo inaugura uma política de governança para enfrentamento das consequências sociais, ambientais e econômicas geradas pelo evento. Logo, foram criadas duas estruturas, a Fundação Renova e o Comitê Interfederativo (CIF). Porém, com o passar dos anos, o TTAC sofreu duras críticas por contar com pouca participação popular em sua elaboração, mas mesmo assim “os instrumentos nele previstos restaram inegavelmente consagrados como solução inovadora de articulação interfederativa e interinstitucional no campo dos desastres sócio-ambientais de grande magnitude” (ANDRETTA JUNIOR, 2020, p. 79).

O CFI tem como função orientar, supervisionar, validar, monitorar e fiscalizar as ações da Fundação Renova. Essa comissão é composta por 16 membros que representam as seguintes estruturas públicas: Ministério do Meio Ambiente, Governo Federal, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo, Municípios de Minas Gerais afetados pelo rompimento, Municípios do Espírito Santo afetados pelo rompimento, pessoas dos estados de Minas Gerais atingidas pelo rompimento, Defensoria Pública e Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. O seu regimento interno cria onze Câmaras Técnicas, com o papel de emitir pareceres para deliberação da CFI ou notas técnicas com orientações para a Fundação Renova (UNIÃO, et. al., 2016).

Além disso, a Fundação Renova é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, e tem como mantenedora a Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda. Foi criada para detalhar e executar os programas de restauração e mitigação dispostos no TTAC. Esses programas foram categorizados entre “socioeconômicos” e “socioambientais”. O primeiro conta com ações voltadas à organização social dos impactados; à reconstrução e recuperação de infraestruturas; à educação, cultura e lazer; à inovação; à saúde e à economia local e regional. Já os programas socioambientais envolvem eixos temáticos relativos à gestão dos rejeitos e recuperação da qualidade da água; restauração florestal e produção de água; conservação da biodiversidade; segurança hídrica e qualidade da água; educação, comunicação e informação; preservação e segurança ambiental e gestão e uso sustentável da terra (BATISTA JÚNIOR; VIEIRA; ADAMS, 2017).

A figura 01 retrata como se organiza esse sistema de governança, após as alterações trazidas à TTAC original de 2016, com o início da participação do Ministério Público e inclusão de representantes das vítimas atingidas tanto da Fundação Renova quanto na CIF. É possível perceber que, mesmo com essas mudanças e de acordo com Melendi e Lopo (2021), esse sistema de governança mantém o controle que as empresas responsáveis pela tragédia têm sobre os órgãos de gestão da Fundação, enquanto os representantes dos atingidos não ocupam espaços que contem com poder de decisão sobre as medidas reparatórias a serem adotadas.

Figura 01: Sistema de Governança para enfrentamento dos impactos do desastre de Mariana, conforme o TTAC e TAC Gov – 08/2018



Fonte: MELENDI; LOPO, 2021, p. 226.

Segundo dados da Fundação Renova, até setembro de 2022, já foram desembolsados 24,73 bilhões de reais para execução das ações reparatórias e compensatórias, dos quais 46% foram destinados para o pagamento de indenizações e auxílios financeiros para as mais de 403 mil pessoas atingidas pela tragédia. No que se refere à reparação socioambiental, o Fundação declara que já houve a redução de 34% dos rejeitos que afetaram os 670 quilômetros dos cursos de água, por meio de planos de manejo e retirada desses resíduos e com a implementação de projetos de renaturalização e implantação de estações de tratamento natural. Os solos que sofreram com o depósito de rejeitos estão sendo monitorados e passam por um processo de restauração florestal (FUNDAÇÃO RENOVA, 2022). Todavia, ao se acessar o site do Comitê Interfederativo, observou-se que os dados e relatórios de suas ações encontram-se bastante desatualizados, não sendo possível acompanhar quais foram suas deliberações e providências tomadas nos últimos anos (CIF, 2022).

Relativo à tragédia de Brumadinho, ao invés da instituição de uma estrutura de governança complexa, como ocorreu em Mariana, buscou-se criar uma instância que articulasse os órgãos do estado de Minas Gerais para que as medidas de reparação fossem executadas da forma mais célere possível. Assim, no ano de 2019, por meio do Decreto do estado de Minas Gerais número 176, foi instituído o Comitê Gestor Pró-Brumadinho, que desde 2021 passou a atuar como a estrutura administrativa encarregada para acompanhar e executar as medidas fixadas nos acordos judiciais relativos ao episódio. O Comitê é composto por membros do governo de Minas Gerais, do Ministério Público de Minas Gerais, Ministério Público Federal e da Defensoria Pública de Minas Gerais (COSTA, et. al., 2022).

Quanto a reparação socioeconômica, até o momento foram destinados 2,5 bilhões de reais para a construção de casas, usinas fotovoltaicas, creches e obras rodoviárias, além da implementação de projetos específicos em cada uma das cidades atingidas. No que se refere à reparação socioambiental, conta-se com orçamento estimado de 5 bilhões de reais a serem empregados conforme plano de trabalho ainda em tratativa, mas com realização de algumas medidas emergenciais, como o manejo dos rejeitos, recuperação da fauna e flora, retirada de peixes, montagem de estruturas provisórias e execução de obras (MINAS GERAIS, 2022).

Além do mais, o programa de mobilidade constitui-se na obrigação da empresa Vale pagar o valor de 4,95 bilhões de reais para o estado de Minas Gerais, a serem destinados para recuperação e pavimentação de rodovias estaduais, construção de ponte sobre o Rio São Francisco, construção de rodoanel e melhorias no metrô na região metropolitana de Belo Horizonte. Nesse mesma orientação, segue o programa de fortalecimento do serviço público, em que foi fixada uma obrigação da Vale pagar 3,65 bilhões de reais ao estado de Minas Gerais, para que este execute ações como conclusão de obras nos hospitais regionais, construção de bacias de contenção de água da chuva no Córrego Ferrugem, adquira equipamentos para as forças de segurança e instale cisternas em áreas de seca (MINAS GERAIS, 2022).

Considerações finais

A presente pesquisa buscou analisar a gestão de risco e o funcionamento das políticas públicas que ocorreram como resposta aos acidentes de Mariana e Brumadinho, apresentando informações sobre a sua aplicação e os seus avanços. Dessa maneira, considera-se um modelo inédito de governança, que esforçou-se para integrar múltiplos “stakeholders”, e a comunidade atingida pelo desastre.

Contudo, a Agência Nacional de Mineração (ANM, 2020) aduz que o Brasil detém 769 (setecentas e sessenta e nove) barragens de rejeito, das quais 425 (quatrocentas e vinte e cinco) estão incorporadas na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Dentre essas barragens, quatro encontram-se em nível de risco alarmante, sendo elas: a) Barragem B3/B4, Minerações Brasileiras Reunidas S.A. Filial: MBR Paraopeba, Nova Lima, Minas Gerais; b) Forquilha I, Vale S.A. Filial: Vale Itabiritos, Ouro Preto, Minas Gerais; c) Forquilha III, Vale S.A. Filial: Vale Itabiritos, Ouro Preto, Minas Gerais; d) Sul superior, Vale S.A. Filial: Vale Minas Centrais, Barão de Cocais, Minas Gerais (NEVES et al., 2020).

Portanto, nota-se que apesar da gestão de risco e das políticas públicas implementadas em Minas Gerais após os acidentes, requer-se ainda uma priorização dos projetos, com cronogramas mais rígidos e responsabilidades definidas, a fim de não apenas gerir os estragos ocasionados pelos desastres, mas prevenir outros.

Referências

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de; PASCOALINO, Aline. **Gestão de risco, desenvolvimento e (Meio) Ambiente no Brasil** - Um estudo de caso sobre os desastres naturais de Santa Catarina. São Paulo: Unesp, 2010.

ANDRETTA JUNIOR, Homero. Uma solução harmônica para a maior tragédia ambiental do país: comentários ao termo de ajustamento de conduta “governança” – TACGOV. **Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 17, n.1, p. 77-94, jan./dez. 2020.

ANTOINE, J-M. et al. **Les mots des risques naturels**. Toulouse (FR): Presses Universitaires du Mirail, 2008.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; VIEIRA, Renato Rodrigues; ADAMS, Luis Inácio Lucena. O desastre de Mariana atuação interfederativa para superação das impactos da maior tragédia da história do Brasil. *Revista da AGU, Brasília*, v. 16, n. 2, p. 45-76, abr./jun. 2017.

CARMO, Roberto Luiz do; ANAZAWA, Thathiane Mayumi; BONATTI, Thiago Fernando. *Mariana 2015 – Reflexões sobre um Desastre*. *Revista Jurídica Consulex*, n. 455, jan. 2016.

CARMO, Mendes do. ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A governança dos efeitos do desastre em Mariana: avanços, dificuldades e desafios**. *Revista Direito dos desastres: meio ambiente natural, cultural e artificial al / Mariana Barbosa Cirne; Marcia Dieguez Leuzinger coordenadoras [et al.] – Brasília: UniCEUB: ICPD*, 2020.

CIF. Comitê Interfederativo. **Relatórios**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/relatorios>. Acesso em 30 nov. 2022.

COSTA, Angélica da Silva; BERNARDO, Renata Anício; ASSIS, Luís Otávio Milagres de; ANELLI, Fernando Resende. O papel do estado na responsabilização de pessoas jurídicas por danos ambientais e estratégias de reparação: relato da experiência de reparação no caso do rompimento de brumadinho. **XI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2022.

GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: el concepto, sus expresiones y sus múltiples violencias*. *Revista papeles de relaciones ecosociales y cambio global* n° 143, 2018, pp. 61-70. Madrid, 2018.

EUROPEAN SAFETY, RELIABILITY & DATA ASSOCIATION. **Barriers to learning from incidents and accidents**. Disponível em: <https://www.esreda.org/wpcontent/uploads/2021/01/ESReDA-barriers-learning-accidents-1.pdf>. Acesso em: 07 out. 2022.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Dados da reparação**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>. Acesso em 30 nov. 2022.

MELENDI, Lucila Paula; LOPO, Rafael Martins. A fundação Renova como forma corporativa: estratégias empresariais e arranjos institucionais no desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton no Rio Doce, Mariana, MG. **Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política**, Paraná, v. 3, n. 2, p. 206-250, 2021.

MILANEZ, B. et al. Minas não há mais: avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na Bacia do Rio Paraopeba. *Versos – Textos para Discussão*. PoEMAS, 2019.

MINAS GERAIS. **Pró-Brumadinho**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho>. Acesso em 30 nov. 2022.

OLIVEIRA, Valdir de Castro; OLIVEIRA, Daniela de Castro. **A semântica do eufemismo: mineração e tragédia em Brumadinho**. *RECIIS - Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./mar. 2019.

PECCATIELLO, A. F. O. *Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)*. *Revista*

Desenvolvimento e Meio Ambiente, n.24, p.71-82, 2011.

POTT, C. M.; ESTRELA, C. C. **Histórico ambiental**: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. Estudos Avançados, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017.

RIBEIRO, M. A. Aspectos éticos e políticos da atual crise de biodiversidade. In: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas (p. 47-73). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

RICO, M., Benito, G.; SALGUEIRO, A. R.; DÍEZ, Herrero, A.; PEREIRA, H. G. **Reported tailings dam failures**: A review of the European incidents in the worldwide context. Journal of Hazardous Materials, 152(2), 846-852. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2007.07.050>. Acesso em: 09 out. 2022.

UNIÃO, et. al. **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta**. Brasília. Março de 2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

SANTOS, Celly Kelly Neivas. **Governança Colaborativa na Educação Ambiental**: a implementação da política de educação ambiental no município de Suzano. Dissertação(mestrado) – Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciência e Humanidades, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-10122015-184433/ptbr.php>. Acesso em: 22 ago. 2022.

WALLER, R. E. **Air Pollution and Community Health**. London, 1971.

EMENDAS AO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU: USO DE AGROTÓXICOS EM ZONAS DE CONSERVAÇÃO HÍDRICA

*Luiz César Ribas*⁹⁴

*João Pedro Zorzi Octaviano*⁹⁵

*João Paulo Pereira Duarte*⁹⁶

Introdução

O debate (ou será que deveríamos nos referir ao “embate”?) sobre a questão (problema) dos “agrotóxicos”⁴ advém de muito tempo. Isto é importante destacar porque significa, antes de tudo, que esta questão não tem sido adequadamente trabalhada até agora, sobretudo em localidades com interesses ambientais como, por exemplo, proteção de recursos hídricos visando o abastecimento de água em determinado município.

Com o intuito de contribuir para um melhor encaminhamento desta questão, pretendeu-se a elaboração do presente trabalho. Neste sentido, e primeiramente, seria interessante sugerir as seguintes hipóteses⁵: i) Os agrotóxicos não podem ser dissociados de um modelo de produção agrícola o qual poderia ser convencionalmente denominado como “Agricultura Tradicional” - AT. Isto porque, não se pode pensar no uso dos agrotóxicos de forma dissociada de outros fatores igualmente relevantes e interdependentes como, por exemplo, máquinas, equipamentos, demais insumos agrícolas, tecnologia de produção e, por que não, comercialização, dentre outros, e; ii) O “movimento alternativo” ao uso dos agrotóxicos, por seu turno, deveria ser considerado dentro do contexto de um (outro) modelo de produção agrícola, o qual poderia ser convenionado como “Agricultura Orgânica” – AO (Agricultura Ecológica, Agricultura Natural, Agricultura Biodinâmica, Agricultura Regenerativa, Agricultura Biológica, Permeicultura, Agroecologia, Sistemas Agroflorestais-SAFS, Sistemas Agrossilvipastoris e outras nomenclaturas congêneres que atendam os princípios da Lei n. 10.831/2003, cf. Brasil (2003)⁶.

O objetivo deste trabalho foi o de a partir da discussão do uso ou não de agrotóxicos, bem como de elementos correlatos, contribuir, via propostas de emenda ao plano diretor, para a

⁹⁴ Faculdade de Ciências Agronômicas - FCA. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP. Campus de Franca/SP. Professor Assistente Doutor. E-mail: luiz.c.ribas@unesp.br

⁹⁵ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- FCHS. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP. Campus de Franca/SP. Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (UNESP/Franca). Bacharel em Direito. Mestrando junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da UNESP-Franca/SP. E-mail: joaozorzi@outlook.com.

⁹⁶ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- FCHS. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP. Campus de Franca/SP Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas (UNESP/Franca). Engenheiro Agrônomo e Geógrafo. Mestrando junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da UNESP-Franca/SP. E-mail: joaopaulo_itv@hotmail.com.

formulação de política pública do município de Botucatu/SP, visando o uso múltiplo de recursos hídricos. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória-documental, apoiada numa abordagem dedutiva, partindo-se dos principais dispositivos normativos federais sobre o tema para então trabalhar-se, especificamente, o objetivo principal e as hipóteses centrais desta pesquisa.

Resultados

Inicialmente, entende-se que haveria um melhor esclarecimento da relação AT x AO se houvesse a concordância com o seguinte paralelismo: A AT está para a Alopátia, assim como a AO e está para a Homeopatia.

Neste sentido, na exata proporção em se há um consenso geral no sentido que tanto a Homeopatia quanto a Alopátia têm seus respectivos “espaços”, a AT e a AO igualmente têm os seus correspondentes “espaços”. O que cabe discutir, na verdade, são as condições para a inserção dos “espaços” tanto de um (Alopátia / AT) quanto de outro (Homeopatia / AO). Até porque, grosso modo, não se pode descartar, de antemão, que as principais finalidades de um sistema de produção orgânico (AO) não possam ser também perseguidas, de uma forma ou de outra, pelo sistema de produção da agricultura tradicional (AT)⁷.

Política agrária e ordenamento territorial para a região

A utilização ou não de agrotóxicos não pode ser considerada como algo que se esgota em si próprio. Isto porque, o uso de agrotóxicos deve ser necessariamente incluído dentro do modelo de produção agrícola convencionado como AT.

Isto porque, o uso dos agrotóxicos e um modelo agrícola pautado em AT podem perseguir, conforme apontado acima, as finalidades de um sistema orgânico conforme apregoadado para o modelo agrícola AO.

Ademais, não se vislumbra algum tipo de óbice intransponível no sentido de que a AO também não persiga as finalidades dos agrotóxicos e afins (alteração da composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-la da ação danosa de seres vivos considerados nocivos, por exemplo).

De toda sorte, não se pode desconsiderar que todo e qualquer modelo de produção agrícola, está condicionado, por conta de suas dimensões ambientais, sociais e, evidentemente, econômicas, à análise da “escala” de produção e, por consequência, à área de produção (sendo que esta, por sua vez, está condicionada à área total de determinada propriedade rural).

Por conseguinte, e procurando-se ser extremamente genérico e simplista (para não correremos o risco de dispersão), o uso ou a proibição do uso de agrotóxicos (dentro do contexto de determinado modelo de produção agrícola) requer uma análise incisiva dentro da questão agrária, ou seja, do tamanho das propriedades rurais.

Isto vem a ensejar que também se reflita sobre a questão (política) agrária de determinada região (particularmente, no caso presente, para as zonas de conservação hídrica, ZCH4 e para a ZCH5, presentes no município de Botucatu/SP).

Este entendimento sugere a também remessa da presente questão (evidentemente que, com respeito ao escopo dentro do qual o presente documento se insere, naquilo que concerne, naquilo que couber, por via direta ou indireta)⁸, à circunscrição de uma ação reflexiva (e, se possível, política) da municipalidade sobre a questão agrária da região do interesse em tela. Em paralelo, uma outra dimensão, vinculada à dimensão agrária, deve ser avaliada no debate aqui presente, qual seja, a tipificação das “porções” de determinada localidade da ZCH4 ou da ZCH5⁹ como “área urbana consolidada”, “área rural”, “área urbana”, “área de expansão urbana” ou mesmo “área periurbana”¹⁰.

O tipo de agricultura a ser incentivada nas zonas em discussão deve também considerar elementos de planejamento e política de ordenamento do território (rural e urbano), tanto local (caso específico das zonas ZCH4 e ZCH5), quanto geral (município de Botucatu em sua parte rural como um todo, aqui tratado enquanto estudo de caso).

Pontos negativos tanto de um modelo (AT) quanto de outro modelo (AO)

Por outro lado, e em complementação aquilo que posto mais acima, o uso ou a proibição requer um debate sobre os prós e os contras tanto de um modelo agrícola (AT) quanto de outro (AO) nas regiões contempladas pela ZCH4 e ZCH5, como por exemplo: i) Formulação de uma lista (relação) de produtos agrotóxicos a serem eventualmente permitidos na ZCH4 e na ZCH5 [em função da classificação toxicológica e efeitos residuais, deletérios, potenciais, permanentes ou prováveis nos recursos naturais (em especial, os recursos hídricos)]. Exemplo de aplicabilidade: problemas neurológicos acarretados pelo Glifosato em abelhas, e; ii) Regulamentação das práticas agroecológicas e de agricultura orgânica. Exemplo de aplicabilidade: SAF em APP's (sistemas agrossilvipastoris pautados no plantio (solo exposto) de abóboras, em áreas de preservação permanente – APP's ao longo de curso de água, em situação de pequena propriedade rural / agricultura familiar não é compatível com a proteção da função ambiental destas mesmas APP's e muito menos da própria propriedade rural).

Discussão

Critérios técnicos

Acredita-se, em continuidade à presente reflexão (uso ou não de agrotóxicos, AT, AO, dentre outros aspectos correlatos, em ZCH4 e ZCH5) que vários pressupostos normativos (e, por extensão, técnicos) consoante particularmente já dispostos na Lei n. 12.651/2012 devem ser também aqui considerados.

O primeiro deles, e talvez o mais importante, interessante e consistente, é o de que nas Áreas de Preservação Permanente (APP's)¹¹, quando caracterizadas as situações de Utilidade Pública, Interesse Social ou Atividades Eventuais ou de Baixo Impacto Ambiental, são permitidas intervenções antrópicas, desde que garantidos alguns pressupostos ambientais que, evidentemente, não venham a prejudicar a função ambiental desempenhada por tais APP's¹².

Dentre estes pressupostos ambientais preconizados em semelhante área de acentuada relevância ambiental¹³, qual seja, as APPs, não consta, à priori, nenhuma restrição, de qualquer modalidade que seja, em termos do uso (ou não) de agrotóxicos em tais localidades¹⁴.

Entende-se, a partir disto, e por analogia, que nas zonas ZCH4 e ZCH5, tanto quanto no caso da similaridade de relevância ambiental com as APPs, também não deveria restringir, de antemão, o uso de agrotóxicos por si só. Desta feita, imagina-se que, de qualquer modo, ou seja, tanto num modelo agrícola (AT, agrotóxicos) quanto no outro modelo (AO, sem o uso de agrotóxicos, por exemplo), em zona ZCH4 e/ou ZCH5, os seguintes elementos técnicos (devidamente integrados, na medida das possibilidades tecnológicas, ambientais e econômicas) devem (estes sim) ser, dentre outros, necessariamente considerados no desenvolvimento sustentável de atividades agropecuárias em determinada propriedade rural, quer seja pequena, média ou grande: práticas agrícolas (e usos) sustentáveis de proteção do solo, água e da vegetação¹⁵; práticas sustentáveis de manejo do solo e água e de recursos hídricos; práticas sustentáveis de manejo da cobertura vegetal; Erosão, assoreamento, erradicação de espécies invasoras; cultivo mínimo; plantio direto; conservação do solo; cobertura mínima do solo, e; capacidade de uso do solo agrícola (fragilidade ambiental).

Escopo administrativo

Ademais, imagina-se que a gestão pública ambiental municipal, para efeitos do regramento da questão dos agrotóxicos na ZCH4 e na ZCH5 deve “conversar intimamente” com as esferas dos demais poderes (estadual e federal) com respeito ao escopo administrativo da gestão ambiental das propriedades rurais (e, por extensão, urbanas, naquilo e quando couber), com respeito, por exemplo, a instrumentos administrativos tais como o Cadastro Ambiental Rural / Programa de Regularização Ambiental, bem como a Outorga do Uso da Água, dentre outros instrumentos.

De uma forma mais clara, acredita-se, até mesmo por suas implicações na proteção ambiental atrelada tanto à AT quanto à AO, que a determinação (área, localização, tipificação, etc.) das APP's, das áreas de Reserva Legal, dos Corredores Ecológicos, por exemplo, deveria também passar pela consideração do poder público municipal em termos de seus reflexos para a gestão sustentável da ZCH4 e da ZCH5.

Entende-se, em outras palavras, que ações (na verdade, interação) do ente federativo municipal frente aos demais entes com respeito às zonas em discussão, dentro deste escopo,

“rebateriam” no modelo agrícola de determinada propriedade rural (AT ou AO) e, por extensão, conforme linha de raciocínio aqui desenvolvida e defendida, de uma forma ou de outra, no uso de agrotóxicos ou não.

Aqui caberia, um “aparte” especial: a distinção entre AT e AO está se tornando cada vez mais difícil, visto que as práticas e técnicas tanto de um modelo agrícola (AT) quanto de outro (AO) estão se aproximando (integrando, harmonizando, compatibilizando-se) cada vez mais¹⁶.

De outro modo, entende-se que há um aspecto administrativo (muito embora, igualmente revestido de um denso componente técnico) que demandaria uma ação da Municipalidade de maneira extremamente incisiva tanto no que diz respeito à AT quanto à AO, qual seja, a efetividade de instrumentos de gestão ambiental, tais como, Anotação de Responsabilidade Técnica¹⁷, Assistência Técnica Rural (e Integrada), análise econômica e financeira de projetos técnicos, alternativas técnicas e locais, dentre outros, tanto no que concerne à AT quanto à AO.

Outros parâmetros

Em derradeiro, a discussão sobre AT, AO, agrotóxicos e outros elementos correlatos, naquilo que concerne à ZCH4 e à ZCH5 deve, por fim, também considerar os seguintes elementos: caracterização dos meios físico e biológico; intensidade de exploração compatível com a capacidade suporte ambiental local; adoção de medidas mitigadoras dos impactos sociais e ambientais; proibição do uso do fogo, e; comprovação da prestação de serviços ambientais¹⁸ tais como: (a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação e o melhoramento do solo; h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

Conclusões

O uso de “agrotóxicos”, ou não, nas zonas de conservação hídrica, ZCH4 e na ZCH5, localizadas no município de Botucatu/SP, é questão a ser discutida dentro do escopo da reflexão mais ampla, qual seja, o da prática de uma Agricultura Tradicional (AT) e/ou da Agroecologia (AO), em ambas as zonas.

Esta discussão é também uma questão do dimensionamento técnico e econômico da atividade agropecuária (produtiva) em face do tamanho da área cultivada (pequena, média e grande propriedade rural), quando se estiver referindo ao meio rural em específico. Para tanto, é necessário que se promova a prévia demonstração da viabilidade técnica, econômica, social, ambiental e comercial dos empreendimentos agrícolas, conforme o modelo agrícola proposta para determinada propriedade rural dentro da ZCH4 ou da ZCH5. Esta demonstração deve considerar os elementos

neste trabalho relacionados e, em especial, dentro da análise das “alternativas técnicas e locacionais”, bem como, via do Licenciamento Ambiental (prévio) pelos órgãos públicos municipais competentes, não se descuidando das demais instâncias nacionais e estaduais competentes.

Haveria que se registrar, finalmente, que o entendimento técnico aqui exposto seria válido não somente com respeito à ZCH4 e à ZCH5, como também, tanto à área de interesse ambiental (zona de recarga) da porção do aquífero Guarani que existente no município de Botucatu/SP, quanto, e em última instância, a toda e qualquer área rural onde se pretende licenciar, dentro de uma proposta do devido e necessário empoderamento do ente municipal, atividades agropecuárias pautadas no modelo agrícola de Agricultura Tradicional (AT), de Agricultura Orgânica (AO), ou de qualquer tipo de modelo agrícola a partir do qual se pretenda a produção sustentável de bens e serviços agropecuários no município de Botucatu.

Por fim, acredita-se que as considerações deste artigo possam ser extrapoladas para a formulação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, sobretudo, aqueles de natureza hídrica, com respeito à toda e qualquer localidade de relevante interesse ambiental onde os municípios pretendam discutir não somente a questão dos agrotóxicos, como também, e conjuntamente, os modelos de produção agrícola.

Referências

BOTUCATU. *Lei Complementar n. 1.153, de 7 de julho de 2015. Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA, e dá outras providências. Botucatu, SP: Prefeitura Municipal de Botucatu. 2013. Disponível: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/b/botucatu/lei-complementar/2015/115/1153/lei-complementar-n-1153-2015-institui-o-programa-de-pagamento-por-servicos-ambientais-psa-cria-o-fundo-municipal-de-pagamento-por-servicos-ambientais-fmpsa-revoga-a-lei-complementar-n-1045-de-21-de-maio-de-2013-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso: 29 Ago 2022.*

BRASIL. *Decreto n. 4.974, de 4 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. 2002. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4074.htm. Acesso: 29 Ago 2022.*

BRASIL. *Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. 2012. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso: 29 Ago 2012.*

BRASIL. *Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989. 1989. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm. Acesso: 29 Ago 2022.*

BRASIL. *Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. 2003. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.831.htm#art1. Acesso: 29 Ago 2022.*

BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; e dá outras providências. 2012. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso: 29 Ago 2022.*

BRASIL. *Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.* 2021. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso: 29 Ago 2022.

SÃO PAULO. *Decreto n. 66.549, de 07 de março de 2022. Disciplina a aplicação, no âmbito do Estado de São Paulo, da Lei federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021 e dá providências correlatas.* 2022. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. 2022. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66549-07.03.2022.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Fica%20institui%C3%ADa%20a,2021%2C%20nos%20termos%20deste%20decreto>. Acesso: 29 Ago 2022.

Notas

⁴ Agrotóxicos e afins: a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento, cf. art. 2º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei n. 7802/1989.

⁵ Até por conta de que, entendimentos ou opiniões divergentes precisam ser devidamente fundamentados com argumentos que sejam igualmente consistentes e válidos (quando não, em nome de uma segurança técnica e jurídica, evidências científicas e, sobretudo legalmente, respaldados).

⁶ “Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente”, cf. art. 1º, da Lei n. 10.831/2003, bem como art. 2º, inciso II, do Decreto n. 7.794/2012.

⁷ Oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais; Preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados em que se insere o sistema de produção; Incremento da atividade biológica do solo; Promoção de um uso saudável do solo, da água e do ar, e reduzir ao mínimo todas as formas de contaminação desses elementos que possam resultar das práticas agrícolas; Manutenção ou Incremento da fertilidade do solo a longo prazo; Reciclagem de resíduos de origem orgânica, reduzindo ao mínimo o emprego de recursos não-renováveis; Orientação pelo uso de recursos renováveis e por sistemas agrícolas organizados localmente; Incentivo à integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos; Manipulação dos produtos agrícolas com base no uso de métodos de elaboração cuidadosos, com o propósito de manter a integridade orgânica e as qualidades vitais do produto em todas as etapas, cf. art. 1º, parágrafo 1º, incisos I à IX, da Lei n. 10.831/2003.

⁸ Artigo 181 (Constituição do Estado de São Paulo-1989) - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices, urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes: §1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal, e; §2º - Os Municípios observarão, quando for o

caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

⁸ Isto porque, “suspeita-se” pela impossibilidade de uma caracterização homogênea, integral, total, de toda e qualquer localidade dentro das referidas zonas como um tipo ou outro (área rural, área urbana, etc.).

¹⁰ Lembrando que, para efeitos da caracterização de determinada localidade, dentro da ZCH4 ou da ZCH5, como área urbana consolidada, em particular, os seguintes parâmetros devem ser considerados: Área Urbana Consolidada: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica ; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços, e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados (1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública, e; 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos, cf. Art. 3º, inciso XVI, da Lei n. 12.651/2012.

¹¹ Art. 4º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e”; inciso II, alíneas “a” e “b”, bem como; incisos III à XI, da Lei n. 12.651/2012.

¹² “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, cf. art. 3º, inciso II, da Lei n. 12.651/2012.

¹³ Observe-se, diga-se a propósito, que em situação de verossimilhança de importância ambiental em termos tanto da ZCH4 quanto da ZCH5.

¹⁴ Fato este que, evidentemente não pode ser aqui interpretado como algum tipo de “carta branca” para o uso (indiscriminado e/ou desregulado, sobretudo) do uso destes produtos agroquímicos.

¹⁵ Haveria que se registrar, de passagem, que o Secretário do Verde já frisou que, segundo o Código Municipal de Meio Ambiente, é proibida a aplicação aérea de agrotóxicos na bacia do Alto Rio Pardo.

¹⁶ Conforme posicionamento interessante apontado por representante do Instituto Biodinâmico de Botucatu (IBD) em reunião extraordinária do Comdema havida aos 25 de agosto de 2022.

¹⁷ Em particular, com respeito ao profissional tecnicamente habilitado para prescrever e orientar tecnicamente a utilização de agrotóxicos ou afim, bem como garantir o uso de equipamento de proteção individual (EPI), além de inspecionar as condições de aplicação, cf. depreende-se do art.1º, incisos X, XIX e XXXIX, do Decreto n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002.

¹⁸ Possivelmente dentro do escopo de uma proposta de Pagamento por Serviços Ambientais, tal qual preconizado por farto e consistente corpo normativo, em especial: i) Lei municipal n. 1.153, de 07 de junho de 2015; ii) Dispositivos normativos estaduais diversos relacionados ao Decreto n. 66.549, de 07 de março de 2022, e; iv) Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021 / Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

**GRANDEZAS ESTIMADAS DE ÁREAS VERDES, ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE, ÁREAS INSTITUCIONAIS, PATRIMONIAIS E EDIFICADAS DO
PERÍMETRO URBANO DE FRANCA – SP**

Célio Bertelli⁹⁷

Estevão Urbinati⁹⁸

Tâmer de O. Faleiros⁹⁹

Pedro K. Bachur¹⁰⁰

Introdução

Localizado no nordeste do estado de São Paulo, o município de Franca possui população de 358.539 habitantes e área total de 605,679 km², sendo 84,00 km² de área urbanizada por onde se distribuem os 313.046 habitantes da cidade (IBGE 2010). Desbravado no século XVI, o município de Franca foi de fato povoado somente a partir do início do século XVIII, com as descobertas das minas. A abertura das estradas de Goiás em 1722 e do Desemboque propiciaram a formação de vários pousos, que se constituíram nos primeiros núcleos povoadores da região, conhecidos como ‘Bairro das Canoas’. Em 1838, Franca passou a ser sede de uma comarca e possuir um juiz de direito, pela lei provincial nº 7, de 14 de março de 1839, devido a situação de revolta. Em primeiro de março de 1842 foi criado o distrito policial (IBGE, 2022).

Sobretudo no atual cenário em que as cidades terão de lidar cada vez mais com eventos climáticos extremos, consequência do acelerado aquecimento global desencadeado pela ação humana no planeta, há que se estudar meios para que os aglomerados urbanos se tornem resilientes aos estresses advindos desta situação, bem como venham a contribuir para a reversão do processo de desequilíbrio climático em curso. Portanto, este artigo pretende fornecer um retrato atualizado da situação das Áreas verdes, Áreas de Preservação Permanente, Áreas Institucionais e Áreas Patrimoniais no município de Franca/SP, necessário ao bem-estar e saúde dos seus habitantes, permitindo assim o poder público realizar comparativos visando aplicação de políticas públicas que versem sobre o tema.

⁹⁷ UNESP FRANCA. Eng. Agrônomo e Doutor em Geociências e Meio Ambiente pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – Rio Claro), e-mail: celio.bertelli@unesp.br

⁹⁸ FAFRAM ITUVERAVA. Eng. Agrônomo e Doutor em Microbiologia Agropecuária pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, (UNESP – Jaboticabal), [cursando Pós-Graduação em Gestão de Recursos Hídricos \(FAFRAM – Ituverava\)](#), e-mail: estevaour@hotmail.com

⁹⁹ FAFRAM ITUVERAVA. Biólogo e Mestre em Zoologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP – Botucatu) [cursando Pós-Graduação em Gestão de Recursos Hídricos \(FAFRAM – Ituverava\)](#), e-mail: tamerfaleiros@gmail.com

¹⁰⁰ FAFRAM ITUVERAVA. Eng. Agrônomo pela Universidade de Franca (UNIFRAN) e [cursando Pós-Graduação em Gestão de Recursos Hídricos \(FAFRAM – Ituverava\)](#), e-mail: bachurp@hotmail.com

2 DESENVOLVIMENTO

Processos metodológicos

A metodologia aplicada neste artigo é participativa, qualitativa, quantitativa e exploratória na leitura de levantamentos teóricos e cartas temáticas, assim como quantitativa na estimativa de novas grandezas para mapa da zona urbana de Franca – SP. Acredita-se que todo cientista busca por respostas e as pesquisas que procuram responder perguntas originais geralmente mudam a direção das próximas (VOLPATO, 2011). Conciliado a este pensamento, a pesquisa qualitativa pode ser relacionada à expedição de reconhecimento que fazem os exploradores de uma região desconhecida, assim, estimula a abertura de outros projetos de forma que também incentiva pesquisas e discussões acerca do assunto (GIL, 2002). A pesquisa participante, em certas situações considerada sinônimo da pesquisa-ação, propõe uma forma de ação planejada, de caráter social, educacional, técnico e outro (THIOLLENT, 1985, p.7 apud GIL, 2002). No caso desta pesquisa, evidencia-se o retrato contemporâneo da situação das áreas verdes, institucionais e de preservação permanentes no município de Franca - SP.

Referencial Teórico

A construção do conhecimento da relação homem-natureza se realiza em vista aos processos que ocorrem na sociedade. Assim, o entendimento da problemática ambiental depende da cultura, ou seja, da vida em sociedade. São as práticas do meio social que determinam a natureza dos problemas ambientais que cercam a humanidade (QUINTAS, 2006). Atualmente, o problema de controle de áreas vegetadas nos municípios vem afetando significativamente o desenvolvimento sustentável. Os impactos ambientais, incluindo a redução da biodiversidade, são, principalmente, um produto do crescente metabolismo social da economia humana (CAMPOS; CASTRO, 2017).

A urbanização acelerada ocasionou uma dinâmica intensa de ocupação da cidade, ainda que se trate de um município com amplitude espacial, isto é, com extensão territorial grande se comparada com a densidade demográfica de outros municípios da região. No entanto, as taxas de ocupação e crescimento horizontal de Franca, permitiram celeridade na ação antrópica e na modificação da paisagem (LOPES, et al., 2019). Para caracterizar a área urbana de Franca, são separadas as Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanente, Áreas Institucionais e Áreas Patrimoniais.

Área institucional é a parcela do terreno reservada a edificação de equipamentos comunitários. De acordo com a Lei Federal nº6.766/1979 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, em seu artigo 4º, onde afirma que os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

A cobertura vegetal é um atributo muito importante e negligenciado no desenvolvimento das cidades (NUCCI, 2001). Essa cobertura vegetal oferece diversas funções, entre elas: função social; função estética; função ecológica; função educativa; função psicológica. Sabendo de sua importância, a falta dela interfere na qualidade de vida dos habitantes (BARGOS; MATIAS, 2011).

Bolund & Hunhammar (1999), relatam que, embora a humanidade esteja cada vez mais urbana, continua a depender da natureza para sua sobrevivência, e que as cidades dependem não apenas dos ecossistemas que estão além dos seus limites, mas sobretudo dos ecossistemas urbanos internos. Neste sentido, os parques e áreas verdes urbanos podem se constituir em importantes ilhas de bem-estar para a população urbana. Segundo Zhang et al (2021), a crescente deterioração ambiental que as cidades enfrentam, por exemplo os efeitos de ilha de calor, poluição sonora e atmosférica, podem ser mitigados pelos benefícios providos pelos parques urbanos.

Áreas verdes são locais onde encontra-se vegetação predominantemente arbórea, praças, jardins e parques, o qual sua distribuição é pública, sem diferenciar classe social, para atingir as necessidades reais de lazer (MORERO; SANTOS; FIDALGO, 2007. p. 19 – 30)

As Áreas Verdes e Áreas Institucionais de Franca foram determinadas no Artigo 20 da Lei Complementar nº 137/2008, que dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Franca, e afirma:

Da área total, objeto do projeto de loteamento e desmembramento de glebas, com área superior a 10.000 m², serão destinados, no mínimo:

- a) 10% (dez por cento) para áreas verdes;
- b) 5% (cinco por cento) para áreas institucionais;
- c) 20% (vinte por cento) destinados ao sistema viário

Neste mesmo artigo, em seu parágrafo 1º, afirma que: “As áreas previstas neste artigo para uso institucional ou verde não poderão coincidir com área de reserva legal, de preservação permanente ou faixas ‘non aedificandi’”. Ou seja, as áreas verdes não são consideradas parcelas de Áreas de Preservação Permanente (APP) ou vice e versa, não sendo contabilizadas no percentual mínimo requerido. A Lei Federal 12.651/2012 considera Área de Preservação Permanente – APP, em seu Artigo 3º, inciso II:

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Em Franca – SP, foi constituída pela Lei Complementar nº 09/1996, em seu Artigo 47 são consideradas áreas de preservação permanente florestas e demais formas de vegetação situadas:

(...) b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, desde o seu nível mais alto medido horizontalmente, em faixa marginal, cuja largura mínima será:

1) de trinta metros para os que estejam situados em áreas urbanas;

Segundo Silva et al. (2021), os processos de produção das cidades vêm gerando consequências nas condições climáticas, nos quais os espaços livres vegetados urbanos são apontados como estratégias positivas para adaptação e mitigação das alterações climáticas. Os mesmos autores relatam ainda que os processos de produção das cidades brasileiras, historicamente, pouco consideraram os elementos naturais no planejamento, criaram espaços altamente impermeabilizados, rios canalizados, alterações no relevo e retirada da vegetação, sendo que os efeitos desses processos, somados às alterações climáticas, vêm gerando graves consequências, como inundações, deslizamentos, poluição atmosférica, formação de ilhas de calor.

As práticas antrópicas sem controle estabelecido e fiscalizado, acarretam em situações de risco. As situações de risco podem ser evitadas quando o perigo é identificado, ou seja, que processos naturais ou da ação humana o estão produzindo, em que condições a sua evolução poderá desencadear um acidente, e qual a probabilidade deste fenômeno físico ocorrer, então avaliar as consequências que ele causará, assim podendo diminuir o risco através de um melhor gerenciamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

A solução para a pressão antrópica e suas consequências socioambientais pode ser vista nos 'Objetivos de Desenvolvimento Sustentável', de 2015, onde a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs aos países membros, uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para os próximos 15 anos, a 'Agenda 2030', composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os quais buscam assegurar os direitos humanos, acabar com a pobreza, lutar contra a desigualdade e a injustiça, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, agir contra as mudanças climáticas. Há décadas, a gestão pública nas esferas federal, estadual e municipal vem através dos instrumentos legais promovendo ações que venham mitigar e compensar os impactos ambientais causados pela ação antrópica nas áreas urbanizadas.

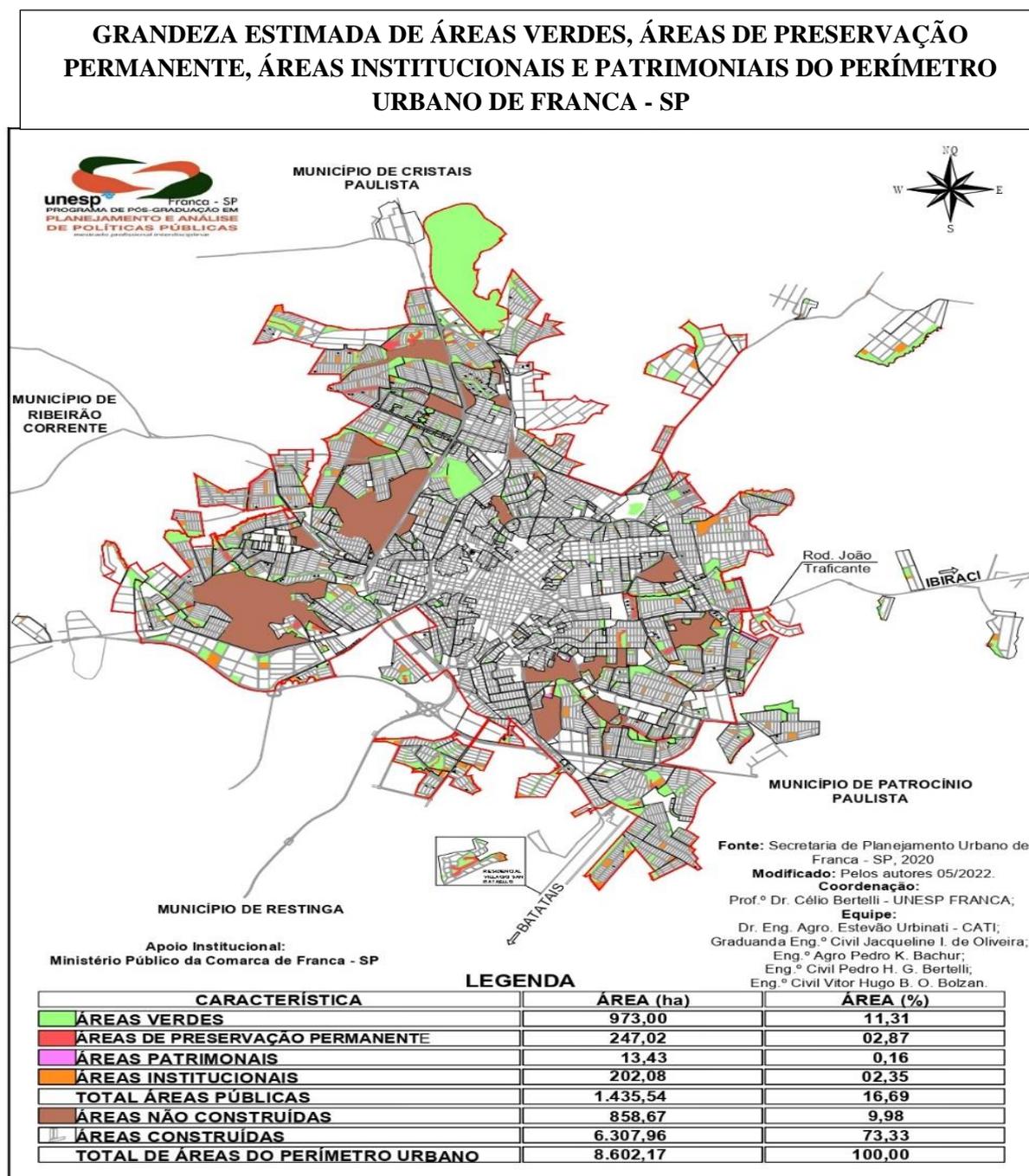
De acordo com a Carta de Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanente e Áreas Públicas do Perímetro Urbano de Franca - SP (Prefeitura Municipal de Franca - SP, 2020), a malha urbana de Franca possui 8.320,64 hectares (ha), sendo esses divididos em Áreas Verdes (636,18 ha); Áreas de Preservação Permanente (APP) (218,02 ha); Áreas Patrimoniais (2,99 ha); Áreas Institucionais (190,57 ha), Áreas Públicas (1.047,76 ha) e Áreas Ocupadas Construídas (7.272,88 ha). Entretanto, essas quantificações encontram-se em desacordo com o cenário atual da cidade, fazendo-se necessários novos dados, como proposto por este trabalho.

Resultados e Discussão

Com novo levantamento de dados do perímetro urbano de Franca, foi possível estimar de forma mais atual, a quantificação da grandeza de Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas Institucionais e Patrimoniais. Resultando em uma nova carta temática (mapa 1).

Como demonstrado anteriormente, realizou-se um levantamento, em 2020, da Carta de Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanente e Áreas Públicas do Perímetro Urbano de Franca - SP (Prefeitura Municipal de Franca - SP, 2020), que teve como resultado uma estimativa da grandeza da malha urbana de Franca, a qual possui 8.320,64 hectares (ha), divididos em Áreas Verdes (636,18 ha); Áreas de Preservação Permanente (APP) (218,02 ha); Áreas Patrimoniais (2,99 ha); Áreas Institucionais (190,57 ha) e Áreas Ocupadas Construídas (7.272,88 ha).

Entretanto, estes dados encontram-se desatualizados, portanto, a carta apresentada pelos autores apresenta dados do ano de 2022 da situação das Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanentes, Áreas Institucionais e Áreas Patrimoniais do perímetro urbano de Franca – SP.



Mapa 1. Grandeza estimada de Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas Institucionais e patrimoniais do perímetro urbano de Franca - SP.

De acordo com o Mapa de Grandeza estimada de Áreas Verdes, Áreas de Preservação Permanente, Áreas Institucionais e Patrimoniais do Perímetro urbano de Franca – SP, a área total do perímetro é de 8.602,17 ha, sendo 973,00 ha (11,31%) de Áreas verdes, 247,02 ha (02,87%) de APPs, 202,08 ha (02,35%) de Áreas Institucionais; 13,43 ha (0,16%) de Áreas Patrimoniais; 858,67 ha (9,98%) de Áreas não construídas e 6.307,96 ha (73,33%) de Áreas Construídas.

Com isso, é possível perceber que a maior parte de Franca é de Áreas construídas sendo mais que 30 vezes maior que as Áreas de Preservação Permanentes e mais que 6 vezes maior que as Áreas Verdes. Assim, fica evidente a necessidade de enfatizar a importância não apenas das moradias urbanas, do crescimento organizado e eficiente da cidade, mas também do cuidado com as Áreas Verdes e de Preservação Permanente para a garantia de qualidade de vida da população,

proteção dos recursos hídricos, proteção contra enchentes, balanço hídrico local e da fauna e flora, seguindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015).

Conclusão

O crescimento urbano causou uma mobilização social e econômica, com ele, também surgiu a necessidade de demonstrar a importância da saúde pública e do meio ambiente, sendo que ambos estão relacionados, principalmente a drenagem urbana e o balanço hídrico.

Franca é um município que possui potencial para ser referência regional em sustentabilidade, para isso, são necessários investimentos em políticas públicas voltadas a sua área urbana, que incentivem ações sustentáveis, por exemplo um Plano Diretor de Macrodrenagem e Microdrenagem, para harmonizar com o balanço hídrico.

Este trabalho servirá como ferramenta de planejamento aplicado em políticas públicas de uso e ocupação do solo, na malha urbana do município de Franca, que são necessárias para a união da sociedade e natureza e consolidação dessa relação de maneira sustentável, para melhoria da qualidade de vida e aplicação de práticas de restauração, proteção e conservação da fauna e flora nativas da área urbana, como preconizam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS, 2015).

Referências

BARGOS, D.C., MATIAS, L.F. **Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. Sociedade Brasileira de Arborização Urbana: REVSBAU**, Piracicaba – SP, v.6, n. 3, p. 172-188, 2011.

BOLUND, P. HUNHAMMAR, S. **Ecosystem Services in Urban Areas. Ecological Economics**, 29, 293-301, 1999.

BRASIL, **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em: 15 de jul. 2022

BRASIL, **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm> Acesso em: 10 de jun. 2022.

BRASIL, **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>> Acesso em: 10 de jun. 2022.

CAMPOS, Renata Bernardes Faria; CASTRO, Josiane Marcia. **Áreas Verdes: Espaços Urbanos Negligenciados Impactando a Saúde. Saúde & Transformação Social**. Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 106-116. 2017.

de-novembro-de-1996 Acesso em: 01 de jul. de 2022.

FRANCA, Estado de São Paulo. **Lei Complementar N° 137, de 18 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Franca e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/f/franca/lei-complementar/2008/13/137/lei-complementar-n-137-2008-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-municipio-de-franca-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 11 de jun. 2022.

FRANCA, Estado de São Paulo. **Lei Complementar N° 9, de 26 de novembro de 1996**. Disponível em: <https://franca.sp.leg.br/pt-br/legislacao/lei-complementar-no-9-de-26->

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

LOPES, M.F.; BERTELLI, C.; BERTELLI, P.H. “Evolução, Impactos e a Mitigação da Drenagem Urbana de Franca – SP”. Anais do III Seminário de Recursos Hídricos da Bacia do Sapucaí-Mirim e Grande. p.2 – 20. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – Cities Alliance. **Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas: Guia para Elaboração de Políticas Municipais / Celso Santos Carvalho e Thiago Galvão, organizadores – Brasília: Ministério das Cidades; Cities Alliance, 2006.**

MORERO, A.M.; SANTOS, R.F.; FIDALGO, E.C.C. **Planejamento ambiental de áreas verdes: estudo de caso de Campinas-SP. Revista do Instituto Florestal**, v. 19, n. 1, p. 19-30, jun. 2007.

NUCCI, J.C. **Qualidade ambiental e adensamento urbano**. São Paulo, SP: Humanitas, 2001.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, Agenda 2030**. Assembleia Geral da ONU, 2015.

QUINTAS, J.S. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2ª ed. revista. – Brasília: Ibama, 2006.

SILVA, Karielle Ferreira da; PEREIRA, Camila Tavares; PERES, Renata Bovo. **Variação Temporal da Temperatura de Superfície da Área Urbana e dos Parques da Cidade de São Carlos – SP**. Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 20, 12 ago. 2021. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/revsbau.v16i2.78629>.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982, p. 7 apud. GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2002. p. 61.

VOLPATO, Gilson Luiz. **Método Lógico para Redação Científica**. Botucatu: Best Writing, 2011.

ZHANG, Ran; SUN, Fengyun; SHEN, Yanan; PENG, Shengjing; CHE, Yue. **Accessibility of urban park benefits with different spatial coverage: spatial and social inequity. Applied Geography**, [S.L.], v. 135, p. 102555, out. 2021. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102555>.

GESTÃO DE RESÍDUOS ORGÂNICOS NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA/SP: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO DA EMPRESA MINHOCARIA

*Raissa Carvalho Ribeiro*¹⁰¹

Introdução

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) se caracteriza como uma Política Pública a partir do momento em que começa a compor parte da agenda governamental em resposta aos problemas ambientais enfrentados na atualidade. Seu enquadramento enquanto uma Política pública se dá a partir da identificação do problema de consumo e geração de resíduos que por sua vez apresenta impacto social. No Brasil suas diretrizes são estabelecidas em âmbito nacional, mas é através da escala local, com a elaboração e implementação dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos que a PNRS deve se concretizar. Tal característica acompanha o movimento das Políticas Públicas brasileiras que tendem à descentralização (MARTINS, 2017), na qual os municípios se tornam responsáveis pela implementação.

Nesse sentido, justifica-se a análise da implementação de uma Política Pública Federal em realidades regionais e locais. O município de Araraquara apresenta uma série de características que chamam atenção para o campo investigativo da gestão de resíduos sólidos urbanos. Sobretudo, apresenta uma dinâmica de incentivo à economia local e possui, ainda que de forma incipiente, o envolvimento entre Estado, sociedade e empresas na temática, o que em tese, cumpre com a premissa da responsabilidade compartilhada prevista na lei. Ao tomar como unidade de análise uma cidade média que se localiza na região central do estado de São Paulo, procurou-se compreender como é realizada a gestão de resíduos sólidos urbanos, sobretudo os orgânicos por representarem mais de 50% do total de resíduos produzidos nas cidades brasileiras, dado que se verifica também na realidade do município. Para além disso, investigar a gestão dos resíduos orgânicos se torna viável a partir de iniciativas de empresas como a Minhocaria, atuante na cidade desde 2017, fato que reforça o campo de análise da responsabilidade compartilhada.

O espaço urbano na atualidade representa um campo vasto de estudos sobre a temática ambiental, pois ele abriga diversas atividades econômicas, sociais e políticas importantes para a compreensão da sociedade moderna. Todas as mudanças vivenciadas a partir do processo de industrialização e posteriormente de urbanização carregam consigo consequências ambientais, como é o caso da crescente produção de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). A exemplo disso, no ano de 2007 o número de resíduos gerados nas cidades já ultrapassava a porcentagem de aumento

¹⁰¹ Graduanda em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. A presente pesquisa está vinculada ao processo 2021/11653-1 da FAPESP sob orientação do Professor Doutor Rafael Alves Orsi

populacional (ZAGUETTO, 2018) e, desde então, pouco foi feito para reverter esse quadro. É nesse cenário que surge a necessidade de estratégias alternativas que conciliem a dimensão social, ambiental e econômica da vida em sociedade.

Diante dos novos desafios impostos no cenário internacional com relação à temática ambiental, governos e organizações caminham em busca de alternativas que conciliem preservação ambiental e crescimento econômico. É nesse contexto que surge na última década um debate mundial acerca da transição do que seria um sistema linear para um sistema circular, proposto a partir de um manifesto publicado em 2002 por William McDonough e Michael Braungart denominado “Cradle to Cradle” ou C2C. Tal debate se fortalece ainda mais com o surgimento em 2009 da Fundação Ellen Macarthur, que se constitui atualmente como referência em projetos que visam a transição para a Economia Circular (EC). Essa perspectiva ganha destaque por apresentar mudanças na base produtiva que pode contribuir para a redução da geração de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) uma vez que para essa abordagem o conceito de resíduo não deve existir, pois tudo deve ser projetado para retornar ao ciclo produtivo. No entanto, diversas questões vêm sendo levantadas no que diz respeito a real capacidade desse sistema circular responder aos problemas ambientais enfrentados na atualidade, o que reafirma a importância de analisar sua aplicabilidade na realidade concreta (MURRAY, 2017)

No cenário brasileiro as proposições da Economia Circular aparecem de forma incipiente atrelada a projetos e debates promovidos pelos governos de forma local. A exemplo disso, em pesquisa anterior realizada no Município de Araraquara, foi possível identificar dentro da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) diversos pontos que se enquadram nas propostas para circularidade, o que a primeira instância indica novos horizontes para a agenda ambiental do país a partir de iniciativas locais. Levando em consideração a relevância dessa temática, a presente pesquisa se utiliza como campo de análise a cidade de Araraquara para responder a seguinte pergunta: Em que medida as proposições da Economia Circular estão inseridas na gestão de RSU do Brasil a partir da perspectiva local, e até que ponto esses preceitos respondem às demandas de um país de capitalismo periférico? O município tomado como campo de análise está localizado no interior do estado de São Paulo com cerca de 240 mil habitantes e possui uma economia que se destaca por manter um setor da agroindústria consolidado. No entanto, vale ressaltar que, nos últimos anos, outros setores da economia vêm se desenvolvendo, sobretudo com o incentivo de ações do governo para promover uma economia local voltada à temática do desenvolvimento urbano sustentável.

Para a implementação da PNRS a cidade conta com as ações da Cooperativa Acácia na realização da coleta seletiva, e do DAAE para coleta dos demais resíduos e limpeza urbana através de transportadoras de pequeno e grande porte. Além disso, no ano de 2020 o governo municipal instituiu uma nova cooperativa chamada Sol Nascente, a partir da capacitação de egressos do

sistema penitenciário, para trabalhar com compostagem e limpeza urbana. De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), os resíduos que não são coletados pela cooperativa Acácia têm como destinação final o aterro da cidade de Guatapar/SP, que atende 23 municípios, sendo Araraquara o segundo maior gerador. O município encaminha para o aterro de Guatapar cerca de 150 toneladas de resíduos por dia sem nenhum tratamento. Além disso, o Plano Municipal aponta que são desperdiçados anualmente cerca de 11,5 milhões de reais ao enviar resíduos apenas de natureza orgnicapara aterros (PMSB, 2014).

Gestão de resíduos em Araraquara: caso da empresa minhocaria

A pesquisa contou com o levantamento de dados acerca do funcionamento da empresa Minhocaria bem como do montante de resíduos orgânicos coletados ao longo do período de análise estipulado: segundo semestre de 2019 até 2021. De acordo com o site da empresa, a Minhocaria é caracterizada como uma microempresa cadastrada no Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) e no Sistema Estadual de Gerenciamento Online de Resíduos Sólidos (SIGOR) para emissão de certificados de destinação final de resíduos classe IIA. Seu pátio de compostagem é licenciado pelo CETESB, Ibama, Bombeiros, Vigilância e Prefeitura, além de possuir capacidade para receberat 50 toneladas por mês de resíduos orgânicos. Todas as coletas e transporte dos resduosso feitas através de veículo próprio da empresa.

Suas atividades se iniciam com a venda de composteiras domésticas produzidas a partir de materiais como baldes reutilizados. A idealizadora do projeto informou em entrevistaque seu interesse pela temática e desejo em desenvolver um projeto sobre gestão de orgânicos surgiu quando foi beneficiada pelo programa Composta São Paulo, Política Pública implementada na capital paulista em 2014 pelo então prefeito Haddad (PT), que distribuiu cerca de duas mil composteiras domésticas para a população. É importante ressaltar que nos últimos anos surgem novas iniciativas para pensar a temática ambiental, uso de matérias primas e formas de se reduzir a quantidade de resíduos gerados. Esse debate ocorre em escala local, mas está fortemente pautado sobre a agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos mundialmente, o que impulsiona governos a construir projetos e implementarem políticas para alcançá-los.

Em Outubro de 2017 a empresa socioambiental Minhocaria foi fundada enquantouma MEI (Microempreendedor individual) no município de Araraquara, mas são a partir de 2019, especificamente no último quadrimestre do ano, passou a atender grandes geradores de resíduos orgânicos como o Shopping Jaraguá. No mesmo ano, a empresa deixa de ser MEI e passa a ser enquadrada como ME (Microempresa). Desde então, atua com seus dois idealizadores trabalhando em um pátio de compostagem que atende atualmente quatro empreendimentos da cidade de Araraquara além de residências que assinam seus serviços mensais de coleta de resíduos orgânicos.

GERADOR	QUANTIDADE COLETADA EM KG POR QUADRIMESTRE (ÚLTIMO QUADRIMESTRE DE 2019 ATÉ 2021)						
	PRIMEIRO	SEGUNDO	TERCEIRO	QUARTO	QUINTO	SEXTO	SÉTIMO
Jaraguá	64.838,1	40.160,3	9.947,4	27.653,1	11.716,3	22.623,6	30.781,0
Cutrale	18.120,0	25.460,0	12.900,0	16.950,0	13.330,0	28.900,0	31.960,0
Solenis	-----	-----	-----	-----	973,6	675,0	681,9
JBT	-----	-----	-----	-----	-----	-----	3.454,6
Residencial	-----	-----	-----	-----	1.240,5	1.774,4	2.478,0

Tabela 1 - Fonte: Elaborado pela autora

Os dados referente às coletas foram organizados em um primeiro momento para análise de acordo com quadrimestres, uma vez que as atividades da empresa no período delimitado para a pesquisa começaram no último quadrimestre de 2019. As informações foram coletadas a partir de conversas com a fundadora do projeto e retiradas de planilhas de controle dos gestores. Quanto às coletas em grandes geradores, a empresa cliente Cutrale atua na produção de laranjas e realiza coleta de resíduos orgânicos advindos de seus restaurantes e também de podas e resíduos orgânicos das indústrias. Desde 2019 até 2021 destinou para o pátio de compostagem da Minhocaria 147,62 toneladas de resíduos.

Já o shopping Jaraguá também realiza compostagem desde 2019 de todos os resíduos orgânicos advindos da praça de alimentação e lojas, totalizando até 2021 cerca de 207,71 toneladas de resíduos tratados pela Minhocaria. Além disso, em parceria com o shopping a empresa mantém um espaço fixo dentro de suas instalações chamado "Abraço o planeta" que disponibiliza adubos e fertilizantes a serem comercializados por um valor social, ou seja, o cliente pode pegar e depositar o valor que deseja. No espaço também existe toda a explicação de como a compostagem é realizada a fim de tornar mais conhecida essa prática.

Imagem 1

Fonte: https://premio.abrasce.com.br/all_case/abrace-o-planeta/



A empresa Solenis, especializada em produtos químicos, utiliza os serviços da Minhocaria para coletar os resíduos orgânicos advindos do refeitório desde 2021, totalizando cerca de 2,33 toneladas de resíduos compostados. Já a parceira JBT Corporation passou a realizar coletas no último quadrimestre de 2021, totalizando 3,45 toneladas de resíduos orgânicos destinados ao pátio de compostagem.

Quanto aos coletas residenciais, uma das dificuldades encontradas foi mensurar a quantidade de resíduos orgânicos coletados dessa forma. Nesse caso o serviço é realizado a partir de uma contribuição mensal de até R\$50 e todos os meses os clientes são beneficiados com composto e biofertilizante. Esse serviço era prestado desde a fundação da empresa, mas só começou a fazer parte dos registros a partir de 2021, que totalizam 5,49 toneladas. Umavez que a empresa funciona apenas com seus dois fundadores gerindo todos os processos, desde a montagem de leiras até a questão burocrática, é possível observar que nos primeiros anos de funcionamento muitos registros e questões documentais de clientes caracterizados como pequenos geradores acabaram não sendo registradas. Por fim, os dados da empresa Vitale, que aparece enquanto parceira no site oficial da Minhocaria, não foram encontrados nos registros disponibilizados pela gestora.

Com os dados apontados, podemos observar que a procura por serviços de coletas de resíduos orgânicos vem crescendo na cidade de Araraquara desde 2019 e esse crescimento é acompanhado pela quantidade de resíduos compostados. No total entre o último quadrimestre de 2019 até 2021 foram tratados cerca de 370 toneladas de resíduos orgânicos que seriam encaminhados para aterros sanitários.

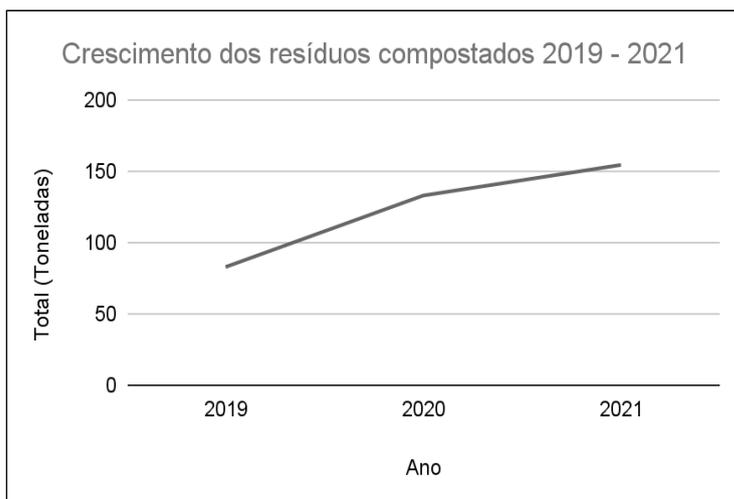


Gráfico 1 - Fonte: Elaborado pela autora

Durante o processo de análise dos dados novas questões foram levantadas sobre o gerenciamento de resíduos da empresa. Nesse sentido foi utilizada a ferramenta SurveyMonkey para mensurar dados que não estavam dispostos nas planilhas através de um questionário de nove perguntas para compreender os seguintes aspectos:

1. Enquadramento legal da empresa atualmente MEI ou ME;
 2. Tamanho em metros quadrados do pátio de compostagem;
 3. Serviços prestados atualmente;
 4. Se o número de coletas residenciais inclui os condomínios;
 5. Se as coletas em condomínios acontecem nele todo ou apenas algumas residências;
 6. O motivo dos dados das coletas de pequenos geradores dos anos anteriores a 2021 não estarem contabilizados;
 7. Bairros mais atendidos;
 8. Se existem mecanismos para mensurar a quantidade de rejeitos ou outros materiais que acabam sendo enviados junto com os resíduos orgânicos;
 9. Se a empresa tem se inserido nos debates municipais e regionais sobre Economia Circular
- Referente ao enquadramento legal, a empresa atualmente segue funcionando enquanto MEI e além das coletas, oferta os serviços de palestras para empresas, oficinas e treinamentos voltados para gestão de resíduos. O pátio possui 1.850 metros quadrados onde são compostados

todos os resíduos coletados. Em sua maioria, os bairros das coletas residenciais se concentram no Jardim Imperador, região que reside moradores de classe média. Referente a ausência de dados sobre as coletas de pequenos geradores, a empresa declarou que ela é realizada a coleta desde o segundo semestre de 2016 e por ser uma quantidade pequena os pesos não eram registrados. Quanto aos condomínios, apenas algumas casas realizam as coletas, não existindo um contrato fechado com a gestão do espaço. A empresa informou que tem realizado reuniões e orçamentos mas o valor alto acaba inviabilizando os contratos.

Quanto aos mecanismos de controle dos materiais que acabam sendo enviados de maneira inadequada junto com os resíduos orgânicos, como por exemplo microplásticos, plástico filme, papel alumínio, lacres e etc, não existe nenhum controle sobre a quantidade. A empresa informou que apenas separa esses materiais durante o processo de triagem no pátio e o descarta de maneira correta. Por fim, analisando a atuação da empresa em diversas frentes e movimentos municipais que serão mencionados na sessão seguinte, foi questionado seu envolvimento em debates sobre a EC. A mesma informou que faz parte de frentes parlamentares da vereadora Fabiana Cristina Virgílio (PT), sobretudo à frente de direito à cidade. Também foi informado que a lei da moeda verde no município, que consiste em uma semana de incentivo a troca de materiais recicláveis enquanto moeda social para descontos em alimentos, foi assinada pelos idealizadores da empresa junto a vereadora.

Além de oferecer os serviços de coletas residenciais, planos para empresas e venda de composteiras domésticas, a empresa busca atuar em projetos com organizações da sociedade civil bem como manter o diálogo com a Prefeitura Municipal de Araraquara. Segundo sua idealizadora, a microempresa possui uma boa relação com a prefeitura representada por algumas ações como a o início da elaboração de um projeto socioambiental em 2017 e projetos de educação ambiental em escolas do bairro São Rafael. Além disso, recentemente realizou treinamento e capacitação de egressos do sistema penitenciário para compor a Cooperativa Sol Nascente, projeto que visa trabalhar com limpeza urbana, compostagem e hortas urbanas.

Quanto às ações sociais, seus gestores estão envolvidos no projeto Horta Comunitária da Zona Norte disponibilizando adubos e fertilizantes para a plantação de vegetais e hortaliças, bem como trabalhando na revitalização do espaço junto com a comunidade local. Todo o montante de composto e biofertilizante que não é entregue aos clientes residenciais, nem disponibilizado para projetos ou para a loja abraça o planejamento, a empresa comercializa com agricultores da região e em 2022 passou a embalar no próprio pátio e a distribuir para lojas, floriculturas etc.

Por fim, foi perguntado a gestora quais os impactos da pandemia de Covid-19 foram sentidos durante os anos de 2020 e 2021, e a mesma respondeu que nos primeiros meses as coletas diminuíram com a paralisação das atividades nas empresas, mas que em contrapartida as vendas de composteiras aumentaram. Quando questionada sobre os projetos futuros, a idealizadora

mencionou que deseja expandir a venda de composteiras para outras cidades, mecanizar mais os processos a partir da compra de uma retroescavadeira e expandir o negócio até a capacidade máxima do pátio para em um segundo momento começar a atuar na ecovila que vem sendo construída no município por um coletivo da sociedade civil.

Ao caracterizar as ações da empresa Minhocaria, parte-se para o acompanhamento da agenda do município de Araraquara que versa sobre a temática ambiental e sobre o gerenciamento de RSU foi acompanhada juntamente com a análise do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o município conta com as ações da Cooperativa Acácia na realização da coleta seletiva, e do DAAE para coleta dos demais resíduos e limpeza urbana através de transportadoras de pequeno e grande porte. De acordo com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), os resíduos que não são coletados pela cooperativa Acácia têm como destinação final o aterro da cidade de Guatapará/SP, que atende 23 municípios, sendo Araraquara o segundo maior gerador. O município encaminha para o aterro de Guatapará cerca de 150 toneladas de resíduos por dia sem nenhum tratamento. Além disso, o Plano Municipal aponta que são desperdiçados anualmente cerca de 11,5 milhões de reais ao enviar resíduos orgânicos para aterros ao invés de tratá-los adequadamente como previsto em lei. Ao observar os entraves da gestão municipal em busca da implementação da PNRS, através dos instrumentos mencionados acima, observa-se uma desatenção na questão dos resíduos orgânicos que compõem 54% dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) gerados na cidade (PMSB, 2014) Segundo o PMSB, a coleta dos resíduos é de responsabilidade da Secretaria de Obras e Serviços Públicos e a autarquia Departamento Autônomo de Águas e Esgoto (DAAE) compete à função de gerenciar o aterro, a central de triagem e os bolsões de entulho.

O plano realiza a caracterização dos resíduos de acordo com suas classes apresentadas pela PNRS e pela ABNT NBR 10004, sendo eles divididos em: I Perigosos; II Não-perigosos (IIA Não-inertes e IIB Inertes). Os Resíduos Sólidos Domiciliares (RSD) fazem parte da classe IIA, e em sua maioria são de origem orgânica IIA, pois apresentam características de biodegradabilidade ou solubilidade em água. Sua coleta é realizada por uma empresa contratada e atende 100% da área urbana da cidade e 30% da zona rural. A disposição final dos RSU se dá através do aterro sanitário localizado no município de Guatapará, a cerca de 50km da cidade. O documento apresenta um estudo sobre a caracterização dos RSU da cidade no qual observamos o crescente montante de resíduos orgânicos.

MATERIAL	SETOR 02 (CLASSE MÉDIA)	SETOR 03 (CLASSE MÉDIA)	SETOR 12 (CLASSE ALTA)	SETOR 09/17 (CLASSE BAIXA)
	kg	%	kg	%

PODA E CAPINA	0,70	0,67	0,00	0,00
VIDRO	1,60	1,52	2,50	1,97
MADEIRA	0,35	0,33	0,70	0,55
TRAPO E PANO	2,65	2,53	4,95	3,89
PAPELÃO	1,30	1,24	2,70	2,12
PAPEL	7,15	6,81	7,20	5,66
ALUMÍNIO	0,60	0,57	0,40	0,31
MATERIAL FERROSO	0,85	0,81	1,90	1,49
PLÁSTICO FILME	13,15	12,53	12,80	10,07
EMBALAGM LONGA VIDA	1,70	1,62	1,05	0,83
REJEITO	10,15	9,67	12,20	9,60
BORRACHA	0,95	0,91	1,00	0,79
PLÁSTICO RÍGIDO	5,80	5,53	4,00	3,15
MATÉRIA ORGÂNICA	58,00	55,26	75,70	59,56
TOTAL	104,95	100	127,10	100

Tabela 2 - classificação dos Resíduos Sólidos Domésticos fonte: PMSB (2014)

O quadro apresentado aponta novamente a importância de se debater a gestão dos resíduos orgânicos tendo em vista o seu elevado índice dentro do consumo de todas as classes sociais comprovando em escala local a estatística nacional de mais de 50% de todos os RSU serem de origem orgânica. Mesmo apontado para esse elevado índice o Plano municipal menciona apenas a destinação dos resíduos sólidos domésticos, portanto os orgânicos, para o aterro sanitário, e para os recicláveis a coleta seletiva solidária realizada pela cooperativa de catadores Acácia. A única menção ao tratamento desses resíduos através da compostagem aparece no capítulo IV da lei ordinária nº 8.335 que institui o PMSB ao definir a elaboração de projeto para a criação de sistema de coleta de resíduos orgânicos e seu tratamento por compostagem e posteriormente no

próprio PMSB mencionada enquanto uma necessidade.

Mesmo mencionando a compostagem, poucas iniciativas por parte do governo municipal se voltam apenas para essa temática. Em 2020 um passo importante para essa temática foi tomado com a criação da Cooperativa Sol Nascente a partir do RecriaSol - Rede de Economia Criativa e Solidária, programa do governo municipal que visa incentivar empreendimentos sustentáveis, locais, agricultura familiar e agroecologia. A cooperativa ainda está em fase de implementação mas tem como foco o trabalho em compostagem e hortas urbanas que assimilaram o composto orgânico gerado ao fim do tratamento dos resíduos.

Resumo da Gestão de RSD em Araraquara- SP

ELEMENTO	INFORMAÇÕES
LEGISLAÇÕES E PROGRAMAS	EM FASE DE ELABORAÇÃO
RESPONSÁVEL PELA GESTÃO E GERENCIAMENTO	AUTARQUIA PÚBLICA (DAAE)
ORIGEM	ORIGINÁRIOS DE ATIVIDADES DOMÉSTICAS EM RESIDÊNCIAS URBANAS E ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS PEQUENOS E MÉDIOS (LANCHONETES, BARES)
QUANTIDADE COLETADA	154,60 toneladas/dia (2012)
ÍNDICE DE GERAÇÃO	765 g/hab.dia (2013)
TAXAS, TARIFAS E FORMAS DE COBRANÇA	TPCMA
TIPO E ABRANGÊNCIA DA COLETA	TIPO: COLETA PORTA A PORTA ABRANGÊNCIA: 100% ÁREA URBANA 30% ZONA RURAL
SETORES DE COLETA E FREQUÊNCIA	NÚMERO DE SETORES: 26 FREQUÊNCIA: SETORES 1 E 2 DIÁRIA DEMAIS SETORES ALTERNADA
CARACTERIZAÇÃO FÍSICA	VER ITEM “B” DO DIAGNÓSTICO
CLASSIFICAÇÃO	CLASSE II-A - NÃO PERIGOSOS E NÃO INERTES – EXCETUANDO OS RESÍDUOS CITADOS NA RESOLUÇÃO DA SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (SMA) 038/2011

FORMAS DE DESTINAÇÃO AMBIENTALMENTE ADEQUADA	ESTAÇÃO DE TRANSBORDO E DISPOSIÇÃO FINAL EM ATERRO SANITÁRIO LICENCIADO
TIPO DE DISPOSIÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA	ATERRO SANITÁRIO DA CGR NO MUNICÍPIO DE GUATAPARÁ-SP
ESTIMATIVA DE CUSTOS ENVOLVIDOS	COLETA REGULAR: R\$ 93,50/tonelada (2013) TRANSBORDO, TRANSPORTE E DISPOSIÇÃO FINAL: R\$ 119,06/tonelada (dez/2013)
IMPACTOS AMBIENTAIS RELACIONADOS	ATERRO CONTROLADO (SITUAÇÃO ATUAL ENCERRADO)
OBSERVAÇÕES	GASES GERADOS NO ATERRO QUEIMADO EM FLARES; GERAÇÃO DE 15 m ³ /dia DE LÍQUIDOS PERCOLADOS, OS QUAIS SÃO TRATADOS NA (ETE); NECESSIDADE DE PROJETO BÁSICO DE GERENCIAMENTO APROVEITAMENTO DE MATERIAIS COMPOSTÁVEIS (UNIDADE DE COMPOSTAGEM AERÓBIA E ANAERÓBIA)

Tabela 3 - resumo da gestão de RSU em Araraquara fonte: PMSB (2014)

Além da análise do PMSB da cidade de Araraquara, também foi realizado o acompanhamento da agenda do município, a destacar o encontro de gestores: Plano regional de resíduos sólidos, uma câmara temática que ocorreu no dia 25 de agosto de 2022 no plenário da câmara municipal de Araraquara com transmissão ao vivo pelos canais da prefeitura. O evento teve como cerne de discussões ações para serem implementadas dentro do Consórcio de Municípios da Região Central (CONCEN) e a demanda por um plano regional de resíduos sólidos.

Conclusão

Após compreender como a gestão de RSU é realizada em Araraquara, sobretudo os impasses e a falta de projetos para a implementação da gestão de orgânicos é possível traçar um diagnóstico inicial sobre sua relação com a EC. Além disso, podemos categorizar a gestão de forma comparativa ao diagrama de borboleta (como é visto na imagem 02) que prevê o fechamento dos ciclos biológicos e técnicos. Na esfera pública, a legislação e o PMSB ainda enfrenta dificuldades em implementar uma melhor gestão dos RSD bem como dos orgânicos, sendo boa parte encaminhada ao aterro sanitário, e portanto não cumprindo com os princípios da EC. No entanto com a coleta seletiva solidária a partir da cooperativa, boa parte de materiais recicláveis que possuem valor no mercado são reintroduzidos da cadeia produtiva, o que aponta avanços.

Já na esfera da empresa social Minhocaria, mesmo que em uma escala pequena, suas atividades e coletas fazem com que os restos de alimentos retornem para o ciclo

biológico gerando matéria orgânica e composto para iniciar um novo ciclo de produção de alimentos. Pensando nesse movimento, a gestão da empresa pode em certa medida se encaixar nos princípios da EC mesmo que sobre alguns questionamentos em relação às particularidades da realidade local em detrimento de um conceito desenvolvido e pensado para outros tipos de empreendimentos. No caso dos orgânicos representante do ciclo biológico e foco desta pesquisa, bem como no caso da coleta seletiva, a reintrodução de materiais é feita por organizações que se enquadram no setor 2.5. Ou seja, empreendimentos sociais e cooperados que se distanciam do perfil de empresas que globalmente estão envolvidas com a promoção da EC. Para analisar em que medida se assemelha ou se distancia desses preceitos, foi elaborado um diagrama da gestão de RSU na cidade de Araraquara, como se vê na imagem02, que servirá de material para as próximas etapas da pesquisa.

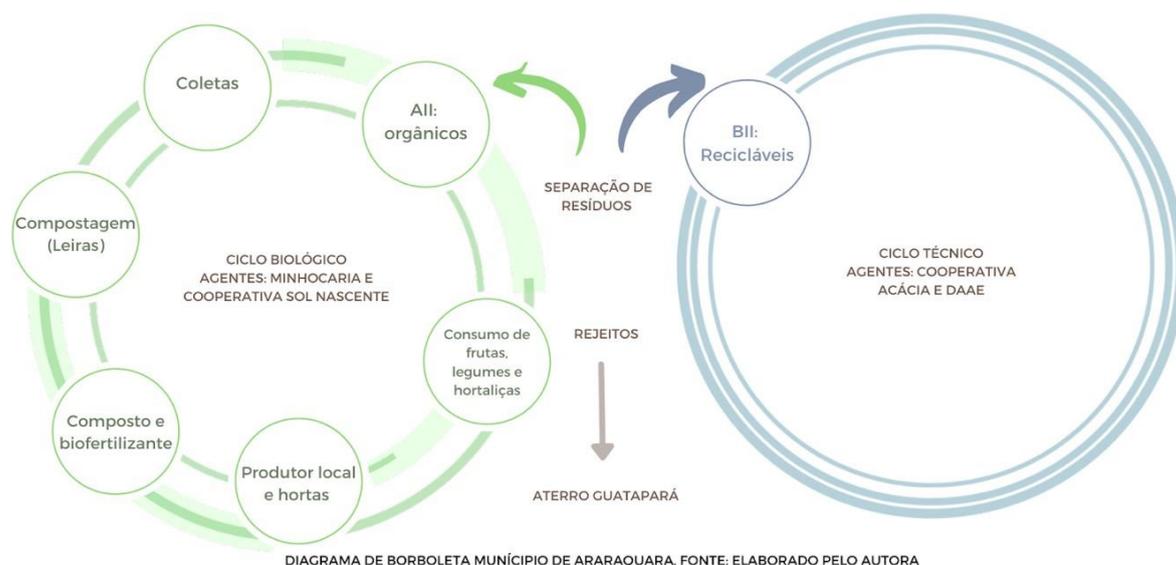


Imagem 2 - Diagrama da gestão de RSU em Araraquara.

Fonte: Elaborado pela autora

Referências

- ARARAQUARA. Prefeitura Municipal De Araraquara. **Plano Municipal De Saneamento Básico** –Pmsb, Araraquara – Sp, 2014.
- BRASIL. Lei N. 12.305, De 02 De Agosto De 2010. **Política Nacional De Resíduos Sólidos**, 3.Ed Câmara Dos Deputados, Brasília, 2017.
- MARTINS, A. M. Formulação E Implementação Do Plano Municipal De Gestão Integrada De Resíduos Sólidos: Uma Análise Das Forças, Fraquezas, Oportunidades E Ameaças No Município De Araraquara-Sp. **Revista Brasileira Multidisciplinar - Rebram**, [S. L.], V. 20,N. 1, 2017. Disponível Em: <https://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/467>. Acesso

Em: 21Out. 2022.

MURRAY, A. Et Al. The Circular Economy: An Interdisciplinary Exploration Of The Concept And Application In A Global Context. **Journal Of Business Ethics** 140.3, 2017.

ZAGUETTO, C. G. **Relações Entre A Política Nacional De Resíduos Sólidos E A Economia Circular**. Monografia (Bacharel Em Gestão Ambiental) - Universidade Federal De São Carlos. São Carlos, P.41, 2018.

POLÍTICA E GESTÃO NA EDUCAÇÃO

CURRÍCULO PAULISTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM ESTUDO DA SUA IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO

*Eliane Cristina Felicio*¹⁰²

*Cristiane de Souza Gomes*¹⁰³

*Kelen Careta Machado*¹⁰⁴

*Elaine Cristina de Sousa Pereira*¹⁰⁵

*Rodrigo da Silva Souza*¹⁰⁶

Introdução

O Currículo Paulista representa uma política pública normativa resultante de ações que se normatizaram um documento que estabelece as competências e habilidades essenciais para o desenvolvimento integral dos estudantes paulistas, visando a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Enquanto política recente, proveniente de outras políticas públicas voltadas para a Educação Básica, a sua implementação tem sido impactada pela pandemia da COVID-19 na sua plenitude, uma vez que os documentos iniciais evidenciam ações e prazos que ainda não foram efetivados, mas que, por outro lado, a parceria público-privado tem desvelado mecanismos de garantia desse planejamento regulamentalmente posto à sociedade.

Nesse sentido, o trabalho tem como objetivo principal apresentar o processo de implantação e a sua execução até o momento, evidenciando o levantamento de documentos que nortearam a inserção dessa política no Sistema Estadual de Ensino de São Paulo, os recortes relevantes do processo que impactam nos avanços da Educação Infantil Paulista, haja vista que os primeiros insumos desvelam que a política proposta pode promover melhorias para a qualidade essa etapa da Educação Básica, bem como para o desenvolvimento das crianças de forma plena.

¹⁰² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análises de Políticas Públicas. Graduada em Pedagogia pela UNIFRAN, tecnólogo em Gestão da Produção pela FATEC Franca/SP e Filosofia pela Universidade Federal de São João Del Rei (campus Franca/SP). E-mail: eliane.felicio@unesp.br

¹⁰³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análises de Políticas Públicas. Graduada em Pedagogia e Matemática com habilitação em Física pela Universidade de Franca. E-mail: cristiane.s.gomes@unesp.br

¹⁰⁴ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análises de Políticas Públicas da Unesp/Franca. Graduada em Letras – Português e Inglês e Pedagogia pela Universidade de Franca. E-mail: kelen.careta@unesp.br

¹⁰⁵ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análises de Políticas Públicas. Graduada em Pedagogia pela Unifran – Universidade de Franca-SP. E-mail: elaine.cs.pereira@unesp.br

¹⁰⁶ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análises de Políticas Públicas. Licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal de Uberlândia e Bacharel em Letras com habilitação em Tradutor e Intérprete da Língua Inglesa pela Universidade de Franca. E-mail: rodrigo.s.souza@unesp.br

A Educação Infantil brasileira passou por diversas mudanças ao longo dos anos e contempla vários estudos acerca dessa temática. No período colonial as crianças desde pequenas já tinham o futuro traçado, no qual as negras e as indígenas eram vistas como adequadas ao mercado de trabalho começando desde muito pequenas, enquanto, as crianças da elite, filhos dos senhores, possuíam regalias para o estudo e eram privadas de tarefas domésticas e de qualquer outro tipo de trabalho.

Avançando mais um pouco historicamente, é a partir de meados do século XIX com a industrialização e com o ingresso da mulher no mercado de trabalho, em que muitas mães trabalhadoras se depararam com a falta de um local para deixar seus filhos enquanto exerciam seus trabalhos laborais, muitas vezes com uma carga horária extensa e noturna. Tal fato, mobilizou diversas reivindicações, motivando a criação de creches voltadas ao assistencialismo, atendendo assim, a criança pobre e da mãe trabalhadora.

Por muitos anos, as creches ficaram sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, mas foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a educação infantil passa a atender conforme a faixa etária, assim afirma o artigo 208, inciso IV: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a lei prevê a educação infantil como um direito de todos, sendo parte integrante do sistema educacional e oferecida de forma gratuita e deixando de ter cunho assistencial. Vemos que a Constituição abre novas oportunidades de um debate mais detalhado sobre a educação, possibilitando a criação de novas leis que elevem a qualidade do ensino em nosso país sobretudo na primeiríssima infância. Outro marco relevante na educação, é a promulgação da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN/ 96) onde no artigo 29 enfatiza a educação infantil conforme a faixa etária, sendo o atendimento de creches e entidades equivalentes para crianças de zero a três anos e a pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade.

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), surge em 1998 como resultado de discussões em âmbito nacional, com a contribuição de professores e profissionais que atendem as crianças de creches e pré-escolas. O RCNEI (1988) é composto por três volumes: Formação Pessoal e conhecimento de Mundo; Identidade e Autonomia; Movimento, Música, Artes Visuais, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e Sociedade e Matemática. O Referencial foi preparado como um guia de reflexão didática e educacional onde prevê o respeito a diversidade cultural e pedagógica brasileira (BRASIL, 1998, p.9).

Nesse mesmo ano, cria-se Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento das Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 1998) que prevê os fundamentos legais, princípios e orientações gerais para a educação infantil brasileira. Os Indicadores da

Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009, p.14), foi concebido “com o objetivo de auxiliar as equipes que atuam na educação infantil, juntamente com as famílias e as pessoas da comunidade, a participar de processos de autoavaliação de creches e pré-escolas [...]. Nesse sentido, os Indicadores contribuem para que as instituições de educação infantil tracem meios para que suas práticas educacionais estejam interligas aos direitos fundamentais da criança.

A Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil

A Base Comum Curricular (BNCC) é um documento normativo que estabelece um agrupamento crescente de aprendizagens essenciais que aos alunos que necessitam apresentam no decorrer das fases e modalidades da Educação Básica, no qual garantam os direitos de aprendizagem e desenvolvimento conforme consta no Plano Nacional de Educação (PNE). A Educação Infantil é considerada a primeira etapa da Educação Básica sendo uma fase muito importante no procedimento educacional, tendo como base as interações e brincadeiras, sendo essenciais para o desenvolvimento das crianças (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, a BNCC garante seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento, são elas: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. A creche como a pré-escola precisa estabelecer a intencionalidade aos aprendizados educacionais na educação infantil. As intencionalidades podem ser vivenciadas em diversos momentos na rotina escolar, sejam nos momentos de higiene, nas relações com a natureza, em contato com diversos materiais e em outros momentos.

De acordo com a BNCC, as aprendizagens na Educação Infantil, compõem-se como objetivos de aprendizagens e desenvolvimento. Identificando as especificidades de cada faixa etária, os objetivos são agrupados conforme a idade, sendo na creche subdividido em bebês (crianças de zero a um ano e seis meses), crianças pequenas (um ano e sete meses e três anos e onze meses) e nas pré-escolas (quatro anos e cinco anos e onze meses). Nesse sentido, os campos de experiências são: o eu, o outro e nós; corpo, gestos e movimentos; escuta, fala, pensamento e imaginação; traços, sons, cores e formas; espaços, tempos, quantidades, relações e transformações (BRASIL, 2018).

Currículo Paulista para a Educação Infantil

Resultante de um processo colaborativa que havia se iniciado em 2018, tendo como coautores a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC-SP) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de São Paulo (UNDIME-SP), contando também com a presença de representantes da rede privada, em primeiro de agosto de 2019,

o Currículo Paulista foi homologado pelo Secretário Estadual de Educação. Este documento versa sobre o processo de (re)elaboração, implantação e implementação dos Currículos dos municípios e das propostas pedagógicas das escolas. (SÃO PAULO, 2019, p. 24 – 25).

O objetivo da organização curricular do Estado de São Paulo é diminuir as desigualdades educacionais dos estudantes, já que propõe a equidade levando em conta as diferentes necessidades do educando.

Segundo a perspectiva defendida pelo Currículo Paulista, a equidade diz respeito à inclusão de todos os estudantes nas escolas e à garantia de seu direito a educação pública e de qualidade prevista na LDB, na Constituição, na legislação estadual e dos municípios paulistas. Diz respeito, ainda, à necessidade de respeitar a diversidade cultural, a socioeconômica, a étnico-racial, a de gênero e as socioculturais presentes no território estadual. Promover a equidade supõe também dar respostas adequadas e com respeito ao público atendido nas modalidades da Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena e Educação Escolar Quilombola, segundo as necessidades locais. (SÃO PAULO, 2019, p. 26-27)

É importante frisar, que o acesso e a permanência na Educação Básica e a garantia da equidade e das competências necessárias para o estudante só poderão ser asseguradas com uma promissora união entre Estados e Municípios, como já pôde ser observado na implementação de diversos programas voltados à Educação e na elaboração do Currículo Paulista. É nessa atmosfera que a etapa da Educação Infantil deve ser considerada. Com foco na alfabetização, “uma vez que supõe um conjunto de habilidades e competências fundantes, que se configuram como andaimes para as aprendizagens posteriores.” (SÃO PAULO, 2019, p. 36), a etapa da Educação infantil, não se limita à escrita e à leitura, mas um conjunto de saberes e fazeres necessários e inerentes ao desenvolvimento cognitivo e para o avanço na aprendizagem.

A estruturação do Currículo Paulista para a Educação Infantil “traz como premissas o binômio educar e cuidar, as interações e brincadeiras e a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças – conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se, contempladas na BNCC” (SÃO PAULO, 2016, p.50).

Nessa perspectiva, coube a esse currículo assegurar princípios para o atendimento à criança pequena nas creches e na pré-escola, instituições que devem acolhê-la e partilhar com sua família e/ou responsáveis os cuidados a que tem direito na infância — com seu corpo e pensamento, seus afetos e sua imaginação — e garantir as aprendizagens essenciais, respeitando a história construída no ambiente familiar e/ou na comunidade em que vive. (SÃO PAULO, 2019, p. 51).

Assim, para o atendimento de bebês (zero a 1 ano e 6 meses), crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses) e crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses), o Currículo volta-se às vivências familiares, comunitárias e culturais. Falar de infância não é

um mero recorte temporal da vida dos sujeitos, mas é reconhecer que esta fase se altera em diferentes meios sociais e culturais e que é um movimento múltiplo, que vai se conceber a partir de diferentes processos: cognitivo (dimensões da mente), físico (motoras), social (trocas sociais, interação), afetivo (emoções), cultural (construções culturais) e linguístico (comunicação, língua). Tal como discorre a BNCC da Educação Infantil, há eixos estruturantes que orientam o Currículo Paulista e garantem os direitos de conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se.

A instituição infantil, ou seja, a escola, assume um espaço de priorização das interações e as brincadeiras como eixos estruturantes, elementos que norteiam o tempo e o espaço na etapa, por sua vez, os professores devem priorizar o protagonismo da criança, reconhecendo que a mesma é um sujeito dotado de direitos, legitimando-a a assumir a sua realidade por meio de uma escuta ativa e propostas norteadoras. A família e a escola devem estar em vinculadas, compartilhando responsabilidades e conhecendo as especificidades de cada instituição. Os Campos de Experiências do Currículo Paulista, norteados pela BNCC, são “

O Eu, o outro e o nós: as propostas que envolvem este campo privilegiam as experiências de interação, para que se construa e se amplie a percepção de si, do outro e do grupo, por meio das relações que se estabelece com seus pares e adultos, de forma a descobrir seu modo de ser, estar e agir no mundo e aprender, reconhecer e respeitar as identidades dos outros; Corpo, gestos e movimentos: As experiências com o corpo, gestos e movimentos devem promover a validação da linguagem corporal dos bebês e das crianças e potencializar suas formas de expressão, aprimorando a percepção do próprio corpo e ampliando o conhecimento de si e do mundo; Traços, sons, cores e formas: os saberes e conhecimentos trazidos nesse campo potencializam a criatividade, o senso estético, o senso crítico e a autoria das crianças ao construir, criarem e desenharem usando diferentes materiais plásticos e/ou gráficos, bem como desenvolvem a expressividade e a sensibilidade ao vivenciarem diferentes sons, ritmos, músicas e demais movimentos artísticos próprios da sua e de outras culturas; Escuta, fala, pensamento e imaginação: as experiências nesse campo respondem aos interesses das crianças com relação a forma verbal e gráfica de comunicação como meios de expressão de ideias, sentimentos e imaginação. Propõem a inserção de vivências relacionadas aos contextos sociais e culturais de letramento (conversas, escuta de histórias lidas ou contadas, manuseio de livros e outros suportes de escrita, produção de textos orais e/ou escritos com apoio, escrita espontânea etc.); Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações: os saberes e conhecimentos que envolvem esse campo atendem a curiosidade dos bebês e das crianças em descobrir o sentido do mundo e das coisas, por meio de propostas com as quais possam testar, experimentar, levantar hipóteses, estimar, contar, medir, comparar, constatar, deslocar, dentre outros. (BRASIL, 2017, p. 40)

Ainda que o Currículo Paulista contemple uma organização de como fazer para as instituições, docentes e famílias e esses possibilitem encontros, interações lúdicas, noção de tempo e espaço para as crianças, deve-se compreender que toda a estrutura curricular é

meramente diretiva, já que são os atores, as crianças, quem direcionará quanto ao caminho a seguir, não há garantias de planos completos. (BARBOSA, 2015, p. 195)

Os primeiros passos da implantação do Currículo Paulista na Educação Infantil.

Com a homologação fundamentada no artigo nº 9 da Lei 10.403, de 6 de julho de 1971, a qual reorganiza o Conselho Estadual de Educação, a Deliberação CEE 169/2019 estabelece, desde então, “as normas relativas ao Currículo Paulista da Educação Infantil e Ensino Fundamental para a rede estadual, redes privadas e redes municipais que possuem instituições vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo”.

Considerando esta Deliberação, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEDUC-SP) a regulamenta por meio da Resolução SEDUC de 06 de agosto de 2019 evidenciando que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil “é um documento normativo que define o conjunto progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas da sua escolaridade”.

Nesse sentido, a SEDUC-SP em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Ensino de São Paulo (UNDIME-SP) tiveram a incumbência de encaminhar as diretrizes curriculares referentes a essa etapa escolar contidas no Currículo Paulista para apreciação de um Colegiado formado pelo Conselho Estadual de Educação.

Por meio de uma plenária realizada em 19 de junho de 2019, o Colegiado validou a Indicação CEE 179/2019 institucionalizando o Currículo Paulista para o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, tendo como âmago a BNCC e os princípios de colaboração na implementação desta política.

Deste modo, para que as redes possam apreender as concepções dessa política orientadora da prática e de planejamento de demais políticas públicas, levando em conta as incumbências atribuídas nos artigos 205 e 210 da Constituição Federal, nos artigos 2º, 22, 23, 26, 29 e 32 da LDB 9394/96, no artigo 2º da Lei Estadual 10.403/71 e a Resolução CNE/CP 2/2017, a SEDUC-SP delibera uma série de ações a serem desenvolvidas e garantidas pelo próprio órgão governamental, em colaboração com a UNDIME-SP, a fim de implementar, de fato, o Currículo Paulista.

Conforme a Resolução SEDUC-SP de 06 de agosto de 2019, dentre as ações relevantes a serem executadas, concentram-se as adequações das Matrizes do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) ¹⁰⁷ em um prazo de um (1) ano contando a partir da homologação do Currículo Paulista, na reorganização dos

¹⁰⁷ Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo é uma avaliação externa, aplicada anualmente, pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo para avaliar de forma sistemática o Ensino Básico no Estado e produzir um diagnóstico da escolaridade com o intuito de orientar a gestão do ensino e do monitoramento das políticas públicas de melhorias na educação paulista.

materiais didáticos e na organização de uma matriz de Avaliação Formativa, bem como de propostas de formação inicial e continuada de professores nas quais o referido documento deve ser uma bibliografia de estudo, discussão e apropriação a fim de subsidiar a organização, o planejamento e a prática pedagógica de sala de aula.

Além disso, a Resolução define a expressiva importância de se estabelecer mecanismos de acompanhamento, suporte e avaliação dos processos de implementação do Currículo Paulista na etapa da Educação Infantil, bem como atribuir comissões para atuarem nessas ações e procederem possíveis revisões nesse percurso.

Em contrapartida, a pandemia da COVID-19 repercutiu nos mais diversos âmbitos da sociedade e, no que condiz à Educação, não foi diferente. Os impactos na implementação têm sido significativos do ponto de vista dos prazos previstos condizentes ao planejamento inicial.

Por consequência, diante desse contexto e do distanciamento dos estudantes e dos educadores dos espaços escolares, os estudos considerando os efeitos desfavoráveis ao desenvolvimento das políticas públicas educacionais neste âmbito da implementação da BNCC e da aprendizagem foram feitos concomitantes ao cenário de calamidade pública.

À face do exposto, uma das primeiras ações promovidas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo foi a organização de materiais de apoio aos professores da Educação Infantil denominados “Currículo em Ação” e reorganização dos materiais didáticos para o ciclo da alfabetização (1º e 2º anos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental) ao longo de 2020 e 2021. Em parceria com as organizações não-governamentais, tais como a Associação Nova Escola, Fundação Lemann e Itaú Social, toda a produção foi financiada por esses organismos. A Associação Nova Escola, enquanto entidade sem fins lucrativos e de impacto social, não restringe o trabalho apenas à SEDUC-SP, mas também toda ação está à disposição pública em formato aberto. O material foi lançado e já disponibilizado aos estudantes paulistas no ano de 2022 em conformidade com as demandas dos impactos da pandemia e ao próprio Currículo Paulista.

Ainda, objetivando o desdobramento de outras ações voltadas para a implementação do Currículo Paulista, no ano de 2022, a formação continuada aos profissionais da educação das redes paulista foi estruturada em “efeito cascata” promovida pela SEDUC-SP e pela UNDIME-SP. Os municípios paulistas designaram pelo menos um (1) representante para compor o grupo de formadores estaduais para multiplicar os conteúdos formativos às respectivas Secretarias Municipais de Educação e Diretorias de Ensino.

Os temas abordados centraram-se no desenvolvimento de competências, educação integral, educação especial, tecnologia, antirracismo, alfabetização e letramento, projeto de vida dos estudantes e processos avaliativos.

Por fim, especialmente no que condiz à Educação Infantil, a UNDIME-SP promoveu, no mês de novembro de 2022, o primeiro seminário de Educação Infantil com intuito de trazer discussões acerca da brincadeira e das interações enquanto eixos estruturantes da aprendizagem e do desenvolvimento. Além disso, com vistas à continuidade dos debates e aprofundamento dos processos de implementação do Currículo, a UNDIME-SP promoverá um fórum que já consta em edital aberto para a organização dessa ação.

Considerações Finais

A Educação Infantil no Brasil, enquanto etapa fundamental para a Educação e o desenvolvimento das crianças, vem ganhando espaços de discussões, pesquisas e de planejamento e implantação de políticas públicas que visam atender aos direitos da criança previstos constitucionalmente e às peculiaridades da infância.

É valoroso destacar que a criança enquanto sujeito social e de direitos teve relevância nos últimos trinta anos, o que, de certa forma, as políticas públicas voltadas para a infância têm sido estruturadas e executadas em passos lentos.

Cunha (2016) evidencia que o atraso e a morosidade que atinge as políticas para a infância advém das marcas da colonização europeia. Os naufrágios durante o período da colonização e a escravidão são problemas consideráveis que se fazem presentes no estudo da infância no Brasil, principalmente, a ausência de relatos históricos da trajetória da criança.

Com a promulgação da Constituição de 1988, na qual explicita a Educação Infantil como direito de todas as crianças do país, e por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a qual estabelece que a oferta à educação para a faixa etária de 0 a 5 anos a fim de complementar a ação das famílias e da comunidade.

O Currículo Paulista, enquanto política norteadora de demais políticas públicas educacionais para o Sistema Estadual de Ensino de São Paulo, prevê objetivos consideráveis para a minimização de desigualdades e, principalmente, a valorização dos espaços de interações e brincadeiras como eixos primordiais para o protagonismo da criança. Em contrapartida, os documentos públicos desta política reiteram a importância de mecanismos de acompanhamento da sua implementação, o que ainda não foi evidenciado a qualidade desse processo, bem como os primeiros impactos e resultados dessa política por meio da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

Referências

BARBOSA, Maria Carmen Silveira; RICHTER, Sandra Regina Simonis. Campos de Experiência: uma possibilidade para interrogar o currículo. **Campos de experiências na escola da infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro**. Campinas: Leitura crítica, 2015. P. 185-198, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC/CNE, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil**. Brasília, MEC/SEF, 1998.

BRASIL. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 de dez. de 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.

CAMILO, Camila (org.) **Material educacional Nova Escola: Educação Infantil: Caderno do Professor de São Paulo**. 1.ed. São Paulo: Associação Nova Escola, 2021.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Deliberação CEE nº 169/2019**. Fixa normas relativas ao Currículo Paulista da Educação Infantil e Ensino Fundamental para a rede estadual, rede privada e redes municipais que possuem instituições vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/mpb-169-2019_60d99e7d47af5.pdf?query=INOVA%C3%87%C3%83O. Acesso em: 02 de novembro de 2022.

CUNHA, Ione da Silva. **A evolução das políticas de atendimento à infância no Brasil: entre concessões e o reconhecimento de direitos**. Revista de Estudos Aplicados em Educação. v.1, n.2, ago./dez. 2016

Currículo em Ação para Redes Municipais. Disponível em: https://www.undime-sp.org.br/wp-content/uploads/2022/pdf/curriculopaulista/curriculo_23.pdf . Acesso em 07.11.2022

SÃO PAULO, Secretaria de Estado da Educação. **Resolução de 06-08-2019**. Fixa normas relativas ao Currículo Paulista da Educação Infantil e Ensino Fundamental para a rede estadual, rede privada e redes municipais que possuem instituições vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O,%20DE%206-8-2019.HTM?Time=09/12/2022%2015:38:36> . Acesso em: 02 de novembro de 2022.

Disponível em: <https://www.undime-sp.org.br/curriculopaulista/>. Acesso em 07.11.2022

Disponível em: <https://www.undime-sp.org.br/1seminariodeeducacaoinfantil/> . Acesso em: 08.11.2022

DIREITO À SAÚDE E À EDUCAÇÃO: IMPASSES DE ADOLESCENTES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Letícia Lara de Souza Silva*¹⁰⁸

*Ailton de Souza Aragão*¹⁰⁹

*Beatriz Montoani Masson*¹¹⁰

*Bianca Helena Moraes Bergamo*¹¹¹

*Ana Carolina Aguiar de Carvalho*¹¹²

Introdução

Segundo Dayrell (2003, p.153), “Seria limitado olhar para a juventude apenas como algo passageiro, sem reconhecer sua singularidade”. Dessa forma, cabe refletir acerca do processo de desenvolvimento da adolescência e de suas consequências na vida cotidiana destes jovens. Assim sendo, o objetivo deste projeto de extensão tem como base, compreender e acolher a vivência de adolescentes aprendizes frente aos desafios do mercado de trabalho, atrelados com o desenvolvimento da adolescência e as questões singulares que a envolvem. O projeto: *PROGRAMA DE EXTENSÃO: PARA ALÉM DO MERCADODE TRABALHO: PROJETO DE VIDA E PROMOÇÃO DA SAÚDE COM ADOLESCENTES APRENDIZES- ANO III* da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), objetiva analisar os fatores de vulnerabilidade, sobretudo em que direitos como à Saúde e a Educação estão fragilizados e propondo um espaço seguro, de acolhimento, conversas e reflexões sobre diversos âmbitos de vida.

Desenvolvimento

O método de desenvolvimento, se deu a partir de uma equipe composta por 15 estudantes, divididos em grupos, alunos graduandos dos cursos de Psicologia e Terapia Ocupacional da UFTM em que eram coordenados pelo discente coordenador do projeto de Extensão. O local de atuação se dá em uma Fundação Pública de Uberaba, MG. Em que os encontros com os jovens aconteciam de forma quinzenalmente, enquanto que os graduandos realizavam um encontro semanal com o orientador do Programa para formações.

¹⁰⁸ Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Graduanda em Psicologia. E-mail: d202011367@uftm.edu.br

¹⁰⁹ Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Doutor em Saúde Coletiva. E-mail: ailton.aragao@uftm.edu.br

¹¹⁰ Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Graduanda em Psicologia. E-mail: d202111590@uftm.edu.br

¹¹¹ Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Graduanda em Psicologia. E-mail: d202111592@uftm.edu.br

¹¹² Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Graduanda em Psicologia. E-mail: d202120309@uftm.edu.br

Além disto, nesses encontros com o coordenador ocorriam discussões acerca de como estavam os coletivos, feedbacks e propostas que poderiam ocorrer durante o contato com os jovens. Dentre as atividades realizadas como formação, eram propostas dinâmicas, músicas, poesias, imagens... para os alunos que poderiam repassar tais ações durante o encontro com os jovens, de forma que perpassasse a temática de adolescência e do que é adolecer, já que este era o principal foco do Projeto e de como esses adolescentes teriam questões acerca de seus desenvolvimentos atrelados ao mercado de trabalho como aprendizes e de seus impasses cotidianos.

Os temas abordados nos encontros quinzenais na FETI, eram elencados e escolhidos por cada coletivo, com a proposta de voz ativa dos participantes. Do qual, o em questão se deu por discussões em que demonstraram a preocupação com impasses na Educação e trabalho. Cada encontro é preparado antecipadamente pelos extensionistas, que utilizam de dinâmicas de grupo e rodas de conversa para a discussão e reflexão do tema, visando sempre dar espaço de voz ativa e acolhimento para os adolescentes aprendizes, como uma forma de reflexão das temáticas e alívio de estresse rotineiro entre adolescência e mercado de trabalho.

De acordo com Oliveira (2000,p.120), o autor destaca que “a escola deve exercero papel social de inclusão especialmente daqueles alunos que têm dificuldades, por muitas vezes advindos de baixas camadas populares. Além disso, a escola deve favorecer o desenvolvimento integral do aluno, procurando descobrir e minimizar as causas de seu fracasso na escola.” Dessa forma o enfoque deste estudo, se deu a partir do conteúdo observado em rodas de conversa que foram propostas pelos aprendizes, sobre evasão escolar, estudos e de como esta correlação com o mercado de trabalho é pouco discutida e geram impactos diretos na saúde dos jovens.

Os adolescentes do coletivo em questão haviam respondido um formulário em que os graduandos questionaram temáticas que os interessavam e dentre uma das respostas, a temática havia sido evasão escolar, desigualdade social e adolescência. A partir disso, as graduandas separaram dinâmicas e musicas para que provocasse uma reflexão nos jovens, do qual estes começaram os seus questionamentos e por sua vez, posicionamentos. Durante a roda de conversa, foi observado uma queixa em comum: O desgaste mental da escola e do trabalho na adolescência. A partir disso, foram indicados exercícios para o relaxamento e discussões de como seria possível melhorar estas situações rotineiras.

Outra questão que surgiu dentre a roda de conversa, foi acerca de relatos. Muitos jovens que conhecem outros jovens que deixaram suas escolas para que pudessem apenas trabalhar, evadindo assim a educação. Esta realidade infelizmente acomete muitos ainda no nosso país, o que demonstra como o projeto em questão é importante para debates entre

os jovens para que tais situações não venham a se tornar um ciclo comum e frequentada nossa realidade brasileira.

Segundo Bock (2007, p. 68), situa a adolescência e a juventude como resultado de mudanças socioeconômicas, percebendo a adolescência como um “período de latência social constituída a partir da sociedade capitalista gerada por questões de ingresso no mercado de trabalho e extensão do período escolar, da necessidade do preparo técnico”.

Assim, podemos refletir acerca do que seria a adolescência na nossa sociedade atualmente, o preparo dos jovens para o mercado de trabalho e a diminuição dos mesmos nas salas de aula e sua correlação. O neoliberalismo e a produção em massa, pode ser associada também de acordo com esta fala do autor, com o início ao mercado de trabalho de modo com que mais jovens estejam presentes no mercado de trabalho, isto acarreta muitas angustias nos jovens e através de diálogos observados nas rodas de conversa durante os encontros, fica nítido o quanto o desgaste emocional perpassando questões do adolecer e de ser adolescente com o mercado de trabalho, se torna algo mais comum.

O projeto, visou trabalhar o enfoque com evasão escolar e mercado de trabalho, justamente por se tratar de uma temática atual que atinge os alunos da FETI. O espaço de acolhimento do projeto, visava propor o local de fala dos adolescentes do qual era inexistente em suas realidades. O projeto tem como principal objetivo e justificava promoção de saúde para estes jovens, em forma de encontros, atividades e conversas. Dos quais foi possível ver os resultados dos participantes.

Além disso, o desenvolvimento entre os próprios alunos graduandos da UFTM se deu de forma com que aprendessem a trabalhar em equipe e a lidarem com temáticas que perpassam suas áreas de atuação, no caso o curso de psicologia e o curso de terapia ocupacional. O projeto de extensão, colabora com o ensinamento dos estudantes visando com que estes tenham práticas pautadas no ensino e extensão.

Conclusões

Concluindo, o projeto: *PROGRAMA DE EXTENSÃO: PARA ALÉM DO MERCADO DE TRABALHO: PROJETO DE VIDA E PROMOÇÃO DA SAÚDE COM ADOLESCENTES APRENDIZES- ANO III* da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), se faz necessário na medida em que visa promover a saúde dos jovens aprendizes e promover um local de promoção de reflexões, debates e de acolhimento de angustias que não é recorrente na rotina dos mesmos.

Dessa forma, foi possível notar a medida dos encontros, que os mesmos alunos que antes se angustiavam e não participava de discussões, retornavam com feedbacks positivos aos graduandos acerca de como o projeto e encontros estavam dando retornos positivos

para a sua saúde mental. Além disso, alunos que antes não tinham conhecimento acerca da evasão escolar, ou que não refletiam de como as consequências desta ação podem afetar as suas vidas e educação, conseguiram repensar acerca da temática e partilhar seus pensamentos.

O projeto visa trabalhar outras temáticas acerca da adolescência, do mercado de trabalho e principalmente temáticas que estão presentes na vida destes jovens. Para que haja assim a promoção de um espaço seguro de acolhimento, uma rede de proteção e um amparo destes jovens.

Dessa forma, o estudo através da colaboração de ensino e extensão, foi benéfico para estes adolescentes aprendizes de acordo com relatos informais dos jovens, além de feedbacks diários em que os mesmos informavam o que os extensionistas poderiam levar para os encontros como uma temática e como forma de dar voz a estes adolescentes. Outro ponto marcante que ficou como conclusão, se dá as questões pautadas nas políticas públicas e nesta dualidade dos jovens aprendizes, uma vez que estão respaldadas por leis que garantem seu bem-estar no mercado de trabalho e a sua educação, porém, na prática, infelizmente muitos jovens acabam tendo a sua educação escolar evadida, para que possam continuar no mercado de trabalho. Entretanto, muitos permanecem no manuseio entre as duas frentes: Mercado de trabalho e vida escolar, mas acabam se desgastando mentalmente, passam por estresses e acabam tendo condições de ensino que são, mais prejudicadas do que o jovem que não estuda e trabalha.

O impacto na saúde mental dos adolescentes é notório através das conversas e diálogos realizados ao longo dos encontros da FETI, porém, quando comparadas as respostas relacionadas a saúde mental dos aprendizes antes de serem iniciados os encontros do projeto, com os feedbacks colhidos ao final do projeto, foi possível perceber a diferença que esta extensão gerou na vida destes jovens. A escuta e o local de fala oferecidos aos jovens, foi capaz de melhorar em questões relacionadas ao estresse cotidiano. Estes pontos, foram observados e relatados por estes aprendizes. Dessa forma, o programa tem um papel de promoção de saúde aos adolescentes essencial, pois, muitos jovens da instituição estão em situação social de vulnerabilidade e como já foi relatado por eles, em outros locais eles não possuem esta oportunidade tal como no projeto que visa acolhe-los e dialogar de diversos temas.

Assim, é possível proporcionar uma adolescência digna, com um desenvolvimento mental saudável para estes jovens, o que certamente é fruto de muito trabalho dos extensionistas articulado as demandas dos jovens que necessitam de amparos.

Na questão da vida escolar, foi relatado e observado que os aprendizes não conheciam a UFTM, ou que era possível adentrar em faculdades privadas através de bolsas,

a realidade se fez distante, através de observações das rodas de conversas e anotações de falas, foi possível perceber que muitos não pensavam em adentrar uma universidade, justamente por não terem condições financeiras e pelo desgaste mental. Mas, após este encontro com a temática de evasão escolar que serviu como uma forma informativa, onde os alunos também retiraram suas dúvidas, muitos disseram que queriam alcançar o nível superior.

Assim, a forma com que o projeto se deu foi de extrema necessidade e importância, visando não apenas a promoção de saúde, mas também a promoção de educação e de certa forma a diminuição de desigualdades sociais presentes nesta instituição e na vida destes adolescentes aprendizes. O direito à informação, o acolhimento e a promoção de um local seguro para que eles pudessem se expressar, foi de suma importância ao comparar as respostas antes dos encontros e após. Antes dos encontros, os jovens diziam que não sabiam o significado ao certo de evasão escolar, alguns conheciam pessoas que havia evadido e outros não achavam possível chegar ao nível superior. Por isso, foi de suma importância a execução deste projeto, já que alcançou muitos jovens promovendo reflexões e mudanças.

Referências

Abramovay, M., & Castro (2015). M. Ser jovem no Brasil hoje: políticas e perfis da juventude brasileira. **Cadernos Adenauer**, 16(1), 13-25. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=55825619-323e-712f-2f0a-f7b2fb31_b673&groupId=265553.

BARBOSA SILVA, Larissa Horácio; PEREIRA, Álvaro Itaúna Schalcher; RIBEIRO, Francisco Adelson Alves. Reflexões sobre os conceitos de adolescência e juventude: uma revisão integrativa. **Revista Prática Docente**, v. 6, n. 1, e 026, 2021.

Rizzo, Catarina Barbosa da Silva e Chamon, Edna Maria Querido de Oliveira. O sentido do trabalho para o adolescente trabalhador. Trabalho, **Educação e Saúde** [online]. 2010, v. 8, n, pp. 407-417

EDUCAÇÃO E PROCESSO FORMATIVO: COMPARTILHAR VIVÊNCIAS E SABERES NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE UBERABA

*Marcela Alves Gennari Mariano*¹¹³

*Ailton de Souza Aragão*¹¹⁴

*Valquíria Alves Mariano*¹¹⁵

Introdução

Os assuntos que envolvem o universo do adolecer são os mais variados, perpassando por questões delicadas que necessitam de atenção de todos os atores de uma Rede de Proteção. O intuito é proteger esta etapa do ciclo de vida, proporcionar um desenvolvimento que represente a efetividade das garantias fundamentais do ser humano, alinhada à legislação específica deste público, destes, os direitos preconizados na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Com este objetivo alguns atores sociais envolvidos na proteção dos direitos das crianças e adolescentes, bem como a formação de alunos e integrantes da rede de proteção, se uniram para colocar em prática um formato de trabalho que consiga integrar agentes da educação municipal, da rede de proteção e de alunos de escolas municipais.

Esse processo vislumbra o fortalecimento das ações de prevenção à violação dos direitos fundamentais, mas, sobretudo, a promoção dos mesmos direitos por meios das políticas públicas. Associado ao fomento do pensamento crítico dos adolescentes, haja vista que refletir os temas do adolecer podem buscar auxílio na efetivação das políticas públicas, sob a forma de direitos. Essa busca permite, ainda, torná-los importantes agentes multiplicadores e protagonistas da defesa de seus próprios direitos.

Como é sabido, o período de pandemia de Covid-19 impactou severamente a todos, contudo, os adolescentes em situação de vulnerabilidade individual e social se viram alijados da efetivação do direito à educação, ao trabalho protegido, à cultura, e mesmo ao convívio familiar. Ficando expostos à violência intrafamiliar em suas muitas manifestações, como violência sexual e o trabalho infantil. Situações que podem – e já estão produzindo – inúmeros impactos no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. Ou seja, a propalada doutrina da proteção integral se viu longe de sua efetividade devido à herança histórica de desigualdades, às quais foram agudizadas pela pandemia.

¹¹³Universidade Estadual de São Paulo. Especialista em Direito de Família e Sucessões e Mestranda no Programa de Análise e Planejamento de Políticas Públicas. E-mail: marcelamariano@uol.com.br;

¹¹⁴ Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Doutor em Saúde Coletiva. E-mail. ailton.aragao@uftm.edu.br;

¹¹⁵Universidade Estadual de São Paulo. Mestra em Serviço Social pela Unesp Franca. E-mail: valquiria.Mariano@ebserh.gov.br;

Nessa seara, o setor Educação foi um dos que imediatamente observou os impactos da pandemia nos estudantes. E ainda, um dos que reconheceram que isoladamente pouco ou nada poderiam promover para fazer frente a este estado de coisas. Outrossim, reconhecemos que a intersetorialidade é, para além de um conceito associado à gestão pública, alberga uma prática política. Logo, para minimizar os impactos da pandemia no processo educacional é que fora construída uma proposta intersetorial. A construção de um Processo Formativo, oriundo de uma experiência ulterior com usuários de drogas e suas famílias aliada a serviços de saúde mental, de educação e de proteção social foi trazido à tona pelo Prof. Dr. Ailton Souza Aragão para uma equipe de profissionais.

O Processo está ancorado no conceito de intersetorialidade e na participação dos envolvidos e dos cidadãos, aqui, os adolescentes estudantes na rede pública municipal de ensino. Em sua dialogicidade, as políticas públicas, que convergem para a proteção integral, se efetivam a partir das experimentações dos envolvidos, da problematização dos temas cotidianos que perpassam o Adolescer e o saber-fazer dos profissionais envolvidos no Processo, que será detalhado a seguir.

Pandemia, vulnerabilização e as escolas: o que fazer?

Ao final de 2021 a Secretaria Municipal de Educação constata um grande número de situações de riscos e vulnerabilidades que foram trazidas como consequência da pandemia de Covid-19. Esta pandemia colocou crianças e adolescentes reclusos dentro de suas casas, com famílias com necessidades específicas, sem condições de trabalho e até mesmo de higiene, ocasionando questões físicas e psicológicas.

Os temas elencados pela Secretaria de Educação foram sugeridos justamente pensando nas maiores demandas dos encaminhamentos citados, bem como nas situações mais corriqueiras nas famílias dos adolescentes, sendo, neste primeiro momento: arranjos familiares, saúde da adolescente (com enfoque na gravidez na adolescência), exploração sexual, trabalho infantil, violência doméstica, saúde mental, álcool e outras drogas, racismo e educação inclusiva. Estes temas provavelmente sofrerão alterações ao longo do Projeto, de forma que continuem atualizados e atendendo às demandas dos próprios adolescentes.

Dentro destas, houve o aumento do número de violência doméstica, entre os pais e/ou familiares dos adolescentes; aumento de necessidades básicas como saneamento, alimentação, salubridade, e de fatores emocionais e psicológicos, causados pela reclusão e redução da sociabilidade. Todas estas situações desaguaram nas escolas quando do retorno das atividades escolares, gerando inúmeros atendimentos pela rede e o aumento da demanda pelos serviços da rede.

Processo formativo: a construção de uma nova práxis

O Processo Formativo teve origem do encontro entre atores sociais no município de Uberaba (Minas Gerais), que, dentro de cada perspectiva teórica e profissional viram a oportunidade de atender a uma demanda histórica: a formação dos profissionais da educação tendo em vista o impacto da pandemia de Covid-19 nas crianças e adolescentes da rede pública de ensino.

Os idealizadores do Processo Formativo são a Secretaria de Educação do município de Uberaba, a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), a 14ª Subseção da OAB (através da Comissão da Mulher Advogada) e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (através do juízo da Infância e Juventude). O projeto consiste em oferecer capacitações mensais aos profissionais que atuam direta ou indiretamente com adolescentes escolares na rede pública municipal, com diversos temas. Estes são pré-estabelecidos em conjunto com a Secretaria de Educação, denominado Calendário Social. Esse Calendário prevê a realização mensal de uma palestra, proferida pelos atores da rede de proteção à criança e ao adolescente (Secretaria de Educação, CRAS, CREAS, CAPSi, CAPSad, Saúde, FETI) ou outros convidados. O público-alvo é composto por professores de referência do município (atualmente 16), os participantes do Sistema de Garantia de Direitos e os estudantes das escolas da rede municipal. Após a realização da palestra temática, proferida por profissionais e/ou pesquisadores no tema do mês, os participantes ajustam uma data com os professores de referência e se dirigem às escolas para desenvolverem a temática trabalhada. E em forma de rodízio, que é organizado pela Secretaria de Educação, todas as escolas do projeto são contempladas.

As escolas escolhidas integram uma política implementada pela Prefeitura Municipal, que nomeou estes profissionais como sendo de referência para o acolhimento dos estudantes e suas demandas; por serem escolas que realizam maiores encaminhamentos de situações de violação dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente de riscos e vulnerabilidades. Este formato atenua a abordagem com os estudantes e concentra em um profissional o acolhimento e o devido encaminhamento para os atores específicos da rede, inclusive seguindo os fluxogramas existentes no município.

Inicialmente a proposta vinculou as atividades aos nonos anos das escolas, por ser o último ano do Ensino Fundamental. Portanto, trata-se de um trabalho que é realizado com alunos entre 14 (quatorze) e 16 (dezesesseis) anos de idade, em escolas de diversos bairros da cidade, com características heterogêneas. As imagens elaboradas pelos estudantes durante as atividades do Processo Formativo no mês cujo tema fora Saúde Mental indicam suas preocupações cotidianas e como estas os afetavam. Assim, a doença de um ente querido, a violência doméstica, descoberta da sexualidade, formas e manifestações de preconceitos, amizades, dentre outras.

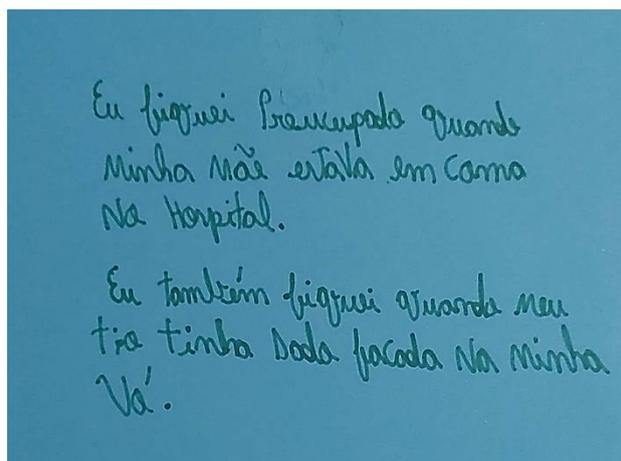


Figura 1 – Saúde Mental

Fonte: Acervo dos autores (2022)

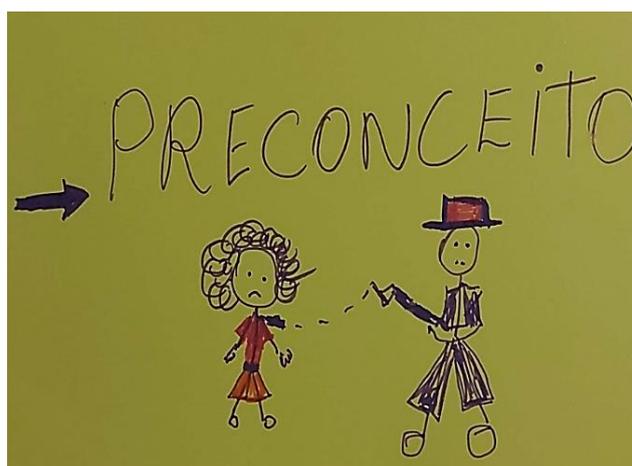


Figura 2 – Saúde Mental

Fonte: Acervo dos autores (2022)

A ideia é que com as atividades desenvolvidas dentro das escolas os estudantes também possam participar da construção deste Calendário e dos futuros temas, de forma democrática e participativa, sendo protagonistas deste projeto. E um detalhe relevante: ao longo do tempo, todos aqueles estudantes passarão por este Processo Formativo.

Algumas dinâmicas realizadas em meses anteriores já trouxeram novos assuntos que não estão inclusos no Calendário, mas que possuem importância e devem ser inseridos ao longo do tempo.

A intersetorialidade como práxis pedagógica

Conceitualmente, a intersetorialidade remete à uma crítica ao modelo fragmentário e episódico de atuar na questão social. Assim, atuar numa estratégia formativa de modo intersetorial remete à superação da formação episódica e meramente bancária.

Esta interação com o profissional de referência, um/uma professor/a é de importância ímpar, tendo em vista que este professor é capacitado mensalmente dentro do projeto, sendo atualizado sobre os temas que atravessam e afetam o Adolescer. E ainda, é oportunizado retirar dúvidas e entender melhor o trabalho oferecido pela Rede de Proteção e, conseqüentemente, o tratamento que será dispensado ao aluno que estiver necessitando de determinado atendimento.

Por estes motivos o trabalho intersetorial é relevante, de forma a aglutinar os anseios dos setores, levando-se também em consideração os antagonismos tratados pela dialética. Segundo Pereira (2008) a condição desta estratégia é entendida como instrumento de otimização de saberes, competências, relações sinérgicas e prática social compartilhada, devendo haver pesquisa, planejamento e avaliação para que sejam colocadas em prática de maneira conjunta.

Esta perspectiva também pode ser analisada em conjunto com o que outros autores trazem sobre o manejo de políticas públicas. Quando se fala em direitos de crianças e adolescentes e em políticas públicas, percebe-se assuntos que possuem urgência e prioridade, segundo a própria legislação impõe. E, a condução intersetorial no fazer política pública é capaz de auxiliar na elaboração de diagnósticos mais precisos, de enfrentar os nós estratégicos que criam os problemas e de auxiliar no planejamento, avaliação, análise e na execução destas políticas.

Considerando o contexto do projeto e do trabalho realizado diretamente com a Rede de proteção e com as crianças e adolescentes, busca-se informar ambos os lados sobre os seus direitos e deveres, enquanto profissionais e detentores destes direitos, respectivamente, além de mirar o nó estratégico das deficiências existentes na rede, especialmente no que tange ao acesso, visto que muitos destes adolescentes não buscam, por si próprios, a proteção pela violação de seus direitos e nem tampouco a família (em grande parte dos casos), existindo um gargalo.

Esta visão de intersetorialidade, portanto, conversa também com autores como Matus (1991) e Dagnino (2016), corroborando com a visão colaborativa entre os setores administrativos e os trabalhos prestados à população. O primeiro traz uma versão de análise de política interessante, com um formato de criação de fluxograma que envolve o problema analisado, bem como os nós que precisam ser atacados, dentro de uma percepção de governabilidade, que solucionem ou reduzam estes causadores. Já o segundo autor, traz uma

perspectiva de aposta ao jogo social, com uma característica de ser semicontrolado e com futuros imprevisíveis. Todavia, traz possibilidades de estratégias para que seja possível.

Conclusões

O Processo Formativo tem evidenciado que a pandemia de Covid-19 não impactou apenas o sistema de saúde, mas fragilizou as famílias e os adolescentes estudantes e, sobretudo, deixou os profissionais da educação reféns quanto às melhores formas de intervir. O diagnóstico para uma capacitação sob a forma de um Processo indica a relevância do trabalho intersetorial e, sobretudo, a superação de ações formativas episódicas e fragmentadas. E, em se tratando de adolescentes estudantes, que estes sejam estimulados a agirem como atores sociais multiplicadores.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 de novembro de 2022.

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.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 28 de novembro de 2022.

DAGNINO, Renato, CAVALCANTI, Paula Arcoverde, COSTA, Greiner. **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

MATUS, Carlos. *O plano como aposta*. 1991, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991.

PEREIRA, Potyara A. P. **A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética**. Pereira PAP, organizador. Política social: temas e questões. São Paulo: Cortez, p. 1-22, 2008.

**AS ESTRATÉGIAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS
GERAIS PARA A SITUAÇÃO DE PANDEMIA: Um estudo em duas escolas
públicas estaduais do município de Passos -MG**

Fabiano Amorim Costa¹¹⁶

Regina Aparecida Leite de Camargo¹¹⁷

Introdução

A pandemia trouxe uma grande transformação nos hábitos da população brasileira e do mundo. Ceifou a vida de milhares de pessoas pelo globo e impôs a adoção de novos hábitos, além de exigir que as estratégias de gestão, pública e privada, fossem repensadas. O primeiro caso de covid-19 foi registrado no Brasil em 26 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a). Em razão da rápida transmissão, da inexistência de vacina e de tratamentos eficazes para combate ao vírus, a Organização Mundial de Saúde (OMS) passou a recomendar ações de prevenção à contaminação tais como, lavagem das mãos, uso de máscaras faciais e restrição de contato social. A adoção do distanciamento social como uma das principais medidas de prevenção à contaminação pelo novo coronavírus, afetou o funcionamento de universidades, escolas, transporte público, etc. (MALTA, 2020). Em nosso país, ocorreu o fechamento temporário de diversos empreendimentos comerciais como restaurantes, cinemas, teatros, etc.; aulas presenciais nas unidades de ensino infantil, fundamental, médio e superior foram suspensas. Em alguns municípios brasileiros foi adotada a restrição total da circulação de pessoas, prática que ficou conhecida como lockdown (BELO HORIZONTE, 2020). Esse cenário exigiu o replanejamento das políticas públicas, principalmente aquelas voltadas às áreas da saúde e da educação. As ações governamentais tiveram que atender a novas demandas surgidas com a pandemia.

O presente estudo tem por objetivo realizar um levantamento das estratégias adotadas pela Secretaria de Educação de Minas Gerais durante a situação de pandemia, a partir de um estudo de campo realizado em duas escolas públicas estaduais situadas no município de Passos, MG. O estudo configura-se como pesquisa exploratória, qualitativa e quantitativa. Além do levantamento bibliográfico de artigos sobre a temática pesquisada, foi realizado o levantamento da legislação relacionada às estratégias de enfrentamento dos desdobramentos da pandemia nas escolas públicas de Minas Gerais, adotadas pelo poder público, sobretudo a Resolução SEE N° 4.310/2020 e a Lei Federal n° 13.987/2020. Além

¹¹⁶ UNESP. Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Pública. UNESP, campus de Franca. E-mail: fabiano.a.costa@unesp.br

¹¹⁷ UNESP. Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. UNESP, campus de Franca. E-mail: regina.camargo@unesp.br

disso, foi realizada uma verificação das plataformas digitais oferecidas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) como suporte para as escolas públicas estaduais nas ações educativas no período da pandemia.

O estudo se deu a partir de uma pesquisa de campo realizada em duas das maiores escolas estaduais da cidade de Passos, município situado na Mesoregião Sul e Sudoeste do estado de Minas Gerais, com uma população de 115.337 habitantes e 164 anos de emancipação (IBGE, 2021). O critério para a escolha das unidades de ensino foram o número de matrículas (no mínimo 500 matrículas anuais cada escola) e que as instituições escolhidas para o estudo possuíssem pelo menos 30 anos de fundação.

O passo seguinte foi a realização de uma pesquisa de campo. Foram entrevistados 61 alunos das duas escolas pesquisadas, sendo 29 estudantes da Escola Estadual Nossa Senhora da Penha e 32 alunos da Escola Estadual Deus Universo e Virtude. As entrevistas foram realizadas presencialmente, nas dependências das instituições escolares estudadas, entre os dias 12/11/2021 e 13/12/2021 com os docentes e entre os dias 02/12/2021 e 09/12/2021 com os estudantes. Foram entrevistados 14 docentes das duas instituições de ensino através de entrevistas semiestruturadas, pelas quais foi possível se verificar a funcionalidade das plataformas digitais, o nível de dificuldade para seu uso e frequência de utilização pelos professores. A etapa final da pesquisa consistiu na compilação e interpretação dos resultados obtidos.

As escolas pesquisadas

EE Deus Universo e Virtude

A E.E. Deus Universo e Virtude, conforme consta no documento de seu projeto político pedagógico (PPP), iniciou atendimento em 15/02/1965 e situa-se na Rua dos Tapajós, 1984, no bairro Nossa Senhora Aparecida, CEP-37900524, periferia da cidade. Mas a sua trajetória teve início no ano de 1962 quando a escola foi legalizada, conforme disposto no artigo 29 da Lei nº 2610 de 08/01/1962 (Código do Ensino Primário). Com base no Decreto nº 6932 de 16/04/1963 determina-se a instalação da Entidade Escola junto à loja Maçônica Deus, Universo e Virtude, na Rua Sete de Setembro no centro de Passos. A partir do dia 23 de setembro de 1968 assumiu a denominação de “Escolas Reunidas de Deus, Universo e Virtude”. Apesar de seu endereço central, a instituição priorizava o atendimento a estudantes em condições de vulnerabilidade social oriundos principalmente dos bairros Nossa Senhora Aparecida e Nossa Senhora das Graças. O distanciamento da escola dos bairros dos alunos atendidos fazia com que a maioria das crianças frequentassem as aulas em dias alternados. A partir do ano de 1984, a escola passou a contar com prédio próprio, no atual endereço e recebeu a denominação de “Escola Estadual Deus, Universo e Virtude”

1.2.0.C.E. No ano de 1987 a instituição passou a atender alunos dos anos finais do Ensino Fundamental, conforme previsto no Plano de Ofertas Educacionais e Resolução nº6050/86 MG. 14/02/87. Em 1992 houve a criação do Colegiado Escolar, importante instrumento de atuação da comunidade na tomada de decisões estratégicas da escola. No ano de 2005 teve início o atendimento a estudantes do Ensino Médio pela Portaria nº 61/05 MG. 15/01 (EE DEUS UNIVERSO E VIRTUDE, 2019). A partir de 2020, com vistas ao atendimento das necessidades da comunidade escolar, foi introduzido o Ensino Médio Integral.

A EE Nossa Senhora da Penha

Conforme o Projeto Político Pedagógico (PPP) da EE NS Penha (2019), no ano de 1970 ocorre a decisão de se fundar uma escola, ainda como anexo da Escola Estadual Professora Júlia Kubistchek, mas localizada no bairro da Penha. A ideia contou com o apoio de membros da comunidade e o próximo passo foi buscar uma área para construção da escola. O local obtido foi a antiga Praça do Cruzeiro, de propriedade da Paróquia Nossa Senhora da Penha. Com a concordância do pároco da época, Monsenhor José Maria Mathias da Silva, teve início a construção do anexo, com recursos da Caixa Escolar e mão de obra fornecida pela prefeitura de Passos, do Departamento de Estradas e Rodagens (DER) e voluntários residentes no bairro Penha, em forma de mutirão. Com o prédio parcialmente construído (apenas as salas de aula estavam prontas), em 1972 a escola inicia suas operações. Em março de 1974, mediante Decreto 16.139, o Anexo da Penha torna-se unidade independente e escola de 1º grau. No ano seguinte, em abril de 1974, através do Decreto 16.205, a escola recebe a denominação de “Escola Estadual de 1º grau Nossa Senhora da Penha” (EE NS Penha, 2019, p. 5). Em 1975, durante a gestão do professor Osmar Gonçalves, as instalações do setor administrativo da escola foram concluídas, com o auxílio da Prefeitura Municipal de Passos, que concedeu 2 servidores (um pedreiro e um servente), por prazo indeterminado, para concluir a construção da escola. Em 1982 a escritura da área, pertencente à Mitra Diocesana de Guaxupé, é transferida para o Estado. No ano de 1994, quando a Escola da Penha comemorava seu 20º aniversário, foi implantado o Ensino Médio (2º grau), uma reivindicação bastante almejada pela comunidade escolar (EE NS Penha, 2019, p. 6).

A escolha das escolas pesquisadas

Para a pesquisa de campo, optou-se pela escolha de uma escola localizada em região central e outra unidade escolar situada em região periférica; uma instituição escolar que atendesse exclusivamente estudantes no ensino regular e outra instituição que ofertasse ensino em tempo integral e, ainda, que ambas ofertassem ensino médio. Em vista disso, as

instituições escolares escolhidas para o presente estudo foram a Escola Estadual Deus Universo e Virtude, localizada no Bairro Nossa Senhora Aparecida, região periférica do município, que atende estudantes do Ensino Médio em Tempo Integral e a Escola Estadual Nossa Senhora da Penha, localizada no bairro Penha, região central da cidade, que atende exclusivamente alunos no ensino regular.

As estratégias adotadas pelo poder público durante a pandemia

A pandemia do covid-19 exigiu a realização de reajustes nos planejamentos referentes à educação. Em Minas Gerais, a SEE-MG implantou o Regime Especial de Atividades Não Presenciais (REANP) como forma de sistematizar suas ações no período de pandemia. Um dos principais documentos que tratam do tema é a resolução SEE/MG N° 4310/2020. Em seu artigo 1° ela se propõe a:

Regulamentar, no âmbito das Escolas da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais, as normas para a oferta de Regime Especial de Atividades Não Presenciais, nas Escolas Estaduais da Rede Pública de Educação Básica e de Educação Profissional, durante o período de emergência e de implementação das medidas de prevenção ao contágio e enfrentamento da pandemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), para cumprimento da carga horária mínima exigida. (MINAS GERAIS, 2020).

Em um contexto marcado por tantas dúvidas, a interrupção das rotinas cotidianas de caráter presencial como maneira de prevenção da contaminação pela Covid-19, o REANP foi adotado como estratégia para reduzir os enormes prejuízos no aprendizado e possibilitar a promoção dos alunos para as séries subsequentes, computando notas e carga horária a fim de permitir a continuidade do percurso escolar dos discentes, como pode ser verificado ainda no artigo 1° da mesma resolução:

O Regime Especial de Atividades Não Presenciais, estabelecido por esta Resolução, constitui-se de procedimentos específicos, meios e formas de organização das atividades escolares obrigatórias destinadas ao cumprimento das horas letivas legalmente estabelecidas, à garantia das aprendizagens dos estudantes e ao cumprimento das Propostas Pedagógicas, nos níveis e modalidades de Ensino ofertados pelas escolas estaduais. (MINAS GERAIS, 2020).

A realização da reestruturação do calendário escolar foi necessária a fim de tornar possível a ininterrupção das rotinas pedagógicas. Optou-se, naquele momento, pela implementação do ensino remoto para mitigar os danos nas aprendizagens originados pela crise gerada pela pandemia e para não interromper a trajetória escolar dos estudantes, como pode ser constatado no artigo 2° da resolução supramencionada:

As Escolas Estaduais, observando o disposto nesta Resolução, deverão reorganizar seus Calendários Escolares, compreendendo a realização de

atividades escolares não presenciais, para minimizar as perdas aos estudantes em razão da suspensão das atividades escolares presenciais, conforme Deliberação nº 18, de 22 de março de 2020, do Comitê Extraordinário COVID-19, assegurando-se:

I - o cumprimento da carga horária mínima obrigatória;

II - o alcance dos objetivos educacionais de ensino e aprendizagem previstos em sua Proposta Pedagógica, com qualidade, para o Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional ofertado, até o final do período letivo. (MINAS GERAIS, 2020).

Apesar das diferentes iniciativas com a finalidade de mitigar os efeitos da situação de pandemia no sistema escolar, houve grandes danos educacionais. Segundo Costa e Wiziak (2021, p. 9), a rede mundial de computadores e os espaços virtuais passaram a ser a principal forma de comunicação com os estudantes, adotada pela maioria das secretarias estaduais de educação do Brasil. A internet perdeu o posto de aparato de suporte e passou a assumir um papel de destaque dentro dos planejamentos públicos educacionais durante a pandemia, a fim de garantir o acesso à educação e a promoção da escolaridade. Ainda conforme Costa e Wiziak (2021, p. 9), “Na modalidade remota de ensino, além das aulas síncronas e assíncronas, foram adotados outros instrumentos de auxílio pedagógico como programas pela TV, rádio e material impresso”. No estado de Minas, foi elaborado um material de suporte, o “Plano de Estudo Tutorado” (PET) pela Secretaria de Estado de Educação, disponibilizado pelo aplicativo “Conexão Escola” ou pelo site “estudeemcasa.educacao.mg.gov.br” (AGÊNCIA MINAS, 2021). Essa nova configuração dos sistemas escolares implementada durante a pandemia, com a internet assumindo papel principal nas estratégias escolares da rede pública, evidenciou grandes diferenças em se tratando do acesso aos recursos digitais para a participação nas aulas remotas.

A situação de pandemia revelou assimetrias nas condições de acesso à rede mundial de computadores nos lares do Brasil. De acordo com dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC), no ano de 2019 foram identificados 134 milhões de utilizadores de internet no Brasil, o que contabiliza cerca de 74% dos cidadãos acima de 10 anos (CETIC, 2019, p.3). Conforme a mesma pesquisa, em cerca de 46% das residências brasileiras havia computador, mas, mesmo assim, os aparelhos celulares smartphone eram a principal ferramenta para se acessar a internet em praticamente todas as regiões do Brasil, com uma variação de 79% no Sul do país, a 90% no norte brasileiro (COSTA e WIZIAK, 2021, p. 9). Em um número expressivo de domicílios não havia computadores para o acompanhamento das aulas remotas. A maior parte dos estudantes usavam aparelhos celulares para acesso aos conteúdos escolares, mas uma quantidade significativa de estudantes não dispunha de internet rápida para o uso escolar.

Com a finalidade de reduzir as defasagens no aprendizado, de acordo com a Agenda Minas (2021, p. 1), para os alunos que não dispunham de internet em seus lares, o material

didático “Planos de Estudos Tutorados (PET)” e as tarefas de complemento elaboradas pelos docentes, passaram a ser disponibilizados pela SEE-MG de forma impressa, bimestralmente, com entrega à domicílio através de serviço de moto-frete ou a retirada do material pelos estudantes nas suas respectivas unidades escolares. A carga horária era aferida através da realização das atividades propostas dos PETs que os estudantes apresentavam virtualmente por meio do aplicativo “Conexão Escola 2.0” ou pelo WhatsApp, ou ainda de forma impressa, entregando o material nas próprias escolas (AGÊNCIA MINAS, 2021, p. 1).

A Lei Federal nº 13.987/2020, em seu artigo 21, permitiu:

(...) autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos ou a serem adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Ou seja, visa tanto à distribuição do que já existe em estoque quanto do que vier a ser adquirido, enquanto durar o período de suspensão de aulas em virtude do estado de emergência. (BRASIL, 2020b).

A lei nº 13.987 autorizou as unidades escolares públicas a realizarem a aquisição e entrega de kits alimentares, que foram distribuídos para as famílias dos alunos matriculados em cada escola. Tal medida tinha por objetivo reduzir os efeitos da situação de pandemia sobre os núcleos familiares dos estudantes combatendo o risco de insegurança alimentar. Visava também estreitar o vínculo dos alunos com suas escolas.

Com o ensino remoto, a estratégia didática adotada durante o período da pandemia do Covid-19, os recursos digitais passaram a ter uma posição de destaque como ferramenta de suporte aos processos educativos. Até então, tais recursos consistiam em mera ferramenta para enriquecer as aulas presenciais, mas passaram a ter um papel protagonista na dura tarefa de garantir a participação dos discentes nas aulas remotas.

Dados da pesquisa de campo

Entre os docentes consultados das escolas EE Deus Universo e Virtude e EE Nossa Senhora da Penha, 71,43% deles responderam ter interesse em utilizar os recursos digitais oferecidos pela SEE-MG (Sites, plataformas virtuais e aplicativos) na prática educativa. Num mesmo sentido, 64,29% dos professores respondentes afirmaram crer que os recursos virtuais disponibilizados pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (Portais Trilha do Saber, Escola de Formação e Escola Interativa) contribuem para melhorar sua prática educativa, o que confirma a relevância dos recursos digitais nos processos educativos, sobretudo no período da pandemia. A pesquisa de campo apontou que os professores reconhecem a relevância das ferramentas digitais. Mas revelou também que 40,98% dos alunos respondentes não possuíam acesso a internet rápida, computadores ou aparelhos celulares em suas casas, que permitissem a eles o acesso ao conteúdo das aulas

remotas ou aos aplicativos e plataformas virtuais de suporte ao ensino à distância. O estudo revelou que entre os professores consultados, 14,29% deles não dispunham das ferramentas digitais necessárias para a prática educativa pelo sistema remoto.

Conclusões

Iniciativas como a impressão de material didático dos PETs e sua entrega aos discentes podem ter mitigado as defasagens causadas pela situação de pandemia. Mas os dados obtidos através da pesquisa de campo sinalizam que as dificuldades quanto ao acesso aos recursos digitais (computadores, aparelhos smartphones e internet rápida) ainda foram obstáculos encontrados por um número relevante de alunos (40,98% dos estudantes consultados) nas duas escolas pesquisadas. Entre os docentes das duas instituições de ensino, os resultados da pesquisa apontaram para um índice relativamente baixo de docentes que não possuíam as ferramentas necessárias para se trabalhar com as aulas online em seus lares (14,29%), mas ainda indica limitações no alcance da proposta da Secretaria de Educação de Minas Gerais. Tais informações sugerem que esses obstáculos podem ter diminuído a eficiência e o alcance do planejamento da SEE-MG para o enfrentamento da pandemia.

Referências

AGÊNCIA MINAS. *Escolas desenvolvem estratégias para garantir aprendizado com os PETs*. Secretaria-Geral. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/escolas-desenvolvem-estrategias-para-garantir-aprendizado-com-os-pets>. Acesso em 28 jun. 2022.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Decreto nº 17.297, de 17 de março de 2020*. Declara situação anormal, caracterizada como Situação de Emergência em Saúde Pública, no Município de Belo Horizonte em razão da necessidade de ações para conter a propagação de infecção viral, bem como de preservar a saúde da população contra o Coronavírus – COVID-19 [Internet]. Diário Oficial do Município DOM; Belo Horizonte (MG); 2020 mar 17 [citado 2020 jun 6];26(5976):extra. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1226967> [Links]

BRASIL, Lei nº 13.987/2020. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE. 2020b. *Caderno de Legislação 2021*. FNDE Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>. Acesso em 28 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel coronavírus* [Internet]. Brasília: Ministério de Saúde; 2020a. Acesso em 20 nov. 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> [Links]

CETIC. TIC Kids Online Brasil 2019. *Resumo Executivo*. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20201123115919/resumo_executivo_tic_dom_2019.pdf. Acesso em: 21 jan. 2021.

COSTA, F. A; WIZIACK, S. K. L. Políticas Públicas para Educação Básica do Brasil durante o período da Pandemia do Covid-19. *Notas de Trabalho*, nº 8. Franca, 2021. Disponível em: https://www.franca.unesp.br/Home/ensino/pos-graduacao/planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/lap/2020-fabiano-stella_notas-8.pdf. Acesso em 23 jun. 2022.

MINAS GERAIS. *Resolução SEE nº 4310/2020*. Dispõe sobre as normas para a oferta de Regime Especial de Atividades Não Presenciais, e institui o Regime Especial de Teletrabalho nas Escolas Estaduais da Rede Pública de Educação Básica e de Educação Profissional, em decorrência da pandemia Coronavírus (COVID-19), para cumprimento da carga horária mínima exigida. Disponível em: https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Resolucao%20SEE_N__4310.pdf. Acesso em 02 nov. 2022.

MINAS GERAIS. *Plano de Estudos Tutorados*. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: https://estudeemcasa.educacao.mg.gov.br/pets_oculto/leicao/pet-ensino-m%C3%A9dio-2022-oculto. Acesso em: 02 nov. 2022.

MALTA, Deborah Carvalho et al . A pandemia da COVID-19 e as mudanças no estilo de vida dos brasileiros adultos: um estudo transversal, 2020. *Epidemiologia e Serviço de Saúde*, Brasília, v. 29, n. 4, e2020407, set. 2020 . Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742020000400025&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 29 nov. 2022.

OS IMPACTOS DA BNCC E A EDUCAÇÃO DO CAMPO A PARTIR DA PERSPECTIVA DO MST: ALGUMAS REFLEXÕES

*Wanessa Alves Carvalho*¹¹⁸

Introdução

Nos últimos anos houve uma efervescência de discussões a respeito de um currículo comum que norteasse as práticas pedagógicas em toda educação básica. Mas ao pensarmos a educação básica, não podemos deixar de lado a gigantesca diversidade que há em todo nosso território. Diversidade cultural, de classe, de infraestruturas, e outros, mas também de compreensão da finalidade da educação. Para alguns grupos de interesse, por exemplo, o processo educativo deve resultar apenas na inserção ao mercado de trabalho, enquanto para muitas famílias do campesinato brasileiro, a educação está intrínseca aos seus processos de luta e resistência.

Logo, ao refletir sobre questões educacionais, encontra-se uma enorme complexidade, pois são muitos interesses econômicos, sociais, culturais e políticos que influenciam em suas determinações. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) não ficou imune a isso, muito pelo contrário. Além de ter sido criada em um contexto político bastante conturbado, a BNCC é resultado da pressão de grupos financeiros e industriais.

Dessa forma, esse texto levanta algumas reflexões sobre esses conflitos de interesses expressos na BNCC ao que tange a educação do campo. Como a educação do campo é resultado das lutas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o objetivo é analisar como a BNCC se relaciona com as demandas educacionais dos povos do campo, a partir da visão de educação defendida pelo MST.

O MST foi criado formalmente em 1984 e traz como seu principal objetivo não só a reforma agrária, mas uma sociedade mais justa, sem explorados, nem exploradores (CALDART, 2001). Hoje está organizado em 24 estados, através de mais de 450 mil famílias (MST, 2022). Devido à proporção que o movimento foi tomando, sua organização foi ficando cada vez mais estruturada. Criaram setores de trabalho, e um dos principais pilares é o da educação. Para o MST, a educação é o meio de valorização dos saberes, vivências, e da cultura dos camponeses. Em 1986, o caderno de formação nº 1 é lançado com definições de como se dá a organização do movimento, histórico, etc. 10 anos depois, o Movimento

¹¹⁸ Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências humanas e Sociais. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. wanessa.alves@unesp.br

criou o seu 8º caderno de educação, dessa vez, voltado totalmente para os seus princípios educacionais¹¹⁹.

Sendo assim, a metodologia aqui utilizada é a de análise documental da BNCC a partir da perspectiva que o caderno nº8 apresenta. Para essa análise, foi realizada uma comparação entre conceitos, objetivos, princípios e outros termos chaves entre os dois documentos, para que fosse possível mapear possíveis semelhanças e diferenças.

A BNCC e suas origens

A necessidade de uma base comum já estava prevista na Constituição de 1988, foi reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases – LDB 9.334/96, mas só começou a tomar forma pós se tornar meta no Plano Nacional de Educação – PNE em 2014. Esse caminho percorrido desde o período de redemocratização até os dias atuais foi marcado por muitos conflitos.

Os cenários políticos, econômicos e sociais estão constantemente sob disputas, em que o empresariado busca cada vez mais o controle do aparelho estatal. Em tempos em que o mercado se sente incomodado pelas políticas sociais, o histórico de luta por uma educação de qualidade para todos não escaparia. Com a gratuidade e universalidade da educação trazida pela Constituição, a necessidade de ações para resolver problemas que se tornaram mais comuns como o abandono e a distorção de idade passou a ser maior. Em 2006 surge uma organização intitulada Todos Pela Educação (TPE), que salvaguardada as ironias, se apresenta com o objetivo de “mudar pra valer a qualidade da Educação Básica no Brasil” e sem fins lucrativos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022). Assim como também o apartidarismo e o financiamento por recursos próprios, contando com as doações de grupos empresariais: Grupo Itaú, Gerdau, Pão de Açúcar, e outros parceiros, como Fundação Roberto Marinho, Fundação Lemann, entre outros.

De acordo com Martins e Krawczyk (2018), devido à hegemonia desses grupos, o TPE passou a ter bastante influência, e a liderar politicamente e economicamente as políticas educacionais. Em torno de questionamentos sobre os índices de reprovação e baixo desempenho em exames internacionais, o TPE fortalece a justificativa para suas iniciativas. Mas todos esses argumentos representam nada mais que um projeto de classe. Pois, mais do que privatizar diretamente as escolas públicas em massa, é muito mais eficiente estar à frente das políticas, em que é possível otimizar ou excluir etapas e tomar decisões de acordo com seus próprios interesses. Mas para Peroni, Caetano e Arelaro (2019), que se o processo

¹¹⁹ O primeiro caderno de educação foi criado em 1992: *Como Fazer a Escola que Queremos*, nos anos posteriores outros cadernos foram criados, como o caderno nº 2 específico para alfabetização, os cadernos nº 3, 4 e 5 voltados para a Educação de Jovens e Adultos, o 6º com foco no planejamento, o 7º para jogos e brincadeiras e outros.

decisório não está nas mãos das instituições públicas, pois as definições e o monitoramento estão com as instituições privadas, isso também é um processo de privatização das escolas.

Ainda para Peroni, Caetano e Arelaro (2019), todo esse processo faz parte do contexto neoliberal e neoconservador¹²⁰, pois o neoliberalismo afirma uma crise no Estado, transferindo o poder público para o mercado. Até mesmo o que continua nas mãos do Estado, sucumbe à lógica empresarial. Tal lógica é bastante visível na BNCC. Na Base, o foco apenas na inserção no mercado de trabalho, a grande valorização no resultado – gestão do resultado, as avaliações numéricas, a culpabilização do professor, o agir como consumidores por parte dos pais, tudo isso mostra a racionalidade do mundo empresarial sendo incorporado dentro das escolas (MARTINS E KRAWCZYK, 2018). O que confirma isso para Peroni, Caetano e Arelaro foi o modo em que a política foi aprovada: “a aprovação de uma política pública de forma antidemocrática, sem transparência e sem ampla discussão com a sociedade brasileira revela o *modus operandi* dos sujeitos individuais e coletivos que fazem parte” (2019, p. 43).

Além das gestões escolares, é necessário lembrar que a BNCC impacta diretamente na produção de materiais didáticos, que possibilita a difusão da ideologia que quer, sem contar a própria questão comercial dessa produção, assim como novas outras possibilidades comerciais, como os sistemas de monitoramento e avaliação, que também é um mercado bastante lucrativo. Apesar do Movimento Todos Pela Educação ter sido um grande influente na aprovação da BNCC, não foi o único, diversas outras instituições desse meio mercadológico compraram a ideia.

Ou seja, a BNCC, assim como todas as outras políticas, é resultado dos arranjos e pressões dos atores envolvidos. É de extrema importância avaliar os interesses por trás das ações, para que seja possível visualizar o resultado que se espera. As origens da BNCC estão pautadas em grupos que precisam manter suas posições de poder dentro de um sistema capitalista em funcionamento. O objetivo não é uma educação de qualidade com foco numa sociedade mais justa e igualitária, mas sim, manter e intensificar as diferenças entre as classes.

Educação do campo e suas origens

A educação do campo tem os movimentos sociais camponeses como principais atores, pois está totalmente associada ao destino das lutas dos trabalhadores rurais (CALDART, 2009). Souza (2008) também afirma que a educação do campo é fruto das reivindicações do MST, assim como Fernandes (2000). Para o MST não basta a conquista

¹²⁰ Os autores justificam, a partir de Harvey, que existem pontos semelhantes entre neoliberalismo e neoconservadorismo, como a restauração do poder de classe e a governança pela elite.

pela terra, pois precisa ter uma educação que possibilite a libertação e a autonomia do trabalhador rural. A partir da pressão do MST, da academia e de outros atores, a necessidade de uma educação específica para aquele que trabalha no campo tem se tornado cada vez mais presente nas discussões.

Os princípios da educação do campo se dão em torno da garantia de uma educação de qualidade para todos os povos do campo; da formação humana dos indivíduos para o desenvolvimento sustentável; respeito às características do campo; respeito às organizações e conhecimento por elas produzido e que aconteça no campo (SOUZA, 2008). Portanto, a educação do campo valoriza as lutas dos movimentos sociais, enfatizando a importância de uma educação pública que valorize as especificidades, a identidade e a cultura de cada comunidade. Caldart (2004) salienta que a educação do campo vai da educação infantil até a universidade, mas também que não acontece apenas dentro das escolas, compreendendo um conjunto de processos formativos que ocorre em diversos espaços e com diferentes práticas.

De acordo com Neto (2012), nos anos 1990 surge o movimento “Por uma Educação do Campo”, em que partia do princípio que o homem do campo é diferente do urbano, ou seja, tem necessidades específicas. Logo, a escola do campo deveria ser diferente da urbana. Tal movimento nasce das discussões das demandas do MST:

Quando a organização dos ST cria em sua estrutura um setor de educação, deixa para trás a concepção ingênua de que a luta pela terra é apenas pela conquista de um pedaço de chão para produzir. Fica claro que está em jogo a questão mais ampla da cidadania do trabalhador rural sem terra, que entre tantas coisas inclui também o direito à educação e à escola [...] Trata-se da revisão das formas tradicionais de fazer, de pensar e de dizer a educação do povo, demonstrando na prática quem pode e deve ser o sujeito das mudanças fundamentais para a nossa educação. (MST, 2005, p. 11).

De maneira bastante antagônica do que foi mostrado anteriormente, a origem da educação do campo parte de movimentos sociais que lutam por uma sociedade igualitária, começando pelo acesso democrático da terra, em que todos possam ter um espaço para trabalhar, produzir, conservar e valorizar seus saberes, passando pelo acesso à uma educação que liberte e possibilite a transgressão de um sistema socioeconômico tão violento e excludente.

A BNCC e a educação do campo

A BNCC é um documento normativo e norteador para toda a educação básica, englobando desde a educação infantil até o ensino médio. Nela consta os marcos legais, os fundamentos pedagógicos, as habilidades que devem ser trabalhadas e as competências gerais e específicas. O caderno de educação nº 8 do MST também é um norte para as ações

educativas do movimento – assim como os outros cadernos. O caderno divide seus princípios em dois grupos: os filosóficos e os pedagógicos. Os filosóficos estão ligados às concepções relacionadas à pessoa humana e à sociedade. Já os pedagógicos são as formas de fazer e pensar a educação, para que os princípios filosóficos sejam alcançados (MST, 1996).

São 5 princípios filosóficos: (1) educação para transformação social; (2) educação para o trabalho e a cooperação; (3) educação voltada para as várias dimensões da pessoa humana; (4) Educação com/para valores humanistas e socialistas e (5) Educação como um processo permanente de formação/transformação humana. E 13 princípios pedagógicos: (1) relação entre prática e teoria; (2) combinação metodológica entre processos de ensino e capacitação; (3) a realidade como base da produção de conhecimento; (4) conteúdos formativos socialmente úteis; (5) educação para o trabalho e pelo trabalho; (6) vínculo orgânico entre processos educativos e processos políticos; (7) vínculo orgânico entre processos educativos e processos econômicos; (8) vínculo orgânico entre educação e cultura; (9) gestão democrática; (10) auto-orgânica dos/das estudantes; (11) criação de coletivos pedagógicos e formação permanente dos educadores; (12) atitude e habilidade de pesquisa; e (13) combinação entre processos pedagógicos coletivos e individuais. São esses os princípios que aqui são colocados em contraponto com a BNCC.

A Base reafirma o tempo todo a aprendizagem por competências, o que aproxima muito das propostas de Tyler que tem a eficiência e a racionalidade como centro do processo (ZWIRTES E MARTINS, 2020), trazendo a lógica empresarial para a prática educacional. Que fica oposto ao primeiro princípio filosófico do caderno de educação, que coloca a educação voltada para transformação social e não só para o mercado.

(...) o documento propõe que o sujeito esteja habilitado para o mercado de trabalho, dentro das suas limitações e possibilidades. Ou seja, é necessário que o aluno reconheça o mundo do trabalho tal como está colocado, sem possibilidades de mudança e, a partir de experiências, reconheça-se e reconheça a posição que ocupa nesse modo de organização, de maneira passiva. (ZWIRTES E MARTINS, 2020, p. 41).

Enquanto no primeiro princípio do caderno, o MST define que a educação deve ter um: “um processo pedagógico que se assume como político, ou seja, que se vincula organicamente com os processos que visam a transformação da sociedade atual, e a construção, desde já, de uma nova ordem social” (MST, 1996, p. 6). Não obstante, o segundo princípio fala sobre a relação escola e trabalho. Mas traz outra perspectiva para essa relação, onde a cooperação e a melhoria de vida das famílias camponesas é o principal objetivo, e não as demandas do capital. Assim como o terceiro princípio, em que a educação deve ser voltada para várias dimensões humanas, como a formação político-ideológica, a formação

da moral, formação organizativa, formação técnico profissional, cultural, estética, afetiva e outros.

Ao padronizar uma série de práticas, a BNCC desconsidera um dos princípios fundamentais da educação do campo, que é o respeito pela diversidade e especificidades de cada comunidade. Apesar de trazer linhas gerais de trabalho nas escolas do movimento, as instruções para que cada comunidade preserve e valorize seus saberes, suas necessidades e potencialidades são bastante explícitas:

Embora fazendo parte de uma mesma trajetória geral de luta, cada Assentamento ou Acampamento tem uma história própria, com singularidades que dizem respeito a momentos e circunstâncias conjunturais e às próprias diversidades das características de cada grupo e de cada local. A discussão sobre a escola necessariamente, assume esta singularidade. (MST, 2005, p. 12)

Assim como é reiterado no terceiro princípio pedagógico: A realidade como base de produção do conhecimento. Trabalhar com a realidade que a pessoa está inserida leva a produção de conhecimento, que segundo o quarto princípio pedagógico, são conhecimentos socialmente úteis.

Em 600 páginas, o documento vai delineando as habilidades, ou seja, o que deverá ser trabalhado em cada série. Apenas *uma* menção é feita à educação do campo: “Essas decisões precisam, igualmente, ser consideradas na organização de currículos e propostas adequados às diferentes modalidades de ensino (Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo...” (BRASIL, 2017, p. 19). Nessa única menção, afirma-se a necessidade de adequar o currículo da Educação do Campo à BNCC.

Ao não detalhar e aprofundar nas questões da educação do campo, aqui entendemos que esse não é um mero detalhe, mas sim escolhas feitas considerando o significado da educação do campo e seu histórico de lutas. Há abordagens dentro do campo das políticas públicas que consideram que a escolha de não fazer algo também é tomar uma decisão. Secchi (2012) aponta que, a partir principalmente de Dye, começa a ser difundida a ideia de que a omissão sobre um problema também pode ser considerado uma política pública. Logo, aqui entendemos que a posição dessa política é não considerar todas as demandas educacionais dessa população, já que ela não está inclusa nos grupos de interesses que estão no poder, e por ter ideologias opostas.

Conclusões

Esse trabalho teve como intenção levantar apenas algumas discussões sobre essa relação entre BNCC e Educação do Campo. A finalidade aqui não foi abranger todos os pontos possíveis de discussão e muito menos esgotar as possibilidades, mas refletir um pouco os pontos antagônicos de origem dos dois objetos (BNCC e Educação do Campo), fazendo com que a compreensão da finalidade de educação seja tão diferente em cada um.

É possível notar que enquanto de um lado há um movimento que busca enquadrar cada vez mais os processos educacionais nos moldes empresariais, de outro temos um movimento que busca transgredir com os padrões exigidos pelo capital. De um lado temos a pedagogia das competências, a gestão dos resultados, as avaliações em larga escala, a padronização dos materiais didáticos dentro da lógica neoliberal e neoconservadora como base central, de outro uma pedagogia libertadora, emancipadora, dialógica, não-hegemônica e trabalha a partir da realidade.

O objetivo do trabalho foi analisar como a BNCC se relaciona com as demandas dos povos do campo, foi possível perceber com são opostas as formas de tratamento e entendimento das práticas. São inúmeros pontos de diferença, que partem exatamente dos objetivos dos grupos por trás de cada um. Que a BNCC impactará em toda a educação básica, e a educação do campo não será imune, é certo. Qual o tamanho desse impacto ainda não há como mensurar. Mas os movimentos camponeses sempre sofreram bastante repressão e mesmo assim atingiram diversas conquistas. Dessa forma, espera-se ainda um longo caminho de disputa e luta nessa modalidade de educação.

Referências

- BRASIL. Base nacional comum curricular: educação é a base. Brasília: MEC, [2018]. Ministério da Educação, Brasília, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 10 dez 2022.
- CALDART, Roseli Salete. O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. **Estudos avançados**, v. 15, p. 207-224, 2001.
- CALDART, Roseli Salete. Elementos para construção do projeto político e pedagógico da educação do campo. **Revista Trabalho Necessário**, v. 2, n. 2, 14 dez. 2004.
- CALDART, Roseli Salete. Educação do Campo: Notas para uma Análise de Percurso. Rio de Janeiro: **Trabalho, Educação e Saúde**. V. 7, n. 1, p. 35-64, 2009.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. A formação do MST no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MST. Princípios da Educação no MST. Caderno da Educação, nº 8. Porto Alegre, MST, 1996.
- MST. Dossiê MST ESCOLA: documentos e estudos, 1990-2001. São Paulo: Editora Expressão Popular, Setor de Educação do MST/Itterra, 2005.
- MST. Quem Somos. Disponível em: <https://mst.org.br/quem-somos/> Acesso realizado em 11 dez 2022.
- NETO, L. B. Educação do campo ou educação no campo?. Revista **HISTED BR On-line**, Campinas, SP, v. 10, n. 38, p. 150–168, 2012.
- PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R.; ARELARO, L. R. G. BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação?. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 035–056, 2019.

SOUZA, M. A. Educação do Campo: Políticas, Práticas Pedagógicas e Produção Científica. Campinas: **Educ. Soc.** Vol. 29, n. 105, p. 1089-1111, 2008

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Quem Somos. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/> Acesso realizado em 10 dez 2022.

ZWIRTES, Polyana; MARTINS, Maridelma Laperuta. A BNCC em evidência: Aproximações do currículo com a proposta de Tyler e a Pedagogia das Competências. **Ensino & Pesquisa**, 2020.

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ATENDIMENTO DA CRECHE: análise de um grupo de profissionais de uma creche de Ribeirão Preto (SP)

*Ariane Rodrigues de Lima Hirosse*¹²¹

*Tatiana Noronha de Souza*¹²²

Introdução

A história das instituições de atendimento às crianças bem pequenas (de zero a três anos de idade) no Brasil é marcada pelo assistencialismo, com vistas aos cuidados de higiene, alimentação e de segurança física, onde não havia preocupação com um trabalho voltado para a educação e o desenvolvimento intelectual dessas crianças (OLIVEIRA, 1988). Em 1988, principalmente após o movimento das mães trabalhadoras que reivindicaram o direito de ter onde deixar seus filhos, a Constituição Federal reconheceu a educação infantil como primeira etapa da educação básica e como um direito de todas as crianças, com matrícula facultativa na faixa etária de creche.

A partir deste cenário, há então um aumento significativo no número de creches, com significativo aumento de vagas, sem que fossem levados em consideração critérios básicos de qualidade de atendimento. Com base nisso, ao longo dos anos, o Ministério da Educação – MEC publicou diversos documentos e leis orientadoras da política nacional para a qualidade do atendimento na primeira infância (creches e pré-escolas), como os “*Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*” (2006 – 3 volumes, revisado e atualizado em 2018), os “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*” (2009), os “*Critérios para um Atendimento em Creches que respeite os Direitos Fundamentais das Crianças*” (2009), as “*Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*” (2010), entre outros. Esses documentos e legislações corroboraram para que se mantivesse um debate acerca da qualidade deste atendimento dentro desses estabelecimentos, admitindo que, apesar da qualidade se tratar de um conceito negociado e intimamente ligado ao tempo e espaço que se discute, é possível traçar indicadores básicos que sirvam de referência para todas as instituições do país.

De fato, nesses documentos, os direitos das crianças são balizadores de um atendimento de qualidade, a exemplo do que é citado nos “*Critérios para um Atendimento que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças*” (BRASIL, 2009a), que define que a

¹²¹ Professora de educação infantil e Mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Universidade Estadual Paulista (UNESP), ariane.hirosse@unesp.br

¹²² Doutorado em Educação Escolar, Universidade Estadual Paulista (UNESP), tatiana.noronha@unesp.br

criança deve ter direito à brincadeira, à atenção individual, a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante, ao contato com a natureza, a saúde, proteção e higiene básica, a alimentação saudável, a desenvolver a sua criatividade e imaginação, a se expressar, ao movimento em espaços amplos, ao afeto e amizade, a atenção especial durante sua adaptação na instituição, a desenvolver sua identidade cultural, religiosa e racial. Existe, também, uma preocupação com indicadores mínimos relacionados a várias outras dimensões, como a infraestrutura das creches, os materiais e mobiliários, as condições de trabalho e formação continuada dos profissionais da educação, o planejamento institucional, as experiências e interações, a rede de proteção social e o relacionamento com as famílias e comunidade (BRASIL, 2009b).

Os “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*” (2009) foram criados com base nos “*Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*” (2006), para servir de apoio às equipes escolares nas suas avaliações institucionais, como forma de se fazer um diagnóstico acerca da qualidade do atendimento que está sendo oferecido às crianças. Aqui avaliação é entendida como um processo autoavaliativo, ou seja, realizada sem intervenção externa de secretarias de educação ou até mesmo de diretrizes federais, porém respeitando a legislação e os documentos normativos. Porém, com a participação indispensável das famílias e da comunidade, que fazem parte das instituições tanto quanto os profissionais que nelas atuam e, quando possível, com a participação também das crianças atendidas.

A autoavaliação ou avaliação institucional é ferramenta indispensável na busca da qualidade do atendimento das creches, à medida que permite um diagnóstico dos possíveis problemas que interferem nessa qualidade e, a partir daí, traçar metas e elaborar estratégias para superá-los. O documento que prevê essa autoavaliação nas instituições é chamado de Projeto Político-Pedagógico (PPP) que, construído de forma coletiva e democrática, reflète a realidade da escola e clarifica a ação educativa (VEIGA, 1988). Como afirma Veiga (1988, p. 12), o PPP “aponta um rumo, uma direção, um sentido explícito para um compromisso estabelecido coletivamente” e “preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele os conflitos” permitindo um ambiente mais harmonioso e conseqüentemente mais qualificado.

Por ser necessário e urgente entendermos como as creches discutem sobre a qualidade do atendimento que oferecem, esta pesquisa, ainda em andamento, trata de investigar um processo de autoavaliação da qualidade do atendimento realizada por um grupo de profissionais de uma creche municipal da cidade de Ribeirão Preto, interior de São Paulo. As docentes responderam a um roteiro de entrevistas semiestruturadas dividido em duas partes: 1ª) caracterização geral e 2ª) questões ligadas ao funcionamento e avaliação (com perguntas referentes ao PPP da instituição e sua relação com a qualidade do

atendimento). Além disso, o grupo adotou como instrumento de autoavaliação da qualidade o documento “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil Paulistana*” (SÃO PAULO, 2016), que está sendo utilizado em encontros de discussão coletiva, via *google meet*, onde se debate e se reflete acerca dos indicadores, paralelamente a sua utilização para a autoavaliação. A estreita relação entre Projeto Político – Pedagógico, autoavaliação e qualidade do atendimento, bem como alguns itens dos resultados parciais da pesquisa são o tema da discussão a seguir.

A relação entre Projeto Político-Pedagógico, autoavaliação e qualidade do atendimento

Em 29 de junho de 2018 foi sancionado no Brasil o Decreto nº 9.432, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica e, apesar de incluir a Educação Infantil e citá-la em seu artigo 5º como integrante do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, não a menciona em nenhum outro artigo, nem faz referência à palavra “creche” em seu texto. Assim, podemos dizer que não existe no país uma sistemática de avaliação da/na Educação Infantil normatizada legalmente até a finalização deste artigo (dez./2022).

Entretanto, em 2012 o MEC publicou o documento “*EDUCAÇÃO INFANTIL: subsídios para uma sistemática de avaliação*”, produzido por um Grupo de Trabalho composto por representantes de várias entidades ligadas à educação no Brasil. O documento teve como objetivo propor diretrizes e metodologias de avaliação na/da Educação Infantil no país, discutindo estratégias e instrumentos de avaliação. Nele a avaliação da Educação Infantil é tratada como uma análise do fenômeno sociocultural da intencionalidade educativa em estabelecimentos próprios e configurados em Projetos Político-Pedagógicos, “visando a responder se e quanto ele atende à sua finalidade, a seus objetos e às diretrizes que definem sua identidade” e, ainda, questionando essa oferta de atendimento e “confrontando-a com parâmetros e indicadores de qualidade” (BRASIL, 2012, p. 13-14). Assim, se tratando de avaliação institucional ou autoavaliação, é correto afirmar que ela deve abranger a análise da instituição como um todo, em suas dimensões pedagógica, política e administrativa, tendo como marco o PPP e, por meio de decisões tomadas de forma coletiva, subsidiar o contínuo aprimoramento desses espaços e do processo de realização das ações delineadas pelo grupo (SOUSA, 2006 apud BRASIL, 2012).

O Projeto Político-Pedagógico é responsável por explicitar os objetivos, os fundamentos teórico-metodológicos, os tipos de organização e as formas de implementação e avaliação da instituição. As ações que se fizerem necessárias para as devidas modificações devem resultar de um processo de discussão, avaliação e ajustes do documento (VEIGA,

1988). No histórico assistencialista de atendimento das creches, pouco se refletia sobre o fazer pedagógico e a intencionalidade educativa em relação à primeiríssima infância, por isso as práticas fragmentadas e improvisadas predominavam (MEDEL, 2008). Porém, um PPP bem planejado é capaz de evitar que práticas assim continuem acontecendo, ao passo que sistematiza o trabalho pedagógico nas creches com vistas à qualidade do atendimento e das interações proporcionadas nesses ambientes.

Como afirma Medel (2008, p. 36) “quando a escola é capaz de construir, implementar e avaliar o seu PPP, ela propicia uma educação de qualidade e exerce sua autonomia pedagógica” e, “a partir dessa atitude, a escola, consciente de sua missão, implementa um processo compartilhado e coletivo de planejamento e responde por suas ações e resultados”. A avaliação do PPP e a autoavaliação institucional são tópicos diferentes que se complementam e devem acontecer de forma sistemática e planejada. Pensando nisso, uma das questões do roteiro da entrevista semiestruturada, primeira etapa desta pesquisa, foi em relação à participação das docentes na elaboração do PPP da instituição. Das sete entrevistadas, apenas uma alegou participar indiretamente da construção do Projeto, somente através do anexo de seu planejamento anual. Além disso, todas afirmaram não possuir um arquivo do documento nem ter lido a versão física recentemente, o que reafirma a falta da participação coletiva em sua elaboração.

Sendo o Projeto Político-Pedagógico condição mínima para a qualidade do atendimento, é difícil pensar que uma instituição consiga alcançá-la sem que a equipe escolar e a comunidade tenham tido momentos de discussão e participado ativamente de sua formulação. Como aponta Zabalza (1998), é problemático alcançar elevados níveis de qualidade com projetos de baixa qualidade, ou seja, quando a instituição não tem os devidos investimentos e estratégias (recursos, condições de trabalho, tempo para discussão e reflexão, etc.), podemos dizer que é praticamente impossível que consiga alcançar bons resultados. Ademais, o processo de autoavaliação engloba, dentre várias dimensões, a avaliação do próprio trabalho pedagógico, tendo uma capacidade formativa para a equipe pedagógica. Assim, o professor “sabendo como avaliar o trabalho que ele faz, ele terá em suas mãos os dados necessários para saber quais são os pontos fortes e os pontos fracos do mesmo” e será capaz de adotar medidas para melhorá-lo (ZABALZA, 1998, p. 16).

É importante ressaltar que a participação docente na elaboração do PPP é prevista na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (lei nº 9.394/96) e em vários documentos orientadores das políticas educacionais infantis sobre qualidade no Brasil, como os “*Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*” que aponta que “os projetos pedagógicos explicitam as concepções e práticas potencializadoras das aprendizagens das

crianças” e que quando são elaborados coletivamente “fortalecem a identidade da Educação Infantil” (BRASIL, 2018, p. 39).

Cada instituição, de acordo com seus objetivos e características, deve definir sua “qualidade”. Todavia, isso não significa a inviabilização de critérios que balizem o atendimento oferecido, pois é possível adotá-los ainda que se respeitem as diferenças inerentes à realidade e à história de cada creche (PIOTTO et al., 1998). Nesse sentido, outra questão que fez parte do roteiro de entrevistas trata sobre o que as educadoras entendem por “qualidade do atendimento em creche”. Dentre todas as respostas, a maioria demonstrou dificuldade em conceituar qualidade, verbalizando-a com interjeições como “nossa” e “que difícil”. Porém, algumas conseguiram elencar pontos que acreditam que interfiram na qualidade do atendimento da creche, tais como: a alimentação, a higiene, a acolhida, o brincar, a formação profissional, a parceria com as famílias, limpeza, organização e rotina da instituição, recursos pedagógicos, espaços internos e externos e boa gestão administrativa.

Quando questionadas sobre a realização de algum processo de autoavaliação da qualidade do atendimento oferecido pela instituição, todas as educadoras responderam que não acontece, apesar de serem unânimes as opiniões de que deveria acontecer. Além disso, as respostas evidenciaram certa dificuldade em conceituar autoavaliação da qualidade do atendimento. Algumas acreditam se tratar de uma avaliação somente do próprio trabalho desenvolvido com as crianças, enquanto outras acreditam que deveria ser uma avaliação das docentes, realizada pela gestora da unidade. Nenhuma delas citou dimensões possíveis de avaliação (como infraestrutura e limpeza da instituição, por exemplo), mas todas concordaram com a sua relevância no diagnóstico dos problemas e na possibilidade de, a partir deles, propor ações para solucioná-los. Todas as instituições educativas deveriam proporcionar às equipes momentos de discussão e reflexão, “tendo em vista que a avaliação é um elemento essencial do projeto educativo, a qual visa levantar informações acerca dos processos nele desenvolvidos, e que possibilita que as práticas sejam reconstruídas em função da qualidade do projeto” (CANÇADO; CORRÊA, 2021, p. 4).

Em outra questão sobre o conhecimento de algum instrumento de autoavaliação da qualidade, como os “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*”, nenhuma delas alegou conhecer. Uma das docentes admitiu a necessidade deste tipo de instrumento que orientaria esse processo de avaliação, pois segundo ela os professores não sabem como realizá-la. Tendo em vista essa dificuldade em avaliar a qualidade, percebemos que é preciso “repensar a avaliação de modo a garantir a reflexão acerca da qualidade das práticas desenvolvidas junto à criança para que, assim, seja possível problematizar a aprendizagem e desenvolvimento a ela oportunizados” (CANÇADO; CORRÊA, 2021, P. 12). Avaliar com vistas à qualidade deve superar um processo meramente constatativo, pelo contrário, deve

ter caráter mediador e investigativo (CANÇADO; CORRÊA, 2021), com um olhar singular dos professores para as crianças e de como elas aprendem de maneira mais criativa, segura e autônoma.

Nessa perspectiva, percebemos o quanto é necessário verificar como as equipes pedagógicas desenvolvem seus processos de autoavaliação da qualidade do atendimento das instituições em que atuam, mais especificamente as creches, buscando entender como ela ocorre, considerando o contexto local e as peculiaridades de cada comunidade. A avaliação como instrumento essencial de verificação da qualidade educativa (através de um instrumento que pode ou não ser padrão, desde que seja adaptável a realidade da instituição), é o que garante processos compartilhados de reflexão acerca dos problemas e dos aspectos constituintes da identidade da creche para que ações de melhoria sejam delineadas (CANÇADO; CORRÊA, 2021).

Posto isso, a segunda etapa desta pesquisa de mestrado propõe analisar as impressões da equipe pedagógica de uma creche do interior do estado de São Paulo, acompanhando as discussões e reflexões acerca dos indicadores de qualidade do documento “*Indicadores da Qualidade na Educação Infantil Paulista*” (2015), concomitantemente à avaliação dos indicadores pelo grupo de docentes. Os resultados serão analisados a luz do referencial teórico pertinente e das legislações vigentes e divulgados na dissertação.

Conclusão

Percebemos que, embora a equipe pedagógica da instituição analisada reconheça a importância de uma sistemática de avaliação da qualidade do atendimento que oferecem, atrelada a construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico, na prática isso não ocorre. A instituição demonstra carência de tempo de qualidade para discussões e reflexões em grupo, o que impossibilita chegarem a um consenso sobre os conceitos de identidade, qualidade e avaliação. Também, sem um PPP realmente balizador das ações realizadas na instituição, não é possível afirmar que o trabalho ali desenvolvido seja de qualidade, principalmente pela falta de planejamento e de organização dessas ações. Assim, concluímos ser urgente que as redes municipais tenham uma política de avaliação da qualidade de creches, que promovam processos de avaliação, bem como a reelaboração de seus PPPs de forma democrática, proporcionando momentos coletivos de reflexão que possibilitem o planejamento de ações transformadoras, visando à melhoria do atendimento, instrumento importante no combate das desigualdades educacionais.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BRASIL. **Crerios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianas**. Braslia: MEC/SEB, 2009a.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educao Infantil**. Braslia: MEC/SEB, 2010.

BRASIL. **Educao Infantil: Subsídios para construo de uma sistemática de avaliao**. Braslia: MEC/SEB, 2012.

BRASIL. **Indicadores da Qualidade na Educao Infantil**. Braslia: MEC/SEB, 2009b.

BRASIL. Lei nº9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educao nacional**, Braslia, DF, 1996.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educao Infantil**. Braslia: MEC/SEB, 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018. **Regulamenta a Política Nacional de Avaliao e Exames da Educao Bsica**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9432.htm>. Acessado em: 20 de novembro de 2022.

CANÇADO, Natália F. C.; CORRÊA, Bianca C. **Avaliao, qualidade e educao infantil: análise de uma experincia municipal**. *Estud. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 32, p. 1-21, e-07719, 2021.

MEDEL, C. R. M. de A. **Projeto Político – Pedagógico: construo e implementao na escola**. Campinas: Autores Associados, 2008.

OLIVEIRA, Zilma de M. R. de. **A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória**. *Rev. Fac. Educ.* [online]. 1988, vol.14, n.1, pp.43-52. ISSN 0102-2555.

PIOTTO; CHAGURI; MELLO; SILVA. **Promoção da Qualidade e avaliao na Educao Infantil: uma experincia**. *Cadernos de Pesquisa*. N. 105, p. 52 – 77, Nov./

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Educao. Diretoria de Orientao Técnica. **Indicadores de Qualidade da Educao Infantil Paulistana**. São Paulo: SME/DOT, 2016.

VEIGA, Ilma P. A. **Perspectivas para a reflexo em torno do projeto político-pedagógico**. In: VEIGA, Ilma P. A.; RESENDE, Lúcia M. G. (orgs.). *Escola: espao do projeto político-pedagógico*. Papirus, 1988 (2021, 8ª reimpresso).

ZABALZA, Miguel. **Qualidade em educao infantil**. Trad. Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artmed, 1998.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA LEI DE COTAS E SEUS IMPACTOS SOCIAIS

*Alana Duarte Boaventura*¹²³

*Raquel das Neves Rafael Molina*¹²⁴

Introdução

A desigualdade social não está presente apenas em pontuais localidades, mas sim em todo lugar do globo, e o Brasil, apesar de muito conhecido pelas suas belezas naturais, também se destaca pela sua latente desigualdade social. Muitos se convencem de que essa desigualdade é fruto da historicidade vivenciada, embora seja ou não, é certo que o remonte histórico influenciou e influencia os dias atuais. Logo, o Brasil, foi um de vários países colonizados e explorados em diversos aspectos.

Assim, a história escravocrata herdada tem reflexos até os dias atuais, tais como discriminação de raça, cor e os preconceitos oriundos de tais pensamentos. O que mostra que as lutas de classes vêm conquistando ao longo dos anos, como a Lei de Cotas, que trouxe vários impactos positivos para aqueles que mais sofriam desigualdades. Assim, este trabalho pretende discorrer sobre a criação da Lei de Cotas, bem seu remonte histórico e, aspectos positivos, como forma de diminuição da desigualdade e valorização da dignidade da pessoa humana.

A ideologia da lei das cotas

A ideologia da Lei de Cotas se refere a origem das ideias humanas às percepções sensoriais do mundo externo em um conceito filosófico, ou seja, qual o ponto de partida do presente trabalho. Sendo o a partir da necessidade social e economia da criação de tal lei. Sendo assim, o foco da análise do presente artigo trata sobre a Lei nº 12.711 de 2012 também conhecida como Lei de Cotas, que está completando 10 anos de executoriedade neste ano de 2022. Por isso, é indispensável uma análise dos resultados conquistados ao longo deste período.

A sua criação foi de caráter temporário a fim de tentar amenizar as desigualdades resultado dos longos anos de escravidão. Temporário porque a lei assim o trouxe, na qual quando completar o prazo de 10 (dez) anos deve haver uma revisão do programa, como forma de verificar sua viabilidade, eficiência e eficácia durante o período que esteve em vigor, nos termos artigo 7º da lei (BRASIL, 2012). A lei também visa contribuir com a

¹²³ Professora de Direito na Fundação Educacional de Andradina/SP. Mestranda em Direito na Unesp em Franca/SP. Graduada em Direito na UFMS em Três Lagoas/MS. Endereço eletrônico: alanaboaventura@fea.br.

¹²⁴ Advogada. Doutoranda em Educação Escolas na Unesp em Araraquara/SP. Mestre em Direito na Unesp em Franca/SP. Graduada em Direito na UFMS em Três Lagoas/MS. Endereço eletrônico: raquelnradv@gmail.com.

igualdade, por consequência reduzir as desigualdades sócio econômicas, pois um indivíduo com estudos tem maior probabilidade de ingressar no mercado de trabalho com melhor qualificação profissional, isto é, melhor remuneração. Assim, a lei de cotas traz que as Universidades e Institutos Federais, vinculadas ao Ministério da Educação deverão reservar no mínimo de “50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas” (BRASIL, 2012).

Sendo preenchidas por “autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência”. Além disso, os estudantes devem preencher o critério da renda familiar igual ou inferior a um salário mínimo de meio (BRASIL, 2012).

Se por ventura não sejam preenchidos a porcentagem disposta por essas categorias de pessoas autodeclaradas, a lei permite que as vagas remanescentes sejam preenchidas por alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Em outras palavras, pessoas brancas também podem concorrer com essas cotas, desde que aquela porcentagem não seja atingida – por pessoas pretas, pardos, indígenas e portadores de necessidades especiais – e haja vagas remanescentes, consoante parágrafo único do artigo 3º (BRASIL, 2012).

Desse modo, é importante tratar que a origem dessa lei decorre dos acontecimentos históricos perpassados no Brasil, como no período escravocrata que teve origem após Portugal trazer esse modelo de trabalho no começo do século XVI, que dava suporte à produção açucareira, entre outras modalidades que surgiram (LIBBY; PAIVA, 2010).

De início reduziam os índios a esse tipo de serviço, todavia estes foram se extinguindo devido às doenças trazidas pelos europeus, como varíola, rubéola e tifo. Posteriormente passaram a utilizar os negros trazidos da África (LIBBY; PAIVA, 2010).

Entretanto, por inúmeras questões políticas e sociais esse modelo de trabalho passou a ser indesejado e, com a influência do Império Britânico, após a Revolução Industrial, o Brasil foi pressionado a concretizar sua abolição (BORIN, 2011).

Até a abolição formal em 1988 com a Lei Áurea, houve outras leis promulgadas na tentativa de ludibriar o olhar da pressão externa, como a Lei Feijó de 1831, que proibia a importação de escravos ao Brasil e declarava livres os escravos importados a partir daquela data (BRASIL, 1831).

Houve também a Lei Eusébio de Queiroz de 1850 que interrompeu o tráfico de escravos ao Brasil. A Lei do Ventre Livre de 1871, que dava liberdade aos filhos de escravas que nascessem a partir daquela data. A Lei dos Sexagenários de 1885 que libertava os escravos a partir dos 60 anos de idade (BRASIL, 1850, 1871, 1885)

A Lei dos Sexagenários nitidamente era incompatível com a realidade da época, uma vez que era quase impossível um escravo atingir os 60 (sessenta) anos de idade, pois a

expectativa de vida era muito baixa, por volta de 19 (dezenove) anos, enquanto um brasileiro não escravo tinha a expectativa de vida aproximadamente de 27 (vinte e sete) anos (CARDOSO, 2008).

Mister frisar que a Lei Áurea tratou formalmente da abolição, diante da situação de que os negros, embora livres, não possuíam bens, terras, nem dinheiro para poderem se manterem ou sobreviverem, sendo assim, forçados a continuar no mesmo local em que eram escravos, apenas modificando as nomenclaturas do tipo de prestação de serviço, na qual foram destinados ao trabalho informal em troca somente de moradia e alimento, visto que a mudança de fato na vida deles foi ocorrendo gradualmente ao longo do tempo.

Outro fator que agrega ao anterior, é que o escravo era considerado no imaginário coletivo como um desumano e não uma vítima. Somente em 1940 esse tipo de conduta passou a ser criminalizada pelo Código Penal (HADDAD, 2017). Embora até hoje existam suas raízes preconceituosas.

O fito da manutenção desse tipo de serviço tinha o condão basicamente econômico, isto é, explorar o trabalho à custa de outro, sem qualquer condição de pagamento de valores, além das condições indignas de vida. O que transgrediu por completo a esfera física e psicológica daquele cidadão. E ainda nos tempos atuais os resquícios deste período tem reflexos no pensamento da coletividade, que em doses homeopáticas tem sido contornado, por meio de políticas públicas, legislações e conscientização.

É notório que para desajustes sociais sejam melhorados é preciso de luta social reivindicando seus direitos, bem como a imposição de leis, apesar de ainda apresentem dificuldades na sua executoriedade, ou seja, sua eficácia de forma plena.

Destarte, passado pouco mais de cem anos da abolição da escravatura, o preconceito e racismo ainda persiste na mente do ser humano, o que deve ser eliminado, na construção de uma sociedade justa e igualitária, visto que independente de qualquer cor de pele, todo ser humano é igual, devendo o Estado garantir os direitos intrínsecos aos seres humanos.

É importante pontuar que o Brasil promulgou há pouco tempo a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, chamada Convenção da Guatemala, pelo Decreto nº 10.932/2022 (BRASIL, 2022). Tal decreto tem força de Emenda Constitucional no país em razão de ter sido aprovado nas duas Casas do Congresso Nacional – Senado e Câmara dos Deputados – em dois turnos por três quinto dos votos pelos membros e, por se tratar de convenção internacional de direitos humanos, conforme o artigo 5º, §3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a definição adotada oficialmente de racismo no Brasil é definida no artigo 1º, do item 4 da Convenção de Guatemala, a saber:

Racismo consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes. (BRASIL, 2022)

Logo, o racismo é a falsa ideia ou conceito de que há superioridade de raça em razão das características físicas e genéticas (fenótipo e genótipo). Essa ideia de superioridade gera desvantagens sociais, perturbação da paz e da segurança nacional. O que faz surgir nesse cenário novos conceitos, mesmo que interligados, são distintos, como o de preconceito racial e da discriminação racial. Abaixo:

O preconceito racial é o juízo acerca de um determinado grupo racial baseado em estereótipos que pode ou não resultar em práticas discriminatórias nocivas. Nesse sentido, considerar negros violentos e inconfiáveis, judeus avaros ou orientais “naturalmente” preparados para as ciências exatas são exemplos de preconceitos. A discriminação racial, por sua vez, é a atribuição de *tratamento diferenciado* a membros de grupos racialmente identificados. Portanto, a discriminação tem como requisito fundamental o *poder*, sem o qual não é possível atribuir vantagens ou desvantagens por conta da raça (ALMEIDA, 2021).

Portanto, a luta pela igualdade de direitos ainda é tema latente, embora avanços tenham ocorridos, o preconceito e a discriminação ainda fazem presente no imaginário brasileiro, o que deve ser modulado, a fim de que haja para todos uma vida justa e respeitosa entre as pessoas.

Por isso, no próximo tópico será abordado sobre a efetividade da Lei de Cotas no ingresso das Universidades Federais.

Política pública da lei de cotas

Muito além de tentar diminuir a desigualdade sócio econômica, a Lei de Cotas acaba também por combater a discriminação racial, não sendo este um instrumento isolado, pois a desigualdade racial é um vetor importante para análise de desigualdade social no Brasil. Desse modo, passa-se a análise dos dados, iniciando pela quantidade de pessoas vivendo no Brasil, pois de acordo com a projeção da população do Brasil fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE – existem 214.557.434 milhões de habitantes no Brasil em 2022 (IBGE, 2008).

Dentre essas pessoas, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNA Contínua) de 2021, 43% dos brasileiros se declararam brancos, 47% pardos e 9,1% pretos (IBGE, 2022a). Assim, de acordo com esses dados, o “perfil dos inscritos e participantes do Exame Nacional do Ensino Médico – ENEM, principal forma de ingresso no ensino superior, sofreu mudanças no tempo e, como esperado, foi fortemente afetado pela pandemia” (IBGE, 2022b).

Além disso, a Sinopse Estatística do ENEM, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP – trouxe que entre os anos de 2010 a 2017 houve uma mudança no perfil de cor ou raça dos inscritos. Enquanto a representatividade dos brancos caiu de 42,9% para 35%, o grupo de inscritos pardos ou negros passou de 49,6% para 60% (IBGE, 2022b).

Diante disso, vários são os fatores sugeridos pelos pesquisadores, podendo ser, maior reincidência de pretos ou pardos que tentam o ENEM ou, mudança cultural na autoidentificação por cor ou raça (IBGE, 2022b). Com a pandemia da covid 19, houve uma redução do total de inscritos no ENEM, atingindo seu menor percentual em 2021, passando de 5,1 milhões em 2019 para 5,8 milhões em 2020 e 3,4 milhões em 2021 (IBGE, 2022b).

De 2019 para 2021 houve também nova mudança no perfil, na questão do aumento na proporção de brancos inscritos, que passou de 37% para 43%, e dos participantes pretos ou pardos que passou de 58% para 51%, no mesmo período (IBGE, 2022b). “Como se vê, os dados referentes ao aumento de matrículas de estudantes negros em universidades deixam claro que as cotas incrementam a inclusão, a heterogeneidade nas universidades e afetou a realidade de inúmeras famílias” (ALMEIDA, 2022).

Conclusão

A falta de acesso à educação, seja em qualquer nível ou modalidade, é mecanismo de manutenção e aumento da desigualdade social, bem como fator de restrição da mobilidade social, notadamente no ensino superior federal no Brasil, visto que seu ingresso é famosamente conhecido como difícil e complexo, sendo ocupado por muitos anos por alunos provenientes das classes mais altas economicamente e, que podiam arcar com uma educação desde a infância nas melhores e mais caras escolas.

Essa desigualdade assola sempre as camadas pobres e paupérrimas, atrelado a falta de educação, essa discriminante é potencializada. E a mudança só é possível com uma cultura inclusiva e equitativa entre os seres humanos, o que tem sido possível verificar com a adoção da Lei de Cotas, que beneficiou várias pessoas no país, tais como as autodeclaradas negras, pardas, indígenas ou com necessidades especiais.

Essa mudança de paradigma rompe com as agarras mentais e fornece ao estudante uma esperança por melhores condições de vida, e condições de ajudar a sua família, e principalmente, uma autoestima sendo valorizada. O dissentimento de adoção de políticas públicas como essa, embora, aplicada há longos anos, ainda é alvo de críticas, quais não merecem prosperar, visto que, seus impactos são sopesados e alcançaram resultados positivos, bem como inclusão social aqui estudada. Portanto, de modo geral, a Lei de Cotas foi um pequeno, mas influente mecanismo de ajudar vários alunos, e principalmente, mudança de vida, na qual proporciona resultados positivos hoje e no futuro dessa pessoa que busca se qualificar intelectual e profissionalmente através da educação.

Referências

ALMEIDA, Marcos Antônio Silva. **A LEI DE COTAS (LEI Nº 12.711/2012) E O INGRESSO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMO MECANISMO DE POLÍTICA PÚBLICA ANTIRRACISTA**. 2022.

BORIN, A. L. **A “nova” senzala é logo ali**: ao lado da “Capital do agronegócio” lá nos fundos dos canaviais sertanezinhos. Franca: [s.n.], 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012. **Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Decreto nº 10.932 de 10 de janeiro de 2022. **Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Lei de 7 de novembro de 1831. **Declara livres todos os escravos vindos de fora do Império, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. **Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM581.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. **Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. Lei nº 3.270 de 28 de setembro de 1985. **Lei dos Sexagenários**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179463>>. Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. **Declara extinta a escravidão no Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 21 jul. 2022.

CARDOSO, Alberto. **Escravidão e sociabilidade capitalista:** um ensaio sobre inércia social. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100006>. Acesso em: 21 jul. 2022.

LIBBY, Douglas Cole; PAIVA, Eduardo França. **A Escravidão no Brasil. Relações Sociais, Acordos e Conflitos.** 2. ed. São Paulo: Moderna, 2010.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. A Vertente Criminal do Enfrentamento ao Trabalho Escravo Contemporâneo. In: **Combate ao Trabalho Escravo:** Conquistas, Estratégias e Desafios. São Paulo: LTr, 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** 2008. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 02.05.2022.

_____. **Conheça o Brasil – População. COR OU RAÇA.** 2022a. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>>. Acesso em: 02.05.2022.

_____. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil.** 2ª ed. 2022b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf>. Acesso em: 02.05.2022.

A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFVJM-CAMPUS MUCURI EM TEMPOS DE COVID-19 E DO ERE

*Raquel Cristina Lucas Mota*¹²⁵

Introdução

O presente trabalho realiza o debate sobre as ações desenvolvidas pelo Programa de Assistência Estudantil da UFVJM no campus Mucuri durante o ensino remoto emergencial (ERE)¹²⁶, o qual foi implantado em decorrência da crise sanitária de covid-19¹²⁷. O objetivo dessa pesquisa é perceber como ocorreram as ações para efetivar a permanência dos estudantes que se enquadraram nos requisitos de vulnerabilidade econômica e social, no período de dois fenômenos ocorridos concomitantemente: covid-19 e implantação do ensino remoto emergencial. A metodologia utilizada foi levantamento de pesquisa bibliográfica, com debate sobre educação, pesquisa documental sobre legislações afetas à política pública de educação no Brasil, e, sobre documentos dos editais do Programa de Assistência Estudantil, no site da UFVJM, de 2020 a 2022. A justificativa desse estudo tem a ver com a atualidade da temática, bem como a necessidade de se refletir na UFVJM, como a mesma pode aprimorar os seus serviços, no caso deste estudo, o Programa de Assistência Estudantil, para buscar garantir a permanência dos estudantes nas diversas graduações no campus Mucuri.

Apontamentos sobre a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Conforme o site da universidade¹²⁸, em 2005, por meio da Lei nº 11.173, de 06 de setembro, passou à denominação atual, de Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), sendo constituída à época por três *campi*: *Campi* I e JK, em Diamantina, local de funcionamento dos cursos supracitados, além do *campus* do Mucuri, em Teófilo

¹²⁵ Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: raquelclm@gmail.com

¹²⁶ Sigla de Ensino Remoto Emergencial. Este foi adotado como uma alternativa controversa para o ensino presencial pela UFVJM, após o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que instaurou o estado de calamidade pública até 31 de dezembro do mesmo ano, em virtude da pandemia causada pela Covid-19. Nesse contexto, a UFVJM suspendeu em 19 de março de 2020 as atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão dos cursos na modalidade presencial. Após tal suspensão, o que sucedeu para se implantar o ERE foi uma disputa árdua por parte de segmentos da universidade, para garantir as mesmas condições de acesso e permanência para todos os estudantes ao ensino público, gratuito, laico e socialmente referenciado a que todos tem direito, conforme a CF de 1988 e regulamentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

¹²⁷ Foi declarada em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde a Pandemia da Covid 19, doença causada pelo coronavírus SARS- CoV-2, tendo sido descoberto na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China, no mês de dezembro de 2019 e que é de elevada transmissibilidade e que causa uma inflamação aguda no sistema respiratório (LANA *et al.* 2020).

¹²⁸ www.ufvjm.edu.br

Otoni, com funcionamento de mais cinco cursos: Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Serviço Social e Matemática (Licenciatura). (UFVJM, s/p)

Em 2007, o Decreto nº 6.096 de 24 de abril da Presidência da República instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que tinha como objetivo governamental criar condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação. As propostas constantes no REUNI foram em sua essência implementadas entre 2008 a 2012, buscando segundo objetivos deste plano, garantir um melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas Universidades Federais, respeitadas as características particulares e a diversidade de cada instituição e estimulada. (UFVJM, s/p)

Com a adesão ao REUNI no ano de 2009, a UFVJM iniciou a implementação dos Bacharelados Interdisciplinares (BI), que atendiam à exigência de uma maior flexibilização do ensino superior. A UFVJM passou a ofertar dois cursos nesta modalidade, sendo o de Humanidades (BHU) e o de Ciência e Tecnologia (BC&T).

Em 2012, a UFVJM iniciou um processo de expansão robusto, acolhendo dois novos *campi* nas cidades de Janaúba e Unaí. Assim, a Universidade reforça seu caráter e vocação institucional *multicampi*, bem como sua inserção em quatro (04) mesorregiões da porção setentrional do Estado de Minas Gerais: Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Noroeste.

Em 2014, a UFVJM implementou dois novos BI: o BC&T Janaúba e o Bacharelado em Ciências Agrárias, na cidade de Unaí. Além disso, novos cursos foram criados nos *campi* já existentes, como o curso de graduação em Educação no Campo e Engenharia Geológica (*campus* Diamantina), e dois cursos de graduação em Medicina, sendo um no campus Diamantina e outro no campus Mucuri. Assim, atualmente, a UFVJM oferece cursos de graduação presenciais e à distância, em Diamantina (*Campi I e JK*), contando até o presente momento com seis Faculdades. (UFVJM, s/p)

Desse modo, o foco deste artigo recai na Política de Assistência Estudantil da UFVJM, em virtude da proposta de maior capilaridade que tal política se propôs a efetivar junto aos diversos sujeitos com diferentes especificidades na realidade do alunado do campus do Mucuri, considerando a disparidade socioeconômica dessa região, a qual apresenta indicadores sociais que demonstram a necessidade de acesso a políticas públicas diversas.

Após esses breves apontamentos sobre o histórico da UFVJM, o próximo item vai tratar sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no ensino superior no Brasil, enfatizando quais foram as ações realizadas pelo Programa de Assistência Estudantil da UFVJM-*campus* Mucuri, no período em que essa pesquisa foi realizada e que coadunou com o ensino remoto emergencial (ERE) – julho de 2020 a abril de 2022 – associada com o

cenário da pandemia de covid-19, cenário este considerado extremamente complexo e desafiador para todos os sujeitos, o que incluiu evidentemente os estudantes e, a possibilidade dos mesmos permanecerem na universidade em um contexto como nunca se viu anteriormente na história recente, ultra adverso para a própria sobrevivência da humanidade em escala planetária.

Considerações acerca da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no Brasil

No contexto dos anos 2000 no Brasil, foram desenvolvidas políticas destinadas para a educação superior, visando ampliar e democratizar o acesso as mesmas (ROSA,2014). O autor afirma também que ocorreu um aumento substancial de matrículas no ensino superior no país. Isso se efetivou em virtude das políticas públicas implementadas pelo governo federal, tais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras, conhecido como REUNI, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), teve também a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), e o Fundo de Financiamento do Estudante de Ensino Superior (FIES). Além também da ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Cefet e Ifet) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (ROSA, 2014).

Mas, deve-se considerar também que ao mesmo tempo que a expansão das universidades acontecia por diversas regiões, outro fenômeno foi verificado. Essas IFES foram implementadas em regiões mais afastadas dos grandes centros do país e por conseguinte, o público alvo discente dessas universidades necessitavam de algum tipo de intervenção por parte do governo federal, em forma de política pública – em decorrência das características de vulnerabilidade socioeconômica, social, cultural apresentada – para que os estudantes que tinham conseguido o tão almejado acesso à universidade pública, pudessem conseguir permanecer na mesma, realizando seu curso de graduação.(BRASIL,2007).

Em decorrência do contexto acima aludido, se fez necessário a criação de um Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010, o qual trata do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Tem como proposta trazer o esboço de uma política pública federal endereçada aos estudantes de graduação presencial de IFES, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com o propósito de fornecer condições adequadas para a permanência dos discentes na educação superior pública federal. Os investimentos financeiros realizados com recursos federais buscam favorecer para que os estudantes tenham condições mais equitativas de desenvolverem suas capacidades no processo ensino aprendizagem (BRASIL, 2007; BRASIL, 2010).

De acordo com o Art. 2º do Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010, tem-se que “Art. 2º: são objetivos do PNAES:I – democratizar as condições de permanência dos

jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.” (BRASIL, 2010, s/p.).

O elenco de ações da Assistência Estudantil do PNAES a serem desenvolvidas com base no Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010, tem por propósito atender os estudantes regularmente matriculados nos cursos de graduação presencial das IFES nas seguintes frentes de ações: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superlotação, creche e apoio pedagógico (BRASIL, 2010). O que se depreende com base na proposta dessa política é a que a mesma se apresenta como um marco histórico, tendo em vista a preocupação com diversas nuances de situações que o documento buscou captar.

Contudo, o grande dilema na implementação dessa política, é que grande parte das suas ações não conseguiram sair das proposições e ainda estão efetivamente na forma do Decreto. É o caso da realidade concreta da UFVJM-campus Mucuri, que será visto no próximo item.

As ações desenvolvidas pelo Programa de Assistência Estudantil da UFVJM- campus Mucuri durante o ERE e covid-19

Ao se captar os principais objetivos previstos no Programa Nacional de Assistência Estudantil (Decreto n. 7.234 de 19 de julho de 2010), foi aprovado o regimento interno da Pró-reitora de Assuntos Comunitários e Estudantis (PROACE). Além da aprovação do Regulamento do Programa de Assistência Estudantil da PROACE da UFVJM, mediante Resolução n° 18 – CONSU, de 17 de março de 2017, a qual estabelece no artigo 1°:

O Programa de Assistência Estudantil (PAE), criado para possibilitar a oferta do serviço de assistência estudantil, tem como finalidade gerar condições para a ampliação da permanência e êxito no processo educativo dos discentes devidamente matriculados nos cursos de graduação presencial da UFVJM (UFVJM, 2017, p.1).

Na especificidade da realização dessa pesquisa, qual seja: entre julho de 2020 a abril de 2022, interessou como já dito, o Programa de Assistência Estudantil da UFVJM-*campus Mucuri* e como esteve funcionando durante este período, que coincidiu com dois fenômenos extremamente complexos para a realidade dos estudantes, quais sejam: a pandemia de covid-19 e o ensino remoto emergencial implantado pela UFVJM.

De acordo com o site da UFVJM, os serviços ofertados por essa Pró Reitoria são: Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NACI) que tem por escopo implementar uma política

de acessibilidade às pessoas com necessidades especiais; Setor de Pedagogia, que busca dar suporte psicopedagógico aos discentes; Setor de serviço social, responsável pela realização de estudos socioeconômicos visando mapear os discentes em vulnerabilidade social e econômica nos campus. Com relação aos programas desenvolvidos, tem-se a Assistência Estudantil que é o cerne deste artigo; Bolsa Permanência MEC, a qual não está em implementação no atual momento no campus Mucuri; Moradia Estudantil Universitária, que ainda não se efetivou no campus Mucuri; Alunos Conectados, ainda sem estar em plena implementação no campus Mucuri.

Retomando o Programa de Assistência Estudantil da UFVJM, ele consiste em um conjunto de ações que têm por finalidade ampliar as condições de permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, de forma a viabilizar a igualdade de oportunidades quanto ao acesso à graduação presencial e contribuir para a redução das taxas de retenção e evasão, quando motivadas por insuficiência de condições financeiras e, ou determinantes socioeconômicas e culturais causados pelas desigualdades sociais. (PROACE/UFVJM. Edital nº 007 de 06 de outubro de 2020).

Considerando o site da universidade, na parte da PROACE, mais especificamente na aba que trata do Programa de Assistência Estudantil do *campus* Mucuri, a pesquisa documental realizada entre julho de 2020 a abril de 2022, demonstrou como foi extremamente difícil para o discente do campus permanecer no ensino de graduação.

Em março de 2020 quando todas as atividades da UFVJM foram suspensas pela Reitoria, houve uma ruptura de comunicação e de aproximação com a comunidade discente do Mucuri, pois, pelos meios oficiais/site da instituição, os estudantes só voltaram a ter notícias sobre o que iria de fato acontecer com relação ao programa de assistência estudantil em outubro de 2020, com a publicação do Edital Especial PROACE/UFVJM Edital nº 007 de 06 de outubro de 2020 – *Campus* Mucuri¹²⁹, ou seja, 7 meses sem notícias efetivas e sem os discentes terem seus benefícios como era o usual.

Neste Edital foram colocadas novas bases de organização, critérios, funcionamento e desenvolvimento do programa por conta da emergência sanitária de covid-19. Dito de outro modo, o programa de assistência estudantil se reorganizou por conta da imposição da realidade objetiva assustadora imposta a todos nós, e precisou ser reorganizado como um

[...] auxílio Emergencial Especial de natureza eventual e de caráter temporário, é um benefício instituído no âmbito do Programa de Assistência Estudantil da UFVJM, que visa suprir, prioritariamente, a necessidade de custear parcialmente as despesas dos discentes de graduação, em vulnerabilidade socioeconômica, durante o período de interrupção das atividades

¹²⁹<https://portal.ufvjm.edu.br/noticias/2020/publicados-editais-do-auxilio-emergencial-especial/007-edital-especial-proace-mucuri.pdf> . Acesso em 05 de junho de 2022.

acadêmicas presenciais em decorrência da pandemia da COVID-19. (PROACE/UFVJM. Edital nº 007 de 06 de outubro de 2020).

Neste mesmo edital foi constatado a informação de que seriam liberadas 3 parcelas de R\$ 450,00 para cada discente contemplado (neste edital só teriam 410 benefícios e estes vinculados aos estudantes que tivessem cadastros no Cad Único), de acordo com a disponibilidade orçamentária da UFVJM. Os discentes deveriam estar com matrícula ativa nos cursos de graduação na modalidade presencial. O que se percebeu desses dados é que a UFVJM não garantiu nem os R\$ 600,00 liberados de auxílio emergencial pelo governo federal, o qual, diga-se de passagem, só ocorreu por conta da câmara dos deputados federal e senado terem considerado o valor inicial proposto pelo governo federal algo irrisório e terem feito uma proposta de aumentar o teto do auxílio emergencial¹³⁰.

Outros dois editais foram lançados, um em 2020 e outro em 2021. Foram o Edital Especial nº 11/2020/PROACE/UFVJM, de 18 de dezembro 2020 – campus Mucuri¹³¹ e Edital Especial nº 03/2021 PROACE/UFVJM, de 14 de abril 2021 – campus Mucuri¹³². Nestes dois novos editais não foram colocadas de forma transparente nem quantos benefícios seriam disponibilizados, nem o valor do benefício. O que se manteve foram as regras: exigência de matrícula ativa nos cursos de graduação presencial e, estudante estar cadastrado no Cad Único do governo Federal. O que se pode depreender foi a incerteza acerca do número de benefícios e do valor do mesmo para os discentes que necessitavam do benefício para permanecerem no curso de graduação no contexto da pandemia e do ensino remoto emergencial.

Conclusões

Esta pesquisa tratou sobre a política da assistência estudantil na UFVJM- campus Mucuri, em tempos de covid-19 e do ensino remoto emergencial e mostrou as ações desenvolvidas pelo Programa de Assistência Estudantil. Ao se retomar o objetivo desse estudo, qual seja, perceber como ocorreram as ações para efetivar a permanência dos estudantes que se enquadraram nos requisitos de vulnerabilidade econômica e social, no período de dois fenômenos: covid-19 e implantação do ensino remoto emergencial (ERE) na UFVJM, o que se pôde perceber como resultados é que a UFVJM demorou um tempo significativo para retomar as ações do referido Programa, ficando sete meses sem dar notícias e implementar as ações junto aos discentes.

¹³⁰ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/05/internas_economia.861218/auxilio-emergencial-guedes-defende-r-300-mas-congresso-quer-aumenta.shtml. Acesso em 05 de junho de 2022.

¹³¹ http://www.ufvjm.edu.br/proace/pae/cat_view/39-/38-/56-editais-campus-do-mucuri/59-encerrados-/218-edital-especial-2020-campus-mucuri.html. Acesso em 05 de junho de 2022.

¹³² http://www.ufvjm.edu.br/proace/pae/doc_view/1285-.html. Acesso em 05 de junho de 2022.

As ações da assistência estudantil no período demarcado nessa pesquisa, demoraram muito para se efetivarem na realidade objetiva dos estudantes do Vale do Mucuri, e quando foram retomadas, as mesmas ficaram focadas nas regras estabelecidas nos editais da PROACE/ UFVJM, sem estabelecer interconexões como cotidiano de vida e a realidade dos discentes. Com essa escolha da UFVJM, muitos discentes que necessitavam do auxílio, mas que não cumpriam com algum dos critérios postos nos editais, a exemplo: não tinham realizado o Cad Único, não foram, portanto, contemplados, e ficaram sem conseguir o valor monetário, o qual necessitavam.

As ações do programa focaram efetivamente no valor monetário, não conseguindo contemplar de maneira mais abrangente questões mais complexas, profundas e necessárias da realidade dos estudantes do campus do Mucuri, tais como: a falta de acesso à internet para assistirem aulas, estudantes que se queixaram que estavam trabalhando e ao mesmo tempo ouvindo as aulas, por não terem liberação para somente assistirem as aulas.

Neste período do ERE, foi percebido também uma diminuição do número de estudantes nas salas *online*, o que se trata a nosso ver, como um pressuposto para continuidade da pesquisa, qual seja: houve evasão escolar na realização do ensino remoto emergencial. Os desafios postos com o retorno das aulas presenciais são enormes. Precisa-se pensar em alternativas para se reconstruir a educação como um espaço de possibilidades para os jovens estudantes e universitários da região do Vale do Mucuri - região periférica do nordeste de Minas Gerais - visando favorecer a permanência dos discentes com qualidade, nas suas escolas. Esse é um trabalho de reconstrução posto para toda a sociedade

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. 496 p.
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.173, de 6 de setembro de 2005**. Transforma as Faculdades Federais Integradas de Diamantina em Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11173-6-setembro-2005-538373-publicacaooriginal-33991-pl.html>

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 06 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil,

2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.html. Acesso em 06 de junho de 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Auxílio emergencial: Guedes defende R\$ 300, mas Congresso quer aumentar. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/05/internas_economia,861218/auxilio-emergencial-guedes-defende-r-300-mas-congresso-quer-aumenta.shtml Acesso em 05 de junho de 2022.

LANA, Raquel M.; et al. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. *In: Cad. Saúde Pública*, 2020; 36(3).

PROACE/UFVJM. Edital nº 007 de 06 de outubro de 2020 – *Campus* Mucuri. Disponível em: <https://portal.ufvjm.edu.br/noticias/2020/publicados-editais-do-auxilio-emergencial-especial/007-edital-especial-proace-mucuri.pdf> . Acesso em 05 de junho de 2022.

PROACE/UFVJM. Edital Especial nº 11/2020/PROACE/UFVJM, de 18 de dezembro 2020 – campus Mucuri. Disponível em: http://www.ufvjm.edu.br/proace/pae/cat_view/39-/38-/56-editais-campus-do-mucuri/59-encerrados-/218-edital-especial-2020-campus-mucuri.html . Acesso em 05 de junho de 2022.

PROACE/UFVJM. Edital Especial nº 03/2021 PROACE/UFVJM, de 14 de abril 2021 – campus Mucuri. Disponível em: http://www.ufvjm.edu.br/proace/pae/doc_view/1285-.html . Acesso em 05 de junho de 2022.

ROSA, C. M. Limites da democratização da educação superior: entraves na permanência e evasão na Universidade Federal de Goiás. *Póesis Pedagógica*, Catalão-GO, v. 12, n. 1, p. 240-257, jan./jun. 2014.

UFVJM. **RESOLUÇÃO Nº 18, DE 17 DE MARÇO DE 2017**. Aprova o Regulamento do Programa de Assistência Estudantil da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFRVJM. http://www.ufvjm.edu.br/proace/pae/doc_view/939-.html . Acesso em 06 de junho 2022.

UFVJM. Programa de Assistência Estudantil. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFRVJM. <http://www.ufvjm.edu.br/proace/pae.html> . Acesso em 06 de junho 2022. UFRVJM. www.ufvjm.edu.br

GESTÃO DEMOCRÁTICA: avanços e desafios frente às mudanças propostas pela Nova Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor

*Lázara Regina de Moraes Colombaroli*¹³³

*Vânia de Fátima Martino*¹³⁴

Introdução

O estudo apresentado se propõe a analisar o documento Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor aprovado pelo CNE- Conselho Nacional de Educação, em maio de 2021. Foram utilizadas pesquisas documentais e bibliográficas com vistas à retomada de princípios de gestão democrática contidos na Constituição de 1988, na LDB 9394/96 e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14), cujo arcabouço legal, entretanto, não impossibilitou que uma nova concepção de gestão escolar venha sendo moldada conforme a visão empresarial da Nova Gestão Pública e das políticas neoliberais.

Com a aprovação da Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor, tem sido retomado um debate de décadas, em relação às atribuições e competências do diretor, intrinsecamente ligadas ao fortalecimento da gestão democrática, sobretudo das escolas públicas. O que pretendemos, portanto, ao analisar a Matriz é verificar a concepção de gestão nela imbuída e as possíveis consequências no trabalho do diretor, caso suas competências o encaminhem para ser um articulador de práticas democráticas ou de concepções gerencialistas, em conformidade com a Nova Gestão Pública.

Na primeira seção do nosso estudo, discorreremos sobre a Gestão Democrática como um princípio orientador e sobre como o gerencialismo nas escolas vem obtendo destaque e por fim, na segunda seção, tratamos da Matriz Comum de Competência do Diretor e de suas expectativas em relação ao trabalho do diretor escolar, tendo como pressupostos a visão gerencialista e empresarial da educação.

Gestão Democrática, um princípio orientador da educação que vem sendo modificado por concepções gerencialistas

¹³³ Professora da Rede pública de ensino e mestranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da FCHS - UNESP- Franca. regina.colombaroli@unesp.br

¹³⁴ Professora Doutora da FCHS- UNESP de Franca e orientadora do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Planejamento e Análise de Políticas Públicas da FCHS - UNESP- Franca. vania.martino@unesp.br

No Brasil, o fim do golpe civil-militar de 1964 deu início, nos anos 80, a um processo de abertura política, redemocratização e de luta por direitos sociais, contexto no qual obtivemos importantes conquistas que culminaram com a Constituição Federal de 1988, cujo artigo 6º, conforme nos explicita CURY (2007, p. 4-5), traz

(...) uma definição de Estado Social encarregado da diminuição de condicionantes sociais ao acesso a determinados bens considerados indispensáveis para uma vida cidadã e da qual derivaria a igualdade de oportunidades. Esse circuito virtuoso, juridicamente positivado no campo da educação escolar, da saúde, da justiça, da segurança e em outros tantos, mesmo que nem sempre efetivado, está estabelecido sob um regime democrático que reconhece ao cidadão direitos sociais antes jamais proclamados como tais. Esse Estado Democrático Social de Direito não ignorou a defesa do indivíduo, nem as liberdades civis e muito menos a propriedade privada ainda que reconhecendo sua função social.

Nesse ínterim, princípios como os da educação de qualidade para todos e o da gestão democrática têm gerado grandes debates relacionados, principalmente às escolas públicas. Sobre este último direito social, as ideias sobre uma gestão escolar mais participativa tomaram força, sobretudo com o surgimento das Conferências Brasileiras de Educação (CBE) através das quais educadores se organizaram, tendo como mote uma gestão escolar diferente.

O conhecimento sobre gestão democrática disseminou-se na esfera educacional, através de estudos e pesquisas, transformados em artigos e livros e tem suas bases legais respaldadas pela Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, VI, define a “Gestão Democrática” como um dos princípios orientadores do “ensino público”.

A LDB (art. 3º, VIII) referenda “a gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”, explicitando-o no artigo transcrito abaixo:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Segundo Vieira e Vidal (2015), tanto a Constituição Federal (Art.6º,VI) como a LDB (Art. 3º, VIII) remetem a aplicação da gestão democrática às unidades federadas que, sobretudo em relação ao período pós Constituição, com base em sua autonomia, mantiveram entendimentos próprios (e até diferenciados) acerca da gestão democrática nas escolas. As autoras relacionam tal fato ao entendimento de que tais atributos legais “não são triviais por sinalizarem a educação pública como espaço por excelência de sua aplicação, remetendo à

autonomia das unidades federadas a legislação sobre a matéria”. (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 23).

Em relação ao artigo 14 da LDB, segundo as mesmas autoras, há a retomada da ideia inicial, na qual os sistemas de ensino são responsáveis pela regulamentação das normas da gestão democrática e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como da comunidade escolar e local nos conselhos escolares.

A gestão democrática, ao longo dos anos, mantém-se como foco das políticas de educação, sobretudo na aprovação de dois Planos Nacionais de Educação (PNE): o primeiro, sancionado por lei em 2001 (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001) e o segundo, em 2014 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), com vigência no período de 2014 a 2024. O segundo PNE, em seu artigo 2º, VI, tem como diretriz a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Sua regulamentação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ocorrer, mediante leis específicas, no prazo de 2 anos, conforme determinação do artigo 9º. Tais determinações legais no segundo PNE, nos fazem constatar que, em relação à gestão democrática, os Estados e Municípios necessitam ainda, definir questões sobre o tema, ou, ao menos, fazer adaptações para, de fato, colocar o princípio em prática, consistentemente.

No PNE de 2014, as metas 7 e 19 tratam, concomitantemente da gestão democrática tendo como mote a “qualidade da educação básica em todas as técnicas e modalidades”, tendo como estratégia “apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática” (PNE, estratégia 7.16). A meta 19, por sua vez, trata especificamente da gestão democrática, focalizando a necessidade de:

(...) assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Meta 19).

Estão associadas à meta 19 um conjunto amplo de estratégias que envolvem a prioridade no repasse de transferências voluntárias, por parte da União na área da educação “para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamenta a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras da escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (19.1), através de grêmios estudantis e conselhos escolares na formação de projetos políticos-pedagógicos,

currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares. Relacionam-se ainda aos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino, à formação de gestores e ao provimento de seus cargos.

Entretanto, em relação às formas de ascensão ao cargo de diretor, são estimulados processos de escolha democrática, sem, no entanto, terem sucumbido os casos de indicação política aos mesmos. Paralelamente a isso, podemos observar escolas em que há um descompromisso com dispositivos da LDB em cláusulas diversas, como a inexistência (ou pouca atuação) de Conselhos Escolares e participação ínfima de setores da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico das escolas (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 35).

Embora o cenário brasileiro seja propício à gestão democrática das escolas, com a reforma do Estado, iniciada em meados da década de noventa do século anterior, ocorreram “mudanças nos padrões de intervenção estatal” e estas, por sua vez, foram baseadas “na emergência de novos mecanismos e de novas formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as educacionais” (CABRAL; CASTRO, 2011, p. 747).

Tal reforma, como nos adverte Lustosa da Costa (2010, p. 236), é incapaz de alterar “as relações entre Estado e sociedade, valorizando o interesse do cidadão como titular de direito e consumidor de bens públicos, incorporando a sua participação, superando a neutralidade burocrática e mudando o sentido de responsabilidade pública”.

Diante dos novos pressupostos da gestão educacional, a nova organização, baseada em um discurso de participação e autonomia, passou a otimizar os recursos e garantir a produtividade da escola, utilizando, entre outros mecanismos, os modelos de avaliação do desempenho” (CABRAL; CASTRO, 2011, p. 752-753).

A avaliação em larga escala, cujas vertentes se situam no início deste século, foram delineadas num cenário em que, segundo Brooke e Cunha (2010 apud VIEIRA, 2014, p.7) o governo federal e alguns governos estaduais, através de iniciativas diversas, passaram a aferir, através de avaliações aplicadas em escolas públicas, os resultados dos estudantes. Tais avaliações podem ser compreendidas como a principal estratégia para o redirecionamento dos parâmetros da gestão democrática

Vieira (2014, p. 11-12) ainda ressalta que

Neste contexto, aquilo que deveria representar uma mera radiografia de um momento da vida escolar (a avaliação externa), passa a ser vivido como se fosse sua essência. Sistemas e escolas passam a viver sob o signo da avaliação de larga escala sob uma lógica imposta de fora para dentro. De instituição comprometida com a formação para a cidadania, veiculação de transmissão de saber, passa a configurar como uma pequena linha de montagem, onde gestores, professores e estudantes passam a valer pelos bens que produzem, sob a forma de resultados.

De acordo com Botelho e Silva (2022), em seu artigo Matriz Nacional Comum de Competência do Diretor: o trabalho do diretor escolar em análise, o novo perfil do diretor, em consonância com a Nova Gestão Pública (NGP)

(...) precisa estar articulado com as novas demandas que surgiram nas escolas, que mais se parecem com empresas e, os diretores, com chefes. Chefes que hierarquicamente “controlam” alguns, e que supostamente tem certa autonomia, mas, na realidade, acabam por obedecer a ordens do sistema de ensino, como as secretarias de educação e as próprias políticas educacionais do MEC (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 10).

A sociedade neoliberal, no intuito equivocado de modernizar os espaços escolares, corroboram para a obtenção de resultados bem diferentes:

O que esses métodos de poder visam não é desenvolver uma política plena ou parcialmente autônoma pela livre deliberação, mas mobilizar recursos individuais para aumentar a eficiência do trabalho, dando aparência de uma “consulta”, uma “participação” dos subordinados. (...) O que domina é o ponto de vista da eficiência e da mobilização à favor da empresa, e não o dos conflitos férteis e arbitrados da democracia (LAVALL, 2019, p.258 apud BOTELHO; SILVA, 2022, p. 11).

O vice-presidente Michel Temer, ao assumir o cargo de presidente da república, após o impeachment de Dilma Roussef, promove diversas mudanças no campo educacional, sobretudo ao reduzir novos investimentos públicos nas instituições de ensino, através da emenda 95/2016 e ao modificar as configurações dos conselheiros componentes do Conselho Nacional de Educação, por hora, majoritariamente ligados a instituições privadas de ensino.

Matriz nacional comum de competência do diretor e suas expectativas em relação ao trabalho do diretor

A Matriz Nacional Comum de Competência do Diretor, tem como principal objetivo, oferecer parâmetros à função do diretor, em consonância com a meta 19 do Plano Nacional de Educação em relação à gestão democrática que, como visto anteriormente, visa assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação. Elaborada pelo Ministério da Educação e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em maio de 2021, teve como base para a formulação de suas ideias, referências oriundas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE) em relação à estruturação dos sistemas de ensino (BOTELHO; SILVA, 2022, p.12).

As especificidades da Matriz Nacional Comum de Competência do Diretor estão relacionadas à estratégia 19.8 do Plano Nacional de Educação /2014-2024 e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela lei 14.113. A estratégia 19.8 do PNE embasa o provimento de cargos e define os critérios da Matriz em relação a essa particularidade:

Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento de cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014).

Diante da Matriz, o diretor escolar deverá, certamente, desenvolver novas competências, modificar seu perfil e atribuições, que se assemelharão às de diretores/as de escolas privadas ou empresários. Assim, mediante o alcance de resultados educacionais, os diretores serão responsabilizados, bem como induzidos a organizar a gestão da escola objetivando estes resultados. (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 12).

Segundo A ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação – e o documento Matriz Nacional de competências do Diretor Escolar, apresenta um verdadeiro retrocesso em relação à gestão democrática da escola pública:

A Matriz, ao transpor concepções neoliberais para a área educacional, incorporando a visão do mundo corporativo empresarial, acolhe a adoção do ideário pragmático e competitivo nas organizações educacionais, em detrimento da gestão democrática como princípio constitucional (ANPAE, 2021, p.1).

A Matriz Nacional Comum de competências do Diretor Escolar, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, apresenta 27 competências (dez gerais e 17 específicas) abrangerá todas as redes de ensino do país. Tal como constam na minuta de parecer e projeto de resolução do MEC e CNE, podem ser sintetizadas nos quadros a seguir sobre os quais, com base nos estudos realizados por Botelho e Silva (2022) acerca do tema, refletiremos criticamente sobre alguns destaques, haja vista as perspectivas de formação imbuídas em tais prerrogativas e seus efeitos no ambiente escolar.

Competência 1. Coordenar a organização escolar nas dimensões político-institucional, pedagógica, pessoal e relacional, e administrativo-financeira, desenvolvendo ambiente colaborativo e de corresponsabilidade, construindo coletivamente o projeto pedagógico da escola e exercendo liderança transformacional e focada em objetivos bem definidos

Competência 2: Configurar a cultura organizacional em conjunto com a equipe, incentivando o estabelecimento de ambiente escolar organizado, e produtivo, concentrado na excelência do ensino e aprendizagem e orientado por altas expectativas sobre todos os estudantes. (grifo nosso). (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8, 2021).

A *cultura*, compreendida como um conjunto complexo de conhecimentos, crenças, costumes, hábitos e capacidades adquiridos por uma sociedade, deverá dar lugar ao conceito de cultura organizacional que ao adentrar os sistemas educacionais, vem imbuídos de uma percepção da cultura empresarial. Os diretores, por sua vez, diante de tal cultura das orientações advindas dos altos escalões, terão uma postura de subserviência, de falta de

autonomia, mediante a busca da eficiência, aferida por avaliações, promoção da competitividade entre profissionais e escolas, com foco nos resultados. (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 14).

Competência 3: Comprometer-se com o cumprimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o conjunto de aprendizagens essenciais e indispensáveis a que todos os estudantes, crianças, jovens e adultos têm direito, valorizando e promovendo a efetivação das Competências Gerais da BNCC e suas competências específicas, bem como demais documentos que legislam a educação brasileira.

Competência 4: Valorizar o desenvolvimento profissional de toda a equipe escolar, promovendo formação e apoio com foco nas Competências Gerais dos Docentes, assim como nas competências específicas vinculadas às dimensões do conhecimento, da prática e do engajamento profissional, conforme a BNC-Formação Continuada, mobilizando a equipe para uma atuação de excelência.

Competência 5: Coordenar o programa pedagógico da escola, aplicando os conhecimentos e práticas que impulsionem práticas exitosas, pautando-se em dados concretos, incentivando clima escolar propício para a aprendizagem, realizando monitoramento e avaliação constante do desempenho dos estudantes e engajando a equipe para o compromisso com o projeto pedagógico da escola. (grifo nosso). (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8, 2021).

De acordo com a competência 5, cabe aos diretores, avaliar constante o desempenho dos alunos, bem como regulamentar as práticas docentes e as questões pedagógicas advindas da busca por resultados, desconsiderando o processo de ensino e aprendizagem e de transformação dos estudantes (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 15).

Competência 6: Gerenciar os recursos e garantir o funcionamento eficiente e eficaz da organização escolar, realizando monitoramento pessoal e frequente das atividades, identificando e compreendendo problemas, com postura profissional para solucioná-los. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8, 2021).

A lógica empresarial pressupõe que os problemas relacionados às verbas para a educação devem estar à cargo do diretor para que com eficiência e eficácia obtenha bons resultados escolares. A PEC 95/2006, no entanto, ao estabelecer uma legislação que modificou o regime fiscal, teve como foco um congelamento por 20 anos nas áreas da educação e da saúde. Aos diretores cabe, portanto, conseguir gerenciar recursos muito limitados e atribuir aos profissionais da educação os maus resultados. (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 15).

Competência 7: Ter proatividade para buscar diferentes soluções para aprimorar o funcionamento da escola, com espírito inovador, criativo e orientado para resolução de problemas, compreendo sua responsabilidade perante os resultados esperados e sendo capaz de criar o mesmo senso de responsabilidade na equipe escolar. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8, 2021).

Na competência 7, o foco está na gestão por resultados, individualizando e responsabilizando os profissionais da educação. A lógica empresarial permeia outras competências da Matriz, que utiliza palavras conhecidas no mundo empresarial em um contexto disfarçado de inovação, de autonomia, quando, na verdade há um afastamento da visão democrática estabelecida na LDB (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 15).

Competência 8. Relacionar a escola com o contexto externo, incentivando a parceria entre a escola, famílias e comunidade, mediante comunicação e interação positivas, orientadas para o cumprimento do projeto pedagógico da escola (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8, 2021).

Destacamos ainda a competência 9:

Competência 9: Exercitar a empatia, o diálogo e a resolução de conflitos e a cooperação, promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza, para promover ambiente colaborativo nos locais de aprendizagem (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8, 2021).

A sobrecarga de trabalho e o acúmulo de funções, sobretudo nas escolas maiores, acabam por afastar o diretor de uma relação mais próxima com seus pares, fazendo com que este não corresponda a essas expectativas, nem à inevitabilidade de mediar conflitos advindos das relações entre os diferentes atores da comunidade escolar (BOTELHO; SILVA, 2022, p. 15).

E por último, a competência 10:

Competência 10. Agir e incentivar pessoal e coletivamente, com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência, a abertura a diferentes opiniões e concepções pedagógicas, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários, para que o ambiente de aprendizagem possa refletir esses valores (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, p. 8-9, 2021).

Conclusões

Embora a intenção de aplicar às escolas os princípios de produção inerentes às empresas não seja recente, a lógica da produtividade empresarial capitalista sobre as políticas educacionais e, particularmente à gestão escolar, tem se exacerbado. A escola, como instituição formadora, transformadora e democrática, vem perdendo sua “essência” diante de parâmetros tão específicos de ação, comuns ao setor privado, que reduzem a autonomia e limitam o potencial criativo e crítico do diretor, cuja sobrecarga de trabalho acaba por distanciá-lo da comunidade escolar, promovendo uma ruptura entre seus pares.

Não obstante a isso, precisamos nos ater às singularidades e à heterogeneidade de cada escola, não observadas pelas políticas públicas propostas. As unidades escolares não

são denominadas “unidades” por acaso. As comunidades às quais pertencem são distintas e possuem demandas específicas e, da mesma forma, os profissionais que a ela pertencem possuem formação distinta. Até mesmo os recursos educacionais a elas repassados, não são igualitários. Não há como uniformizar diferenças e peculiaridades inerentes a cada escola. E é nas diferenças que cada unidade escolar se faz única. Na pluralidade está a sua “marca registrada” e é nesse contexto que o meio em que se localiza se engrandece e a faz primordial.

Referências

ANPAE. **Posicionamento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) sobre o documento Matriz Nacional de Competências do Diretor Escolar**. [s. d.]. Disponível em < <https://www.anpae.org.br/website/noticias/529-matriz-nacional-de-competencias-do-diretor-escolar>>. Acesso em 29 set. 2022.

BOTELHO, G., SILVA, L., G., A. Matriz Nacional Comum Curricular de Competências do Diretor; O trabalho do diretor escolar em análise. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 16, n. 1, mar. 2022. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/83899>>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 18 de set. de 2022

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 15 de out. de 2022.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 15 de out. de 2022.

_____; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar**. Brasília, DF: MEC, 2021. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category_slug=fevereiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em 30 de set. 2022.

BROOKE, Nigel P.; CUNHA, Maria Amália de A. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**. Belo Horizonte: Game/UFMG, 2011. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/avaliacao_externa_fvc.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**. Campinas. v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a08v32n116.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da Educação em tempos de contradição. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 23, ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007.

Disponível em: <<https://silo.tips/download/gestao-democratica-da-educao-em-tempos-de-contradiao>>. Acesso em 15 out. 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: uma crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão de políticas educacionais e trabalho docente em tempos de Ideb. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino (ENDIPE), 17, 2014, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ENDIPE, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Minuta de Parecer e Projeto de Resolução**: Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=172851-parecer-resolucao-cne-matriz-competencias-diretor-escolar-2&category_slug=marco-2021-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 out. 2022.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL Eloísa Maria. Gestão democrática no Brasil: desafios e implementação de um novo modelo. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 67, 2015, p. 19-38. Disponível em: <<https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/176938/v.67%20p%2019-38.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 set. 2022.

WÉBER, Demétrio. Gestão: CNE aprova matriz para diretores. **Aprendizagem em Foco**, n. 61, maio 2021. Disponível em: <<https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2021/05/boletim-61-matriz-cne-2.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2022.

A URGÊNCIA DE UMA PEDAGOGIA CRÍTICO-REFLEXIVA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: A EXPERIÊNCIA DOS GINÁSIOS ESTADUAIS VOCACIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO (1962-1969), CAMINHOS E POSSIBILIDADES.

Wesley Wander Dos Santos Ferrarezi¹³⁵

Vânia de Fátima Martino¹³⁶

Introdução

Este texto objetiva delinear a trajetória dos Ginásios Estaduais Vocacionais do Estado de São Paulo (1962-1969), sua organização curricular e a possibilidade de interlocução com a educação básica na atualidade. Diante disso, tomamos como referência teórica metodológica a pedagogia crítico-Social dos conteúdos, desenvolvida pelo professor José Carlos Libâneo no livro *“Democratização da escola pública: A pedagogia crítico-social dos conteúdos”*. A prática pedagógica desenvolvida pelos Ginásios Estaduais Vocacionais (GEVs) foi única e relevante, tanto pela forma de trabalhar seus conteúdos quanto pela ênfase dada ao currículo. Os GEVs foram instituições educacionais que surgiram no início dos anos 1960 no Estado de São Paulo entre 1962 e 1969. Esses colégios funcionaram em 6 cidades: Americana, Batatais, Barretos, Rio Claro, São Caetano do Sul e São Paulo.

Por que estudar os GEVs ? Essas instituições construíram e aperfeiçoaram uma pedagogia crítica-reflexiva, essas escolas conseguiram se conectar com a realidade concreta dos educandos através de um currículo flexível, ou seja, as propostas se moldavam conforme as condições reais dos alunos. À luz desses argumentos, nossa investigação buscou resgatar os aspectos mais significativos dessa experiência “revolucionária” para os anos 1960. O esforço aqui está em analisar possibilidades de recuperação das características mais relevantes do currículo dos GEVs amparado pela pedagogia crítico-social dos conteúdos como referencial pedagógico, tendo em vista, que a educação brasileira atualmente enfrenta diversos desafios, principalmente após o golpe que destituiu a presidenta eleita democraticamente Dilma Rousseff (2011-2016).

Utilizamos como metodologia a revisão bibliográfica, sendo assim, foram consultadas diversas obras impressas e digitais, as obras digitais foram buscadas nos seguintes sites: Google Acadêmico, Gvive e Scielo. Sobre o método utilizado Lakatos e Marconi (2010, p. 166) descrevem que a “pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”.

¹³⁵ Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da FCHC – UNESP – Campus de Franca. ww.ferrarezi@unesp.br

¹³⁶ Prof. Dr. Orientadora do Programa de Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da FCHC – UNESP – Campus de Franca. vania.martino@unesp.br

Desenvolvimento

Para os objetivos deste texto é interessante compreender a difusão das ideias que vigoravam entre os anos de 1930 a 1960 até o surgimento dos GEVs em 1962. O período em questão aborda os movimentos escola-novistas e a tentativa da igreja católica em conter o avanço de outras ideias educacionais que ameaçavam sua hegemonia, bem como a implantação da primeira Lei de Diretrizes e Bases 4.024/61 da educação brasileira. Diante disso, vale destacar a atuação dos Pioneiros da educação que escreveram o manifesto para uma educação nova em 1932. Dentre eles estavam Anísio Teixeira (1900-1971), Lourenço Filho (1897-1970) e Fernando de Azevedo (1894-1974) que ficaram conhecidos como os “cardeais da educação nova”. O manifesto propunha uma educação pública gratuita e obrigatória para todas as crianças, laicidade do ensino, escola única, dentre outras propostas “revolucionárias” para aquele período em questão. Porém estes avanços da escola nova foram parcialmente interrompidos com a instauração do Estado Novo (1937-1945) na era Getúlio Vargas.

No período do Estado Novo houve um enorme recrudescimento, diante disso, não ocorreram mudanças significativas principalmente pelo fato do sistema educacional brasileiro ter se tornado um aparelho burocrático do Estado, nesse contexto um tanto quanto ditatorial as práticas pedagógicas começaram a ser padronizadas, especialmente após a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, chefiado por Francisco Campos, que implantou a Reforma em 1931. Na tentativa de suprir as carências de mão de obra qualificada para o setor industrial daquele período, foram criadas as leis orgânicas do ensino ou como ficaram conhecidas, Reformas Capanema, instituídas através de oito decretos-leis.

Dentre estes oito decretos-leis foram inseridas algumas reivindicações do Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932), ou seja, foi uma vitória parcial dos pioneiros da educação nova. No entanto essas reformas ainda mesmo contendo certas exigências presentes no Manifesto não conseguiram atender as necessidades da educação brasileira. Saviani (2019) aponta que as reformas como um todo tinha caráter centralista, burocrático e elitista, isto é, privilegiava as elites com o ensino secundário, restando ao povo o ensino profissional.

Com o fim do Estado Novo em 1947 tiveram início discussões referentes à criação das diretrizes básicas da educação, principalmente com o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e início da Guerra Fria. Cunha e Góes (1986) relatam que os debates quanto a Lei de Diretrizes e Bases 4.024/61 ficaram principalmente entre os educadores que eram defensores da escola pública, gratuita e laica e os privatistas do ensino, que utilizaram o Substitutivo Lacerda para combater o Projeto Mariani. Nesse período ainda prevalecia os Decretos-leis instituídos na Reforma Capanema, ou seja, experiências isoladas eram

proibidas, pois as reformas feitas pelo Ministro da Educação e Saúde Gustavo Capanema estavam alinhadas com os projetos políticos ideológicos de Getúlio Vargas. Diante disso, era urgente e necessária uma redemocratização para que inovações educacionais pudessem ser realizadas. Esse cenário educacional começou a se desenhar apenas em 1958 com a instauração das normas e instruções feitas pelo MEC para o funcionamento de classes experimentais para o ensino secundário.

As Classes Experimentais de Socorro e o início dos Ginásios Estaduais Vocacionais

É sob esse contexto de transição que irão surgir diversas experiências educacionais, difundindo distintas metodologias. Para interesse deste texto, destacamos as Classes Experimentais de Socorro/SP, que foram consideradas o embrião dos GEVs.

As Classes Experimentais de Socorro se estabeleceram como uma experiência sólida e inovadora, o que chamou a atenção do Secretário Estadual de Educação (1960) Luciano de Vasconcelos Carvalho. A visita do secretário de educação foi um grande passo para implantação deste experimento em outras localidades do Estado de São Paulo, pois nesse momento estava sendo discutida a reforma do ensino industrial.

A Reforma do Ensino Industrial, a Lei Estadual 6.052, de 3 de Fevereiro de 1961, abriu possibilidade para implantação dos GEVs, diante disso, foi montada uma comissão, Serviço de Ensino Vocacional (SEV) que se encarregou de elaborar o texto legal para regulamentação e funcionamento dos Vocacionais. O SEV se encarregou de todas as tratativas para criação dos GEVs, assim, foram realizadas pesquisas das localidades onde seriam implantadas as escolas, captação de recursos, pesquisa socioeconômica das cidades escolhidas e contratação de professores e funcionários. A Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/1961, viabilizou e os GEVs puderam se apoiar também no artigo 104 da lei federal.

As práticas pedagógicas dos Ginásios Estaduais Vocacionais

Após breve relato de como essas instituições foram concebidas, o próximo passo deste texto é se aproximar de algumas das características que destacaram os ginásios das demais instituições escolares do período dos anos 1960. Os GEVs buscaram novas concepções de ensino se diferenciando de outras instituições, sendo assim, pautava suas metodologias na realidade concreta dos indivíduos, ou seja “Quanto ao jovem, porém, o que se propunha especificamente era uma educação que o formasse no entendimento da realidade socioeconômica, política e cultural do país, e que ao mesmo tempo o tornasse capaz de intervir nessa realidade” (MASCELLANI, 2010, p. 105).

As estratégias pedagógicas dos GEVs buscavam enfrentar as dificuldades do cotidiano, isto é, a partir dos problemas detectados se procurava as soluções. Nesse sentido,

era necessária uma aproximação das atividades desenvolvidas, como por exemplo, a integração curricular, que era feito através dos Estudos Sociais e Estudos do meio. Por dar grande ênfase em tudo àquilo que era concreto, os GEVs foram reconhecidos como escolas comunitárias por trazer a realidade dos alunos para o planejamento curricular, absorvendo as características culturais e socioeconômicas da localidade.

Conforme o passar dos anos os GEVs aperfeiçoaram uma pedagogia social humanista, isto é, a construção do currículo era desenvolvida de maneira democrática e participativa por alunos, professores, gestores, pais, e comunidade externa, tendo como norte uma visão curricular crítica-reflexiva. Pois “A partir dessas análises, o currículo escolar devia se apresentar como resposta aos problemas levantados, direcionando a ação educativa para a concretização dos objetivos já mencionados” (OLIVEIRA, 1986, p. 54).

Bebendo da fonte das teorias educacionais marxistas os Vocacionais colocavam o aluno no centro de todo o processo desenvolvido durante o planejamento, a intenção estava em situar o educando dentro do ambiente em que o mesmo estava inserido, nesta perspectiva Mascellani (2010, p. 105) relata que “Quanto ao jovem, porém, o que se propunha especificamente era uma educação que o formasse no entendimento da realidade socioeconômica, política e cultural do país, e que ao mesmo tempo o tornasse capaz de intervir nessa realidade”. Infelizmente os ginásios não resistiram a repressão militar e tiveram suas atividades interrompidas abruptamente em 12/12/1969, um golpe para alunos, professores, pais e toda comunidade.

O Currículo dos Ginásios Estaduais Vocacionais

Sobre o currículo dos GEVs vale ressaltar que pouco restou de todo material que foi produzido durante os anos de existência dos ginásios. Quando houve a invasão dos militares tudo foi apreendido e jamais devolvido, diante disso, será analisado o material apresentado no I Simpósio de Ensino Vocacional durante a Reunião Anual da SBPC, publicado na revista *Ciência e Cultura*, no ano de 1968, pois nela se encontra as bases que foram utilizadas para a elaboração do currículo dos GEVs.

Podemos visualizar no trecho a seguir a preocupação que existia com a construção do currículo, pois segundo o documento na tentativa de atender e realizar um processo educativo adequado aos educandos através do currículo, o mesmo era definido “como toda ação planejada por educadores com a preocupação de possibilitar, aos educadores, um salto qualitativo no desenvolvimento da personalidade” (SÃO PAULO, SIMPÓSIO SOBRE ENSINO VOCACIONAL, 1968, p. 492).

As preocupações dos GEVs em planejar e estruturar o currículo com base na realidade social dos alunos está presente em diversas ocasiões do documento apresentado no

Simpósio, onde é abordado que a análise da realidade amparada por dados objetivos, levará aos problemas que deverão ser trabalhados e a partir disso, serão estabelecidos às metas que nortearão este processo, assim como, os recursos necessários e as constantes avaliações que permitirão visualizar os resultados e quando for preciso desenvolver novas condições para reformulação (SÃO PAULO, SIMPÓSIO SOBRE ENSINO VOCACIONAL, 1968).

Diante do exposto, a conceituação curricular desenvolvida pelos GEVs, está claramente embasada nas concepções pedagógicas com características progressistas, tendo em vista, que o esforço estava em utilizar o conhecimento da realidade concreta dos educandos e de suas necessidades, para que os mesmos atuassem de forma crítica e reflexiva.

Nesse sentido, para atingir os objetivos esperados os GEVs se utilizaram de duas importantes ferramentas educacionais, os Estudos Sociais e Estudos do Meio.

Os Estudos Sociais se tornaram a chave para integração entre as disciplinas, pois o mesmo tinha o papel de interliga-las, sendo assim, se trabalhavam História, Geografia, Antropologia, Sociologia e Economia, e a partir dos Estudos Sociais eram interligadas as outras áreas: Português, Educação Física, Matemática, Ciências, Física, Economia Doméstica, Biologia, Educação Musical, Artes Industriais, Artes Plásticas, Práticas Comerciais e Agrícolas.

Os Estudos Sociais estiveram encarregados de ser o núcleo do currículo dos ginásios, ou seja, ficou em sua responsabilidade organizar as atividades que seriam desenvolvidas junto às outras disciplinas. No bojo dos Estudos Sociais estavam propostas de garantir aos educandos um panorama da realidade global, em outras palavras, de forma concêntrica os educandos apreendiam o que estava próximo e gradativamente passavam para o que se encontrava distante. Isto é, se buscava de maneira crítica-reflexiva contribuir para que os educandos se encontrassem como indivíduos dentro da sociedade e estivessem em contato com o mundo.

Outra área que teve grande destaque e colaborou com o processo de interdisciplinaridade foram os Estudos do Meio, pois parte da interlocução entre as disciplinas caberia aos Estudos do Meio executar, assim como colocar o aluno frente à realidade concreta. Segundo Balzan (2013) os Estudos do Meio transcenderiam a sala de aula entrando em contato direto com a realidade. Esta poderosa técnica pedagógica fazia com que os alunos refletissem o ambiente ao redor de maneira crítica, as investigações feitas a partir dos Estudos do Meio levavam os educandos a fazer diferentes pesquisas. Balzan (2013) esclarece que; na 5^o série os Estudos do Meio se realizavam a partir da realidade mais próxima, diante disso, se tornava mais fácil locomover com os alunos, na 6^o série se tornava mais raro os estudos por ter que sair do Estado, na 7^o série as atividades eram voltadas para

o país, dificultando ainda mais sua realização, porém não impedindo que fossem feitos os estudos, na 8ª série os problemas mundiais seriam estudados.

As atividades desenvolvidas pelos GEVs foram duramente criticadas pelos setores conservadores, isso se intensificou após o golpe militar de 1964. A liberdade educacional e o caráter transformador dos ginásios não estavam na ordem do dia de um regime truculento, repressivo e assassino.

Pedagogia Crítico-Social dos Conteúdos

Com o intuito de embasar a experiência dos GEVs, utilizamos a pedagogia crítico-social dos conteúdos. Esta abordagem pedagógica desenvolvida pelo professor José Carlos Libâneo (2014), esta situada no bojo das pedagogias progressistas descritas no livro; *Democratização da Escola Pública: A pedagogia crítico-social dos conteúdos*. A escolha pela pedagogia crítico-social dos conteúdos se dá pelo entendimento que é somente através de uma pedagogia progressista que haverá possibilidade dos educandos apropriar-se de todo aprendizado necessário para atuar dentro da sociedade de maneira crítica-reflexiva.

Assim como os GEVs a pedagogia crítico-social dos conteúdos buscou utilizar os conteúdos de ensino próximo da realidade dos alunos, ou seja, a prática social reflexiva e transformadora ao se trabalhar com as contradições da realidade vivenciada pelo educando faz com que o mesmo compreenda como ocorrem as relações sociais entre as classes antagônicas. Nesse sentido, o professor Libâneo esclarece que “a pedagogia crítico social assume a historicidade da escola, sendo determinada pelos interesses opostos das classes existentes na sociedade, e, ao mesmo tempo, determinante, por que histórica e fruto da atividade humana transformadora (LIBÂNEO, 2014, p.136). Portanto, ao analisar o que foi exposto pelo professor Libâneo, fica claro que a experiência desenvolvida pelos GEVs e a pedagogia crítico social dos conteúdos se planejavam a partir das contradições da realidade, ou seja, o esforço estava em capacitar o educando para que o mesmo pudesse construir e formular valores de maneira crítica-reflexiva e dialética.

Ambas seguiram as concepções de Marx (1978) quando afirmam que a produção do conhecimento ocorre a partir das atividades práticas dos seres humanos, em outras palavras, os homens exercem diferentes tarefas dentro de suas vidas, sendo assim, apreende, compreende, transforma e é transformado, isso ocorre por meio do trabalho. Libâneo (2014) segue esta mesma linha de pensamento quando descreve que a pedagógica crítico-social dos conteúdos parte das condições concretas, onde ocorrem as contradições e é através dessas condições concretas que as formulações pedagógicas “determina princípios e meios como diretrizes orientadoras para os processos de ensino necessários ao domínio de conhecimento” (LIBÂNEO, 2014, p.136). A busca por conteúdos concretos, vivos e

capazes de dialogar com a realidade social do educando é o que aproxima os GEVs da pedagogia crítico-social dos conteúdos, foi esse o fator principal que nos levou a utilizar esta abordagem pedagógica como pano de fundo para os GEVs.

Educação Básica e a urgência de uma pedagogia crítico-reflexiva

Atualmente a educação básica no Brasil se encontra em situação alarmante, principalmente pelas crises cíclicas vivenciadas pelo sistema capitalista, um dos fatores preponderantes para que isso ocorresse está intimamente relacionado ao livre mercado, que prometia levar o equilíbrio e a igualdade a todos os brasileiros, porém o que se materializou foi uma enorme desigualdade social entre a população. Este colapso sistêmico que o Brasil tem vivenciado trouxe para educação grandes perdas, principalmente após a Emenda¹³⁷ Constitucional nº 95/2016 de congelamento de gastos.

É sob esta perspectiva que políticas educacionais influenciadas pela onda neoliberal têm ganhado campo em meio à crise política que se instaurou no Brasil após o golpe que destituiu a Presidenta da República eleita democraticamente, Dilma Rousseff (2011-2016). Desse momento em diante, movimentos conservadores, religiosos e radicais de extrema direita, como o Escola Sem Partido, têm ganhado um espaço significativo nos debates públicos e nos meios digitais.

Com a promulgação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC - 2018), ficou claro que a mesma apenas buscou atender as demandas neoliberais, ou seja, as desigualdades sociais vivenciadas pelo país não estiveram em pauta, isso demonstra o porquê de “grupos empresariais, como a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Todos pela Educação são unânimes na defesa da base, difundindo o discurso da igualdade de oportunidades que a ela pode proporcionar” (GIROTTI, 2019, p. 2). Atualmente a BNCC é o principal documento da educação nacional, e o mesmo não aborda possibilidades de superação das desigualdades sociais, sendo assim, melhorias dos espaços educacionais e a diferença da qualidade de ensino entre escolas públicas e particulares não foram debatidas. Sob esta perspectiva, se torna mister discutir caminhos e possibilidades para a educação atual, isto é, uma pedagogia educacional que irá lutar por uma sociedade mais justa e igualitária a partir de conteúdos vivos e concretos.

Proposições para o presente e considerações finais

¹³⁷ A Emenda Constitucional nº 95/2016 que foi aprovada em 2016 e tem por objetivo congelar os gastos públicos pelos próximos 20 anos, abrindo possibilidade de revisão após 10 anos, diante disso, esta Emenda afetará a qualidade da educação pelo fato de congelar o aumento real de investimentos.

O presente texto apresentou temas conflituosos e certa preocupação referente à atual situação da educação básica no Brasil. Neste sentido, entendemos que é somente sob a conscientização dos educandos e através de uma pedagogia crítico- reflexiva que será possível criar os elementos essenciais para emancipação dos indivíduos. A experiência dos GEVs amparada pela pedagogia crítico-social dos conteúdos pode ser um caminho para tornar a escola um local apropriado de socialização de conhecimento e que criará as condições necessárias para jovens terem acesso a uma educação de qualidade e transformadora. Portanto, visando proporcionar caminhos e possibilidades para a educação básica brasileira, concluímos que alguns aspectos pedagógicos e metodológicos dos GEVs podem ter aplicabilidade. A fim de contribuir para uma educação crítico-reflexiva este artigo propõe duas sugestões:

- O currículo das escolas deve proporcionar um novo olhar sobre a realidade concreta dos educandos, isto é, o currículo deve carregar propostas que dialogue com a realidade social do aluno, sendo assim, o mesmo não pode ser engessado e inflexível.

- Dentro da BNCC que atualmente é o documento norteador para a educação básica, existem os itinerários formativos que abrem possibilidade para utilizar experiências diferentes na composição do currículo, nesta perspectiva, a BNCC traz que a composição do currículo do Ensino Médio deverá ser composta pela BNCC e por itinerários formativos, isto significa “que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2018, p. 475). Este artigo trouxe algumas discussões que devem ser repensadas e debatidas, tendo como norte o início de uma transformação na sociedade a médio e longo prazo, pois entendemos que a escola tem a função de criar condições que contribuam para uma sociedade justa, de qualidade e igualitária.

Referências

- BALZAN, Newton Cesar. Estudos sociais: opiniões e atitudes de ex-alunos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 22, p. 31-70, 2013.
- CUNHA, Luiz Antônio; DE GÓES, Moacyr. **O golpe na educação**. 04. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1986.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública**. Edições Loyola, 2014.
- MARX, Karl et al. **Crítica da educação e do ensino**. 1978.
- MASCELLANI, Maria Nilde. **Uma pedagogia para o trabalhador: O Ensino Vocacional como base para uma proposta pedagógica de capacitação profissional de trabalhadores desempregados (Programa Integrar CNM/CUT)**. 1999. 280 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Mariângela Paiva. **A memória do Ensino Vocacional: Contribuição Informacional em um Núcleo de Documentos**. 1986. 215 p. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 05. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2019.

SÃO PAULO, SIMPÓSIO SOBRE ENSINO VOCACIONAL, 1., 1968. [Trabalhos apresentados]. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 491-502, 1968.

UM ESTUDO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO: limites e possibilidades

Vinicius da Silva Argenti¹³⁸

Introdução

Entende-se o Estado como um agente econômico que, por força da legislação, possui uma dinâmica de sua atuação basicamente estruturada na capacidade de arrecadar recursos para promover o bem-estar social, no atendimento de necessidades sociais variadas tais como saúde, educação, infraestrutura e assistência social.

No Brasil a Educação é garantida por meio do dever do Estado de possibilitar a todos o seu acesso. O direito dos cidadãos de ter acesso à Educação é previsto no artigo 205 da Constituição Federal:

Art. 205. 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.

As políticas públicas são concebidas pelo poder legislativo em todas as esferas (federal, estadual e municipal). Antes de serem apresentadas, é imprescindível que sejam cuidadosamente estudadas, com base na realidade local, por meio de uma análise minuciosa do público-alvo da educação, entre alunos e professores. Por meio de um diálogo de qualidade e de forma contínua entre os espectros político e escolar, é possível avanços na Educação em termos de qualidade. Neste contexto a escola pode ser considerada um espaço que reúne elementos físicos e humanos que quando bem integrados possam atender ao objetivo constitucional supracitado. Para que a escola integre e articule estes elementos de forma eficiente e eficaz é necessário um planejamento que reúna ferramentas e metodologias direcionadas à execução de vários processos necessários para o atingimento dos objetivos. Conforme Libâneo (1994) o plano da escola é um documento global, que expressa orientações gerais que sintetizam, de um lado, as ligações da escola com o sistema escolar mais amplo e, de outro, as ligações do projeto pedagógico da escola e os planos de ensino propriamente ditos.

De acordo com o texto do Art. 12 do Regimento comum das escolas técnicas estaduais do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS – instituição autárquica vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico) o Plano Plurianual de Gestão deve apresentar a proposta de trabalho da escola, ser um norteador das ações

¹³⁸ Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de ciências humanas e sociais. Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. vinicius.argenti@unesp.br.

educacionais. É de caráter político, pois deve ser construído democraticamente por meio da integração entre os agentes da escola (equipe gestora, professores e funcionários administrativos) e a comunidade (alunos, pais, instituições parceiras, entre outras). O plano plurianual de gestão é o resultado do planejamento escolar e é concebido por meio do projeto político pedagógico. Seu formato e conteúdo deve apresentar aspectos que possam nortear a ação da direção, coordenação, equipe docente e administrativa.

Este projeto irá analisar as diretrizes emanadas pelo CEETEPS quanto ao planejamento e de que forma é interpretado e executado pela comunidade escolar, em especial os gestores. Tendo em vista o atual formato dos planos das escolas técnicas, sua forma de concepção e os métodos de execução das ações contidas, propõe-se o seguinte problema: Quais são as possibilidades e limites do planejamento estratégico situacional de Carlos Matus na elaboração do planejamento das ETEC's?

Como objetivo geral, este trabalho irá analisar os limites e possibilidades na construção PES nas escolas técnicas no âmbito da CEETEPS em geral e particularmente na esfera da Escola Dr. Júlio Cardoso.

São objetivos específicos deste trabalho:

- Construir um corpus teórico sobre o PES;
- Identificar as características do CEETEPS e em especial da Escola Técnica Dr. Júlio Cardoso;
- Identificar como a Escola Técnica Dr. Júlio Cardoso do município de Franca desenvolveu seu planejamento no período de 2017 até 2022;
- Analisar as normas e diretrizes para a construção do planejamento no âmbito das CEETEPS em geral e da Escola Dr. Júlio Cardoso em particular;
- Identificar as proximidades e os distanciamentos das diretrizes para a construção do planejamento no CEETEPS e as norteadoras do PES;
- Apreender os limites e possibilidades de construção de um planejamento nos moldes do PES no âmbito da Escola Dr. Júlio Cardoso.

O planejamento é o meio pelo qual possibilita aos agentes escolares as condições de análise de cenários, discussão de problemas e propostas de soluções de forma democrática e integradora. Hoje em dia, no âmbito das instituições públicas e privadas, o planejamento se faz necessário, independente se seu período de execução seja de curto ou de longo prazo.

Chiavenato (2015) aborda o processo de planejamento estratégico em várias etapas, desde a intenção estratégica até o resultado. A obra “Planejamento estratégico” constitui-se como um manual para a elaboração do plano estratégico. Das diversas ferramentas serão verificadas as que já são aplicadas no projeto político pedagógico como exemplo a definição da missão, visão e valores, bem como aquelas que fazem parte do processo estratégico, mas

ainda não se percebe nos atuais planos plurianuais como é o caso do Planejamento Estratégico Situacional.

Parente (2010) traz os principais marcos históricos de referência no planejamento educacional, os pré-requisitos básicos para esclarecer e estimular o desenvolvimento do pensamento e da ação estratégica na educação além de indicar as principais atividades para a operacionalização do planejamento com base nas diretrizes do MEC e outros órgãos de regulação.

Matus (1997) apresenta o planejamento estratégico situacional, também conhecido pela sigla PES. Este modelo tem como foco uma apreciação situacional, uma etapa inicial que possui como objetivo a explicação de determinado problema sob pontos de vista diferentes. Diferentemente do conceito de diagnóstico, fruto do planejamento tradicional, a proposta de apreciação situacional, construída pela visão dos atores sociais ligados ao planejamento e sua execução, possibilita uma reflexão e posterior organização das causas que levam ao problema de forma a facilitar o entendimento e a proposta de ações estratégicas para resolvê-lo.

Na gestão pública é possível encontrar diversos perfis de atores sociais; uns cooperam, outros não cooperam seja porque ou se apresentam como indiferentes, ou porque não compreende o planejamento da forma como se espera pelo planejador ou até porque podem possuir outros planos conflitantes. O que é problema para um ator, pode não o ser para outro. Uma possível solução neste emaranhado de perspectivas dos atores sobre determinado problema está diretamente relacionada a capacidade de coalizão do planejador, que de alguma forma consegue mapear as causas de determinado problema e suas interligações, em seguida empregar recursos e ações mais voltadas às pessoas que possuem interesse em cooperar e levar adiante o planejamento.

Existe uma vasta bibliografia sobre a obra de Matus e o PES. Pesquisas iniciais trouxeram outros autores que realizam uma análise minuciosa deste modelo de planejamento nos aspectos teóricos e práticos. Gentilini (2014) examina a influência do PES no planejamento das áreas sociais, as críticas que surgiram ao planejamento tradicional de natureza econômica no final dos anos 70, como também abrange os principais conceitos operacionais e sua adequação nas áreas sociais, especialmente na Educação.

Neto et. al (2006) aponta a escassez deste tema no âmbito público e a falta de clareza da metodologia. Por fim realiza um estudo de caso na adoção do PES no setor público, na Coordenadoria da Administração Tributária (CAT) do Estado de São Paulo. Sua pesquisa exploratória é uma oportunidade para compreensão dos conceitos de administração estratégica na administração pública, os processos de planejamento do PES e os resultados

obtidos que evidenciaram as características, pontos fortes, bem como as limitações deste modelo. Porém, de forma clara, percebe-se sua importância na modernização do Estado.

Lida (1993) estuda de forma comparativa o planejamento tradicional e o PES, além de reconhecer este último como método aplicável a sistemas complexos, em situações em que as incertezas predominam nas organizações sociais. Como resultado, ele identifica o PES como instrumento flexível, um mapa que pode contribuir na condução das ações de forma que sejam mais efetivas. Em geral, esta proposta tem condições de corrigir as inadequações do modelo tradicional de planejamento e o distanciamento entre os planejadores e executores.

Apesar de sua concepção inicial direcionada ao setor público, Rieg et. al (2014), realiza um amplo estudo no setor privado quanto à aplicação do PES em três situações: o problema da desmotivação dos funcionários do setor de qualidade de uma indústria automobilística; problemas de instabilidade do produto; o plano de carreira em uma empresa de serviços de manutenção elétrica, instrumentação e mecânica. Como métodos de pesquisa, os autores iniciam com a abordagem das suas características estruturais e, em uma dimensão qualitativa e descritiva demonstram na forma de esquemas a aplicação do PES nos três casos citados o que facilita o entendimento e aplicação em outras situações.

Por fim observa-se que o planejamento estratégico situacional é um tema atual e relevante. Um amplo estudo e aplicação do modelo pode contribuir em situações diversas pois tem como princípio a identificação de problemas e posterior compreensão de forma coletiva e participativa dos atores, pessoas que estão integradas ao planejamento e implementação de ações no setor público, especialmente na área de educação, objeto de estudo neste trabalho.

Metodologia

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, a qual não se preocupa com representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão de um fenômeno social ou organizacional conforme Gerhardt e Silveira (2009). Quanto ao formato, este trabalho se apresenta como exploratório e descritivo. Exploratório pois pretende possibilitar ao pesquisador e ao leitor uma maior familiaridade com o problema, de forma a torná-lo mais claro. E descritivo por necessidade, pois para se compreender o PES como um modelo específico de planejamento, deve-se atender para suas etapas e descrevê-las como forma de melhor compreender a sua sistemática. Espera-se por meio dos estudos que o problema se torne mais claro e compreensível e que os objetivos sejam atingidos. A pesquisa seguirá o formato de estudo de caso, a partir de uma intensa exploração de fenômenos ligados ao planejamento estratégico em uma instituição de ensino.

Inicialmente, como forma de possibilitar a construção do corpus teórico sobre o PES, será realizada uma pesquisa bibliográfica que terá como espinha dorsal o planejamento estratégico situacional de Carlos Matus e suas aplicações nas políticas públicas escolares. Como suporte no desenvolvimento serão verificadas as publicações mais recentes na forma de artigos, apresentações em congressos, dissertações e teses disponibilizados pelas plataformas Capes, Ibict, Scielo, Usp, Unesp e Unicamp. Como referências iniciais serão analisados os estudos de Matus (1997), Gentilini (2014), Neto et. al (2006), Rieg et. al (2014), Rodrigues (2017), Azevedo (1992), Silva (2016). Como método de seleção, serão analisados os resumos destes materiais, entre outros que poderão ser acrescentados conforme o andamento da pesquisa. Em seguida serão aplicadas técnicas de fichamento de modo a oferecer um suporte na construção do *corpus* teórico em seus aspectos conceituais e metodológicos.

Para o atingimento dos objetivos específicos relacionados à identificação das características do CEETEPS e da escola francana bem como seu desenvolvimento do planejamento serão levantados documentos disponíveis no *website* da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e no arquivo interno da ETEC Dr. Júlio Cardoso.

A ALESP contém a legislação que trata da criação e reconhecimento do CEETEPS como entidade autárquica e vínculo com a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (decreto-lei 6 de outubro de 1969 e decreto-lei de 4 de março de 1970). A lei complementar nº 1049 de 19 de junho de 2008 apresenta as medidas de incentivo à inovação tecnológica, pesquisa científica e tecnológica. A ETEC Dr. Júlio Cardoso, por meio de seu arquivo interno e o departamento do Centro de Memória disponibiliza documentos históricos, atas de reunião de planejamento e materiais que tratam dos resultados das discussões de análise ambiental, definição de metas e objetivos, atores envolvidos no planejamento além das atas de reuniões administrativas, conselhos de classe, conselhos de escola, resultados do sistema de avaliação interna “Observatório escolar” que estão relacionados às orientações específicas vindas do CEETEPS. Estes documentos serão categorizados e analisados de forma que possibilite a caracterização histórica, social e política destas instituições.

Quanto ao objetivo específico relacionado à análise das normas e diretrizes para a construção do planejamento no âmbito da CEETEPS e da escola francana, é disponibilizado um banco de dados digital público com acesso via *website* que reúne instruções, memorandos e manuais produzidos por setores como o DGNL (Departamento de Gestão de Normas e Legislação) e o DGEF (Departamento de Gestão Estratégica e Funcional). Foram levantados para análise:

- a deliberação CEETEPS nº 3, de 18/07/2013 que aprova o regimento das ETECs e suas alterações, sendo a mais recente aprovada no ano de 2022;
- os manuais de integração de docentes, servidores técnico-administrativos, empregados públicos, empregados permanentes, auxiliar de docente e cargos de confiança;
- o manual de construção do PPG (Plano Plurianual de Gestão).

O CEETEPS ainda disponibiliza o *website* HAE CETEC, que permite o acesso ao Plano Plurianual de Gestão (PPG), bem como os projetos de coordenação pedagógica e de curso. Acredita-se que a análise destes projetos, que atuam na dimensão tática do planejamento, poderá contribuir na identificação de fatores possibilitadores e limitadores na construção do PES, tendo em vista que oferecem meios para se identificar o espaço de governabilidade dos atores escolares, além de verificar o nível de autonomia das ETEC's na elaboração de seu planejamento seja no âmbito estratégico, tático ou operacional. Justifica-se o recorte temporal entre os anos de 2017 e 2022 em função da possibilidade de acesso às normativas que tratam do planejamento escolar.

As análises documentais terão como base a metodologia da análise de conteúdo de Bardin (2006) que indica a exploração do material com base na formação de categorias que serão construídas *a posteriori*. O foco é encontrar elementos que se referem a diretrizes, regras e especialmente procedimentos na elaboração do planejamento escolar e a forma como são interpretados pelos gestores e verificadas as perspectivas possibilitadoras e limitadoras na construção do PES. Outros documentos poderão ser adicionados a depender da evolução da pesquisa até o ano de 2022.

Resultados esperados

A partir do resultado, será apresentado um relatório de análise do planejamento em comparação ao modelo de Carlos Matus além de um instrumento prático que possa facilitar sua concepção e implementação. Espera-se que o trabalho traga uma melhor compreensão acerca dos processos de planejamento com base na estrutura de diretrizes do CEETEPS e como estas evoluíram nos últimos cinco anos. A identificação dos elementos possibilitadores na construção do PES irão contribuir na identificação de ferramentas estratégicas que poderão ser implementadas ou aprimoradas nas escolas técnicas. Já quanto aos elementos limitadores, espera-se que o trabalho contribua para uma possível reflexão de quais melhorias e adaptações poderão ser estudadas no CEETEPS e nas escolas técnicas para que a instituição tenha condições de utilizar as técnicas do Planejamento Estratégico Situacional como forma de mobilizar com maior eficiência seus recursos humanos.

Referências

AZEVEDO, Creuza da S. **Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/LrN4RJ9Knzzn9N7SjjSXSsb/abstract/?lang=pt>> Acesso em 21 jul 2022

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Persona, 1977

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CEETEPS. deliberação nº 3, de 18/07/2013. São Paulo. Disponível em: <<https://www.cps.sp.gov.br/regimento-comum-etec/>>. Acesso em 23 jul 2022

CEETEPS. deliberação nº 11, de 18/07/2015. São Paulo. Disponível em: <<https://www.cps.sp.gov.br/regimento-comum-etec/>>. Acesso em 23 jul 2022

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: Fundamentos e aplicações, da intenção aos resultados.** 3ª ed. São Paulo: Campus, 2015.

GENTILIN, João Augusto. **Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/Tq5pncH4ZJMyyY4hJ5xhZrt/?lang=pt>>. Acesso em 20 jul 2022

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa.** Disponível em: <https://www.google.com.br/books/edition/M%C3%A9todos_de_Pesquisa/dRuzRyEIzmkC?hl=pt-BR&gbpv=1&printsec=frontcover>. Acesso em 01 jul 2022

IIDA, Itiro. **Planejamento estratégico situacional.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/prod/a/pCwYWXkFS6NyL3FYC8FwxWw/?lang=pt>>. Acesso em 18 jul 2022

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática.** São Paulo: Cortez, 1994 (Coleção magistério 2º grau. Série formação do professor).

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente.** São Paulo: FUNDAP, 1997.

NETO, Francisco Sobreira; JUNIOR, Flávio Hourneaux; POLO, Edison Fernandes. **A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/W8vZNcfMRLyVZrSrGQbtLHw/?lang=pt>>. Acesso em 20 jul 2022

PARENTE, J. **Planejamento estratégico na Educação.** 3ª ed. São Paulo: Liber livro, 2010.

RIEG, Denise Luciana, et. al. Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/gp/a/zFNsMk5Y4wTbzkvqcF7myPg/?lang=pt>>. Acesso em 22 jul 2022

RODRIGUES, Waldecy, et. al. **Aplicação do planejamento estratégico situacional no curso de bacharelado em psicologia do centro universitário luterano em palmas (TO).** Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ensinosauambiente/article/view/21251>> . Acesso em 18 jul 2022

SANT'ANNA, Geraldo Jose. **Planejamento, gestão e legislação escolar.** 1ª ed. São Paulo: Editora Érica, 2014.

SÃO PAULO. Decreto lei 6 de outubro de 1969. Assembleia Legislativa de São Paulo.

SÃO PAULO. Decreto lei 4 de março de 1970. Assembleia Legislativa de São Paulo.

SÃO PAULO. Lei nº 952. Assembleia Legislativa de São Paulo.

SÃO PAULO. Lei complementar nº 1049 de 19 de junho de 2008 Assembleia Legislativa de São Paulo.

SILVA, Alliny, et. al. **Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira.** Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1269>>. Acesso em 21 jul 2022

A PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL NA GESTÃO ESCOLAR DO IFSP: A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

*Kleber Chaves Pereira*¹³⁹

*Genaro Alvarenga Fonseca*¹⁴⁰

Introdução

O presente artigo tem como objetivo promover uma breve reflexão sobre a participação estudantil na gestão escolar em uma instituição de ensino integrante da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. As considerações e argumentações aqui apresentadas são provenientes de um trabalho de mestrado, ainda em construção, realizado através do Programa de Pós-Graduação em Análise e Planejamento de Políticas Públicas - UNESP¹⁴¹ de Franca - inscrito no campo de estudo “Política, Gestão e Formação na Educação”, e que visa investigar “*A Participação Estudantil na definição da Política Pedagógica do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), à luz do princípio de Gestão Democrática*”.

A referência feita à gestão democrática tem como origem a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 206 - inciso VI, a inscreve como um dos princípios do ensino público brasileiro, responsável por contribuir com a efetiva participação da Política Nacional de Educação no processo de redemocratização do país após duas décadas de ditadura militar. Durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)¹⁴² já havia, conforme demonstram Albuquerque (2011) e Tavares (1990), por parte de alguns setores ligados à Educação, a percepção sobre a importância fundamental de se garantir uma ampla participação social na construção de uma nova ordem democrática, o que colaborou no processo de institucionalização da gestão democrática do ensino público como um dispositivo constitucional.

Anos mais tarde, a regulamentação dada a tal dispositivo constitucional pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) consolidou a garantia da participação dos atores escolares na gestão democrática ao atribuir, a cada sistema de ensino público da educação básica, de acordo com suas particularidades, a competência de definir suas normas em relação a esta modalidade de gestão, desde que respeitados os seguintes princípios: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

¹³⁹ UNESP Franca. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Chaves.pereira@unesp.br.

¹⁴⁰ UNESP Franca. Livre Docente. Ga.fonseca@unesp.br.

¹⁴¹ Sigla referente à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Franca.

¹⁴² A referida Assembleia foi instalada no Congresso Nacional no ano de 1987 e teve a tarefa de elaborar a nova Constituição Federal, dotada de valores e princípios democráticos, após décadas de regime militar.

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.” (BRASIL 1996, artigo 14).

Dada a autonomia em relação à definição de suas normas de gestão – desde que respeitadas as dimensões de participação no Projeto Político-Pedagógico e nos Conselhos Escolares – os sistemas de ensino assumiram o encargo de criar regulamentações e estratégias de participação dos vários atores envolvidos no processo de gestão escolar. Entretanto, a compreensão, ainda difusa, sobre os conceitos de “participação” e de “gestão democrática”, tornou a tarefa de implementá-las bastante complexa no interior das escolas e de seus respectivos sistemas.

No que diz respeito à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, da qual é integrante o Instituto Federal de São Paulo¹⁴³ (IFSP), nosso campo de análise neste artigo, esta complexidade também se faz presente no que concerne à implementação da gestão democrática como política pública capaz de produzir o envolvimento de toda a comunidade escolar na definição, construção e execução de um projeto educacional apto a dar respostas às reais demandas sociais. É bem certo que, do ponto de vista das diretrizes legais da instituição em questão, todo o sistema de regulamentação concernente à gestão escolar visou implicar os vários atores nas decisões institucionais, fazendo figurar em suas normativas¹⁴⁴ a garantia da participação estudantil como componente necessário às ações deliberativas, configurando-se, assim, como uma racionalidade regida pela lógica da gestão democrática, princípio constitucional do ensino público. Contudo, Reis e Falcão (2016), ao analisarem a questão à luz da gestão democrática e de suas instâncias de participação, sinalizam para a insuficiência do que elas chamam de plano formal na garantia da participação efetiva dos estudantes.

Consequentemente observa-se desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de dezembro de 1996 (LDBEN/96), um movimento nos sistemas de ensino e nas escolas para criação de mecanismos de participação do estudante na gestão escolar, sobretudo por meio da representação desse segmento nos Conselhos Escolares. Apesar de importante, a incorporação dessa preocupação no plano formal não é suficiente para garantir que essa participação esteja de fato sendo efetivada na perspectiva da gestão democrática. (REIS; FALCÃO 2016, p.70).

Assim como as autoras acima Heeren (2019), ao tratar dos princípios constitucionais da Educação e de sua natureza prática, também questiona a eficiência das normas legais em seu poder de realizar-se como ação participativa uma vez que a construção

¹⁴³ O Instituto Federal de São Paulo foi criado pela Lei 11.892/2008 juntamente com outros Institutos Federais - IFs.

¹⁴⁴ Referimo-nos aqui, especialmente, às normativas que regulamentam os órgãos colegiados da instituição como o Conselho de Classe, o Conselho de Campus e o Conselho Superior, por exemplo.

de uma gestão genuinamente democrática pressupõe, entre outros elementos, a existência de um ambiente educacional favorável que integre seu sistema normativo às condições pedagógicas adequadas ao seu exercício.

Diante dessa natureza prática que deve ser concretizada nas instituições de educação, é necessário que tais princípios possam ser observados nas normativas escolares e também no cotidiano educacional. Nos Institutos Federais não se faz diferente, [...] a coalisão entre normas e ações institucionais representa condição única para que o atendimento a esses dizeres constitucionais sejam plenamente atendidos. (HEEREN, 2019, p. 17).

Eis que, ao assumirmos como pertinente o questionamento direcionado ao poder das normas quanto à sua capacidade de consolidação da participação estudantil na gestão escolar, vimo-nos impelidos a buscar elementos que justifiquem tal indagação. Assim, no que tange ao contexto do IFSP, campo de nossas preocupações neste artigo, verificam-se alguns estudos realizados sobre o tema, entre os quais destacamos o de Victor (2019), o de Grutzmacher (2017), o de Iadocicco (2019) e o de Franzini (2020). Em que pese haverem particularidades teórico-metodológicas nos trabalhos de cada uma destas autoras, alguma convergência pode ser estabelecida entre elas no que se refere às conclusões alcançadas, qual seja: a ausência de acesso e de atuação de estudantes nos mecanismos e instâncias de deliberação, apesar da identificação da existência de normativas institucionais e de espaços formais¹⁴⁵ de participação estudantil. Os motivos dessa ausência, identificada pelas pesquisadoras, variam desde a falta de conhecimento dos estudantes sobre a existência e o funcionamento desses espaços até a negligência¹⁴⁶ institucional ao desconsiderar o absentismo desses personagens em momentos de discussão e deliberação das suas políticas educacionais.

Ora, se a literatura científica sobre o tema em questão aponta para a consolidação de uma estrutura formal e normativa na referida Rede de Educação Profissional e Tecnológica e, ao mesmo tempo, para uma deficiência na efetividade da participação estudantil na gestão escolar, depreende-se a conveniência de se refletir sobre as possíveis contradições entre um projeto educacional que se propõe democrático/participativo e as práticas pedagógicas institucionais de gestão desse processo.

Gestão Democrática como Estratégia Pedagógica para a Formação Democrática

¹⁴⁵ Aqui referimo-nos como espaços formais, basicamente, aos conselhos deliberativos presentes nas pesquisas e análises desses autores; exceção feita ao trabalho de Iadocicco (2019), que se debruçou sobre a análise do processo de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFSP como espaço de participação estudantil.

¹⁴⁶ O termo negligência aqui empregado destina-se a destacar o papel pedagógico da Educação e de seu princípio constitucional da gestão democrática no processo de formação dos estudantes em uma perspectiva de participação social, papel este, muitas vezes ignorado pelas instituições de ensino.

Uma vez estabelecida, em sintonia com a CF/1988 e com a LDB/1996, a “participação” como regra geral para a promoção de uma “gestão democrática” no âmbito do Instituto Federal de São Paulo, resta-nos, sob o ponto de vista acadêmico, referenciar o que sejam tais conceitos para fins de reflexão a partir de nossos objetivos neste trabalho. Desta forma, nos debruçaremos a compreender o fenômeno da participação estudantil na gestão escolar e como este se relaciona, de forma dialética, com o conceito de gestão democrática. Assim, antecipamos ao leitor que a concepção aqui presente sobre tal fenômeno o compreende como sinônimo de autonomia e de poder de decisão, ao mesmo tempo em que concebe a gestão democrática como instrumento estratégico para sua realização.

Dos muitos autores que têm colaborado com a reflexão acerca de quais seriam os atributos capazes de significar o melhor conceito a respeito do que se espera de uma efetiva participação estudantil no âmbito da gestão escolar, tomaremos três deles como referencial teórico para construirmos as premissas que ofereçam as respostas mais apropriadas às nossas indagações. Nesse sentido, têm sido indispensáveis as contribuições de Paro (2008)¹⁴⁷ se pretendemos apreender o universo da participação estudantil sob a ótica da gestão democrática como princípio do ensino público.

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação. A esse respeito, quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para participação propriamente dita, que é a partilha do poder: a participação na tomada de decisões [...] (PARO 2008, p. 16).

Desta afirmação, depreende-se que a plena participação só se configura como tal no momento em que as atividades exercidas em seu nome superam a mera execução das políticas educacionais e passam a agir sobre elas em níveis tais como, o planejamento, a avaliação, a fiscalização e, impreterivelmente, a deliberação dessas políticas.

Entretanto, a referida capacidade para decidir implica, ainda, a consideração de um segundo elemento, imprescindível para constituir-se uma prática democrática da participação estudantil na gestão escolar, a saber: a autonomia. Barroso (1996), ao escrever sobre a concepção de autonomia, a ela se refere como:

[...] um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se

¹⁴⁷ Ressalta-se que o referido autor tem desenvolvido inúmeros estudos sobre o tema em questão, os quais, alguns deles, encontram-se em nossa bibliografia.

encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis. (BARROSO *apud* SANTOS; SILVA, 2016, p. 42).

Acredita-se, a partir do exposto acima, que a autonomia na participação estudantil deve ser compreendida a partir dessa interdependência relacional e relativa com os demais atores que realizam a gestão escolar. Dito de outra forma: não se requer o monopólio do poder decisório aos estudantes para que, de forma isolada e soberana, possam aplicá-lo às políticas institucionais; porém, suas demandas e argumentações precisam ser consideradas no processo decisório/deliberativo acerca das políticas pedagógicas às quais eles estarão sujeitos. Trata-se, isto sim, da produção de um processo de interlocução entre a compreensão estudantil sobre as questões que permeiam a sua formação e as competências técnicas e científicas dos educadores, equacionando as demandas e soluções propostas pelo conjunto da comunidade escolar.

Por último, consideremos um terceiro elemento que consideramos ser essencial na composição do conceito sobre o fenômeno em estudo neste trabalho. Ao examinar a questão, Araújo (2009) concorda que o poder deliberativo e decisório, além do cultivo dos valores democráticos, são imprescindíveis para assegurar uma efetiva participação estudantil na gestão escolar. Não obstante, para o autor, é necessário, ainda, construir-se uma base concreta para a sua materialização na rotina escolar por meio da criação do que ele denominou de “canais político-pedagógicos de participação”.

Dentre os canais político-pedagógicos de participação que devem ser ampliados e assegurados aos alunos, destacam-se: grêmios estudantis; conselho escolar; conselho de classe aberto e participativo; contrato pedagógico de sala de aula; assembleia geral da escola; projeto político-pedagógico da instituição – respeitando suas especificidades - são espaços importantes de tomadas de decisão, de discussão e de deliberação sobre as questões que permeiam o cotidiano escolar. (ARAÚJO, 2009, p. 258).

Como nos alerta Araújo (2009), a participação estudantil, enquanto processo de ingerência sobre as políticas institucionais, não pode ser experimentada como uma dissimulação de si mesma, sob pena de não se realizar como processo pedagógico de formação. Ela ocorre, isto sim, em espaços institucionalmente reconhecidos. A escola, especialmente a pública, deve assumir posição de alinhamento aos princípios democráticos, pois, ao se abster de promovê-los, produz a pulverização de seus valores. Assim sendo, cabem às instituições escolares a criação, a ampliação e a utilização dos espaços e mecanismos possíveis, no campo da gestão escolar, para a consolidação da participação estudantil democrática como exercício de aprendizagem e de cidadania.

Desta forma, o aporte teórico por nos utilizado como pressuposto conceitual na pesquisa que deu origem ao presente artigo compreende que não há participação estudantil

efetiva, sustentada pelo princípio de gestão democrática do ensino público, sem a presença de elementos como: a autonomia para identificar, propor e discutir demandas; o poder deliberativo para decidir sobre as políticas institucionais; bem como a existência de espaços e mecanismos formais de legitimação dessas políticas.

No que concerne à metodologia utilizada, adotamos a perspectiva conceitual de Fávero e Centenaro (2019) sobre a Pesquisa Documental que contempla suas dimensões qualitativa e globalizante como diretrizes neste trabalho que versa sobre política educacional.

A pesquisa documental, como procedimento metodológico que se utiliza de técnicas e instrumentos para apreensão, compreensão e análise de documentos, é de grande valia para as investigações em políticas educacionais. Observando a complexidade envolvida nos documentos de políticas, certamente a pesquisa documental nessa área produzirá inferências e conhecimentos pautados numa perspectiva qualitativa e globalizante, atenta a critérios de plausibilidade e validação que darão confiança e credibilidade aos conhecimentos produzidos. (FÁVERO; CENTENARO, 2019, p. 183)

Isto posto, compete-nos informar ao leitor sobre a seleção do *corpus* documental da pesquisa, classificando-o, segundo Cellard (2008), como documentos: escritos; oficiais; e públicos. Assim, trabalhou-se com as seguintes fontes documentais: as leis e normativas institucionais; convocações e atas de reuniões dos órgãos deliberativos sobre políticas institucionais; portarias, instruções normativas e comunicados provenientes de decisões destes órgãos colegiados.

Da análise empreendida a partir do modelo de Análise de Conteúdo proposto por Bardin (1977), pode-se observar, até o presente momento, que os documentos examinados¹⁴⁸ nos permitem inferir que as normativas institucionais reúnem subsídios para a realização de uma gestão democrática atenta à participação estudantil na definição de suas políticas institucionais.

Tal afirmação se sustenta na constatação da existência da previsão de órgãos colegiados com representação paritária de toda a comunidade escolar, instituído pela Lei nº 11.892/2008 (Lei de Criação dos IFs) e formalizados pelos artigos 6º e 3º das Resoluções nº 871/2013 (Regimento Geral do IFSP) e nº 45/2015 (Regimento Conselho de *Campus*), respectivamente. Observam-se, ainda, as competências normativas e deliberativas atribuídas a tais órgãos, a exemplo do que ocorre com o denominado Conselho Superior (CONSUP), instância colegiada apontada como “órgão máximo” de deliberação institucional pelo artigo

¹⁴⁸ Ao tratar-se de uma pesquisa ainda em andamento, até o presente momento, foram examinados, cumprindo com as três fases da abordagem proposta por Bardin (1977), os seguintes documentos: Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008; Resolução n.º 871, de 4 de junho de 2013; Resolução n.º 1100, de 3 de dezembro de 2013; Resolução n.º 0045, de 15 de junho de 2015; Resolução n.º 03, de 15 de março de 2018.

7º do Regimento Geral, competência esta estendida também aos intitulados Conselhos de *Campus* (CONCAM) no âmbito das unidades que compõem a instituição.

A referência às unidades que constituem o IFSP nos remete a outro elemento de análise que nos permite deduzir o alinhamento das normativas institucionais com a gestão democrática uma vez que o Regimento Geral, em seu artigo 176, delibera sobre a descentralização das atividades pedagógicas e administrativas de cada unidade institucional, desde que respeitados os limites regimentais, estatutários e as delegações da Reitoria.

Por fim, das fontes analisadas até aqui, outros dispositivos normativos nos outorgam deduzir ser o IFSP uma instituição que preza pelo cumprimento dos princípios constitucionais do ensino público. Ao elencar elementos tais como a eleição de Diretores e Reitor por meio da consulta proporcional de toda a comunidade escolar (Lei nº 11.892/2008, **art. 13**); a garantia da participação dos estudantes em atividades representativas e colegiadas sem prejuízo das atividades acadêmicas; bem como o reconhecimento institucional das formas independentes de organização do movimento estudantil (Resolução 871/2013, art. 198 e 199, respectivamente), a instituição sinaliza sua preocupação, ao menos sob a perspectiva formal, com a construção de mecanismos que possibilitam o exercício de uma gestão escolar democrática.

Considerações Finais

Da análise aqui empreendida depreende-se que as fontes analisadas¹⁴⁹ revelam as escolhas institucionais sobre uma dada concepção de gestão escolar operante a partir da colaboração da comunidade escolar, inclusive a dos estudantes.

Ainda que, como discutido neste artigo, somente as determinações normativas sejam insuficientes para se realizar um projeto democrático de ensino, lembremo-nos que, no âmbito da Administração Pública, onde se realizam as políticas públicas educacionais, vigora o princípio da legalidade¹⁵⁰, o que exige de suas práticas estreita consonância com as diretrizes regulamentares que as orientam. Desta forma, se toda política pública requer, para a sua validade, a formalização de seus atos a partir de normativas que os materializem, então os documentos até aqui examinados sinalizam a pertinência do caminho institucional adotado para efetivação da participação estudantil na gestão escolar, uma vez que neles se

¹⁴⁹ Aqui nos referimos especificamente às fontes selecionadas para o presente trabalho, quais sejam: os documentos formuladores das políticas pedagógicas da instituição pesquisada.

¹⁵⁰ Sobre este assunto ver o trabalho de Rezende (2014) denominado “Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social Constitui Matéria de Lei ou de Decreto?”

observa a previsão de uma estrutura e de ferramentas de gestão democrática¹⁵¹, em acordo com os preceitos constitucionais.

A participação popular na Administração Pública envolve a implementação de direitos de natureza prestacional, direitos à organização e ao procedimento. Com efeito, tal participação implica a previsão normativa de uma série de procedimentos e, muitas vezes, a constituição de órgãos, nos quais ela se dá. (REZENDE, 2014, p. 42).

Assim, ao referirmo-nos à educação democrática como um longo percurso, compete-nos inferir que, no que tange ao IFSP, estão dadas as condições de pavimentação necessárias ao cumprimento de seu trajeto. Entretanto, ressalta-se a dimensão pedagógica como uma sinuosidade elementar a esta caminhada. Neste sentido, conforme entende Paro (2000), a vivência da participação estudantil em processos de discussão e decisão deve ser assegurada como instrumento pedagógico através do qual a consciência democrática pode ser construída.

Se a verdadeira democracia caracteriza-se, dentre outras coisas, pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como "titulares de direito", mas também como "criadores de novos direitos", é preciso que a educação se preocupe com dotar-lhes das capacidades culturais exigidas para exercerem essas atribuições [*decisórias*], justificando-se portanto a necessidade de a escola pública cuidar, de forma planejada e não apenas difusa, de uma autêntica formação do democrata. (PARO, 2000, p. 9 – *grifos nossos*).

Eis aqui o caráter proposital da Educação como política pública, a qual deve abster-se do mero espontaneísmo e assumir posição de intencionalidade em relação à formação de sujeitos aptos a exercerem o poder como capacidade de influir sobre as coisas, o que o autor acima denomina de “poder-fazer”.

Essa diferença entre o poder que serve à dominação (poder-sobre) e o poder que reforça a condição de sujeito do outro (poder-fazer) é de grande importância na apreciação das relações de poder que têm lugar na sociedade, especialmente quando o assunto em pauta é a educação, que é a própria forma pela qual se plasman personalidades humanas. (PARO 2007, p. 14)

Por fim, o que o desenvolvimento do trabalho até aqui realizado nos permite concluir é que a gestão democrática constitui-se sim um princípio jurídico/legal, mas, sobretudo, político/pedagógico no sentido em que coloca em conflito os diversos interesses e sintetiza, como resultado de um processo de aprendizagem e negociação, um determinado comportamento frente a esses interesses.

Referências

¹⁵¹ Como estrutura e ferramentas de gestão, referimo-nos aqui, além da existência de normativas apropriadas ao conceito de gestão democrática, também à existência concreta de instâncias colegiadas de participação no IFSP.

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de. **O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público**. 2011. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

ARAÚJO, Adilson Cezar de. **A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes**. Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, 253-266. Jan/jun 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 2011.

BARROSO, João. **Autonomia e Gestão das Escolas**. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. *Lei nº 9.394/96*. Promulgada em 20 de dezembro de 1996.

_____. *Lei nº 11.892*. Promulgada em 29 de dezembro de 2008.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. (Orgs.) *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. Departamento de Estudos Especializados em Educação do Programa de Estudos Pós-graduados em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

FAVERO, Altair Alberto. & CENTENARO, Junior Bufon. **A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites**. In *Revista Contrapontos, Eletrônica, Itajaí*, Vol. 19, n.1, p. 170-184, Jan./Dez. 2019.

FRANZINI, Rafaela Gandolfi. **A utilização de um vídeo informativo para o despertar da práxis democrática dos estudantes do ensino médio integrado do IFSP Catanduva**. 2020. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica em Rede Nacional – ProfEPT). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP. Sertãozinho, 2020.

GRÜTZMACHER, Sandra. **A gestão democrática no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR) nos momentos de transformação de sua institucionalidade: de Escola Técnica Federal a Centro Federal, e de Centro Federal a Instituto Federal**. 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico) Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação – UFJF, 2017.

HEEREN, Marcelo Velloso. **A construção político e normativa do IFSP: a garantia do direito constitucional à Educação Básica e o conflito com a Reforma do Ensino Médio de 2017**. 2019. 140 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista – UNESP. Araraquara, 2019.

IADOCICCO, Fernanda Neves. **A construção do Plano de Desenvolvimento Institucional no contexto do Instituto Federal de São Paulo: contributos à democratização da gestão pedagógica**. 2019. 207 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

PARO, Vitor Henrique. **Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino**. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 13, núm. 1, 2000, p. 23-38 Universidade do Minho Braga, Portugal.

_____. **Educação como Exercício do Poder: implicações para a prática escolar democrática**. In: *A Administração Escolar e a Condição Política da Educação*. Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Feusp. São Paulo, 2007.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2008.

REIS, Martha Lima & FALCÃO, Nádia Maciel. **Participação estudantil e gestão democrática: apontamentos da legislação educacional.** Revista Amazônida, 2016, ANO 01, Nº 02, p. 69 – 81.

REZENDE, Renato Monteiro. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Gestão Democrática do ensino público: como se traduz esse princípio?** 1990. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Estudos Avançados em Educação/Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1990.

VICTOR, Martha Lima Reis. **Participação estudantil na gestão da educação profissional técnica de nível médio: estudo no IFAM – Campus Manaus Zona Leste.** 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE). Universidade Federal do Amazonas – Faculdade de Educação. Manaus, 2019.

(DE)FORMAÇÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO: REFLEXÕES SOBRE A LÓGICA NEOLIBERAL NOS PRINCIPAIS REFERENCIAIS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DA PERSPECTIVA BAKHTINIANA

*Josiane Paula Etelvino*¹⁵²

*Sebastião de Souza Lemes*¹⁵³

Introdução

Norteadado pela perspectiva bakhtiniana da análise de discurso, o presente artigo tem o intuito fazer uma reflexão sobre a formação para o mundo do trabalho como principal objetivo nos principais documentos de referência para a educação brasileira, sendo esses: o relatório da UNESCO “Educação: um tesouro a descobrir”, as Leis de Diretrizes e Bases a partir da década de 1960 e, mais hodiernamente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Evidentemente, uma análise mais apurada da presença desta expressão, mundo do trabalho, seria necessária no que se refere a totalidade dos documentos, assim como para abarcar construções textuais semelhantes ao longo dos textos, sendo este um escopo maior que pretende ser contemplado em escritos futuros.

Sendo assim, neste texto pretende-se fazer uma verificação dos discursos neoliberais atrelados ao foco na preparação para o mundo do trabalho no trecho que se refere ao objetivo central do material selecionado a partir do cotejamento destes. Essa reflexão será feita a partir das contribuições da perspectiva sobre contexto, palavra, ideologia e alteridade do pensador russo Mikhail Bakhtin, que pode ser descrito como, no mínimo, um filósofo da linguagem. A referida reflexão se debruça em analisar como a formação para a vida laboral transitou ao longo do tempo em diferentes documentos oficiais que influenciaram diretamente a educação brasileira, sendo em âmbito internacional o Relatório da UNESCO de Jacques Delors e nacional as três Leis de Diretrizes e Bases (LDB), 1960, 1971 e 1996, e

¹⁵² Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, campus de Araraquara. Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Educação Escolar Política e na linha de pesquisa Gestão Educacional pela UNESP de Araraquara e Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas na linha de pesquisa Políticas e Gestão Educacional, pela na UNESP campus de Franca (2017). Especialista em Produção de material didático pela UNESP, campus de Bauru-SP (2015) e em Planejamento, Implementação e Gestão de EaD pela Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói-RJ (2014). Graduada em Geografia pela Universidade de Franca, UNIFRAN, (2009) e em Pedagogia pela Universidade Federal de São João Del Rei, UFSJ (2018). E-mail: josiane.etelvino@unesp.br.

¹⁵³ Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, campus de Araraquara. Professor pesquisador da UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e atua nas áreas de Avaliação Educacional, Currículo, Tecnologia Educacional e Política Pública. Possui graduação em Química com Licenciatura em Ciências, Mestrado em Educação pela Universidade Federal de São Carlos, Doutorado em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da USP em São Paulo e Pós-Doutorado pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar na FCLAr/UNESP, onde atua e desenvolve pesquisa nas áreas de Avaliação, Currículo, Tecnologia e Política Pública. E-mail: sebastiao.lemes@unesp.br

a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Tanto o relatório de Jacques Delors quanto a Nova LDB, são da década de 1990 e propõe uma formação para os desafios futuros, sendo o ofício um ponto focal. Tal escopo continua estruturante na BNCC em seus objetivos e metas para o que se denomina como mundo do trabalho, sendo este o documento mais atual em vigor e que influenciou grandes transformações na educação brasileira, como a implementação do Novo Ensino Médio e as reformas curriculares em todos os estados e municípios.

A preparação para o trabalho como objetivo desde a primeira Lei de Diretrizes e Bases

Historicamente, o foco da preparação para o mercado de trabalho realizada na escolarização brasileira não é novidade, pois desde as primeiras legislações durante o Estado Novo (1937-1945), as orientações vocacionais já são um dos principais objetivos para o processo de ensino e aprendizagem (ARANHA, 2002). Ao usar o adjetivo de dois gêneros, “vocacional” em várias documentações oficiais, é trazida a ideia de que a educação deve conduzir os educandos a compreender sua propensão, no sentido de aprimorar talentos naturais e, principalmente, de se encaixar em uma carreira. Tal composição de palavras, “orientação vocacional”, perdurou por muito tempo nas diretrizes educacionais brasileiras, Munhoz e Melo-Silva (2012) afirmam que dos anos de 1920, com orientações técnicas para educação, passando por Reformas educacionais nos anos de 1940 e pelas LDBs entre as décadas de 1960 e 1970, essas duas palavras eram presença garantida em qualquer documento oficial, principalmente nos parágrafos relacionados aos objetivos principais da escolarização.

As palavras em si podem ser consideradas bem intencionadas em um primeiro momento sem se apurar o seu contexto, porém ao serem colocadas como principal objetivo da educação nacional desde os anos de 1920 até a LDB vigente de 1996, essa composição demonstra o poder da plasticidade da palavra, o que Valóchinov (2018) denomina como a capacidade de essa assumir qualquer função, nesse caso ideológica, pois representa a tradução das exigências de uma determinada classe em relação às mudanças conjunturais.

Considerando a importância do contexto levantada por Bakhtin e seu círculo, o contexto social, econômico e político sempre influenciou, em certa medida, tal enfoque na educação como contribuidora para a formação de mão de obra especializada sempre se voltou para mitigar momentos de crise. A primeira leva de reformas educacionais que ocorreram entre 1931 e 1946, foram propostas poucos anos depois de dois eventos devastadores, como a Crise financeira de 1929 e a Segunda guerra mundial, que afetaram profundamente o panorama econômico brasileiro, fazendo com que os detentores do capital precisassem de novas estratégias para superar os desafios impostos. Já a criação das LDBs

de 1961 e 1971, são frutos de longas e amplas discussões educacionais como foco em preparar os futuros trabalhadores para a crescente industrialização do país, sendo a LDB de 1961 tendo tramitado por 13 anos nas câmaras dos deputados e dos senadores devido às discordâncias partidárias (MONTALVÃO, 2010). No período, houve grandes transformações na modernidade trazidas com o crescimento econômico brasileiro devido à expansão do capitalismo durante a guerra fria, somadas ao início do período ditatorial em 1964, a conjuntura firmou a ideia de que a educação deveria, principalmente, formar para exercer uma função social conjuntamente ao progresso da nação.

Art. 38. Na organização do ensino de grau médio serão observadas as seguintes normas: [...] V - **Instituição da orientação educativa e vocacional em cooperação com a família**; [...] Art. 44. O ensino secundário admite variedade de currículos, segundo as matérias optativas que forem preferidas pelos estabelecimentos. § 2º Entre as disciplinas e práticas educativas de caráter optativo no 1º e 2º ciclos, **será incluída uma vocacional, dentro das necessidades e possibilidades locais.** (BRASIL, 1961, grifo nosso).

Tal concepção utilitarista da educação, foi reforçada em 1971, quando a Nova Lei de Diretrizes e Bases propôs uma reforma para o 2º grau, atualmente chamado de Ensino Médio, obrigando todas as instituições de ensino, públicas ou privadas de implementarem concomitantemente formação técnica em seus currículos, proposta que fracassou em menos de uma década, sendo essa a primeira reforma do Ensino médio.

Art. 1º **O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania.** [...] Art. 5º [...] § 2º A parte de formação especial de currículo: a) **terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;** b) será fixada, quando se destina a **iniciação e habilitação profissional, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional,** à vista de levantamentos periodicamente renovados. [...] Art. 10. **Será instituída obrigatoriamente a Orientação Educacional, incluindo aconselhamento vocacional,** em cooperação com os professores, a família e a comunidade. [...] Art. 76. **A iniciação para o trabalho e a habilitação profissional poderão ser antecipadas:** a) ao nível da série realmente alcançada pela gratuidade escolar em cada sistema, quando inferior à oitava; b) para a adequação às condições individuais, inclinações e idade dos alunos. (BRASIL, 1971 grifo nosso)

Desse modo, o que até então era uma orientação vocacional no sentido de aconselhamento em 1961, mudou seu sentido para prescrição e direcionamento em 1971, o que se relaciona com a rigidez dos chamados “anos de chumbo” da ditadura brasileira; tal mudança de sentido confirma a flexibilidade contextual e política da palavra defendida por Valóchinov (2018). Segundo o autor, a onipresença social da palavra é indicadora de mudanças sociais, nesse caso uma grande transformação, já que a formação cidadã é colocada em segundo plano diante da necessidade urgente de formar mão de obra, o que será

modificada somente em 1996 com a Nova LDB, porém seu objetivo central ainda está ligado à preparação para o trabalho.

Considerando o que foi analisado até aqui, pode-se afirmar que todo enunciado apresenta individualidade, portanto o estilo se mostra de maneira singular, mesmo que essa não seja de um indivíduo. Comumente, nem todos os gêneros são capazes de refletir tão bem essa individualidade como, por exemplo, os que requerem uma forma de preenchimento, entre eles, escritos oficiais, como legislações e documentos norteadores, porém os analisados nesse texto fogem a regra por representarem um grupo no poder, neste caso os militares e a elite que os apoiava. Segundo as diretrizes do método da análise do discurso pela perspectiva bakhtiniana, o estilo é ainda um fator social, tendo em vista às ideologias, axiologias e valores comungados pelo sujeito que, participante do discurso, evidencia não só seu estilo individual, mas sim o estilo de dois sujeitos ou mais ou um grupo social e as ideias partilhadas. Em política pública, essa formação coletiva é denominada por alguns autores *advocacy coalition*, a exemplo de Sabatier (1988), que define esse termo como a visão de mundo daqueles que detém o poder, amparados por um conjunto de ideários, nem sempre coeso para os que não estão imersos nas mesmas crenças. Tal contexto, dificulta a compreensão de diferentes lados, nesse caso a realidade da educação dos filhos da classe trabalhadora. A finalidade do discurso também delimita o estilo do indivíduo, para que assim possa ser alcançada a atitude responsiva ativa do destinatário, o que pode ser bem traduzida na relação entre os parlamentares e demais representantes do Estado e sociedade ao se definir os objetivos, metas, direitos, deveres e responsabilidades em leis e documentos oficiais.

O mundo do trabalho: da Nova LDB à BNCC e Reforma do Ensino Médio

No Brasil, esses propósitos voltados para a formação para o trabalho continuaram presentes na Nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), promulgada em 1996, mesmo ano da publicação do Relatório Jacques Delors, seguida pelos Parâmetros Curriculares Nacionais publicado no ano seguinte. Apesar de ter sido promulgada posteriormente às diretrizes estabelecidas pela UNESCO, essa lei retrata plenamente seus ideais de formação do indivíduo.

Art. 1º § 2º **A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.** Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, **seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.** [...] Art. 22. **A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando,** assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e **fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.** [...] Art. 27. **Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes:** [...] **III - orientação para o trabalho.** [...] Art. 35. **O ensino médio,** etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: [...] **II - a**

preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Os artigos selecionados são os que expressam os objetivos principais da escolarização no país, sendo aqui chamado “mundo do trabalho”, um substituto para o termo orientação vocacional ou profissional presente nos documentos que antecederam a versão vigente da LDB. Ao classificar essa nova etapa da vida que o estudante irá passar, que é a inserção no mercado de trabalho, como um “mundo”, traz a ideia de complexidade que permeia a profissionalização e as relações laborais. Ademais, pode também ser considerada uma tentativa de desvinculação semântica da visão mercadológica da venda da capacidade produtiva, ou seja, a dinâmica entre oferta e demanda em relação à mão de obra. Essa mudança pode ter ocorrido para se incluir todos em uma dimensão maior do que simplesmente a vocacional, já que orientação com foco na vocação do aluno pode ser considerada limitante do ponto de vista prático, já que as inconstâncias e incertezas típicas daqueles em idade escolar, combinadas com as rápidas transformações tecnológicas, econômicas e sociais da contemporaneidade neoliberal podem tornar obsoleta e até mesmo invalidar parte da preparação feita pelo educando ao longo de sua trajetória escolar. Portanto, no período da publicação da Nova LDB e, ainda hoje, a rapidez da pós-modernidade não está presa à uma profissão específica e fechada em sua área de conhecimento.

Analogamente, o Relatório da UNESCO liderado por Jacques Delors em 1996 fruto do debate da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, – Educação: um tesouro a descobrir – se propõe uma formação que prepare o cidadão para as novas demandas impostas pela globalização e pelos avanços tecnológicos, com base nos denominados quatro pilares da educação: aprender a ser, a conviver, a aprender e a fazer. Tais diretrizes para a aprendizagem também estão previstas na atual LDB e na atual Reforma do Ensino Médio, sendo tais pilares a base para implementação do Programa de Ensino Integral nas escolas paulistas.

Para o relatório da UNESCO, “os sistemas educacionais precisam dar resposta aos múltiplos desafios das sociedades da informação, na perspectiva de um enriquecimento contínuo dos saberes e do exercício de uma cidadania adaptada às exigências do nosso tempo” (DELORS, 1998, p. 65, grifo nosso). Nesse ponto, “os sistemas educacionais”, na verdade, são os Estados democráticos, do mesmo modo, quando ele afirma que eles “precisam dar resposta”, o autor traz a noção de responsividade, sendo os governos responsáveis em atender as necessidades neoliberais. A responsividade para Bakhtin (2003) é mais do que dar resposta, é um ato dialógico que pretende transformação, no entanto carece

de interpretação do leitor, no caso dos documentos e leis analisados, os receptores são os responsáveis pelos sistemas educacionais e primordialmente os profissionais da educação.

Além da LDB e do Relatório da UNESCO, o principal documento que renova esse compromisso da educação nacional para uma formação que atenda às necessidades do chamado mundo do trabalho é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que tem este como um de seus eixos estruturantes. A BNCC, aprovada e homologada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 20 de dezembro de 2017, tem como objetivo balizar a qualidade da educação brasileira criando um patamar para a aprendizagem, com enfoque em ajudar a “superar a fragmentação das políticas educacionais, enseje o fortalecimento do regime de colaboração entre as três esferas de governo [...]” (BRASIL, 2017).

A partir disso, as redes de ensino públicas e particulares deveriam reestruturar seus sistemas educacionais para entrar em consonância com esse novo referencial que, determina não só a responsabilidade de garantir acesso, permanência e qualidade, como também define parâmetros para a aprendizagem divididas em 10 competências que devem nortear os currículos das disciplinas em relação ao tratamento didático das temáticas em toda a Educação básica. Porém, para essa breve reflexão, se tomará para análise apenas as competências mais relacionadas com o mundo do trabalho que nesse documento está intrínseca à relação com a tecnologia, são elas:

- 2. **Exercitar a curiosidade intelectual e recorrer à abordagem própria das ciências, incluindo a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade, para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções (inclusive tecnológicas) com base nos conhecimentos das diferentes áreas;**
- 5. **Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva;**
- 6. **Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade;**
- 10. **Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Frente essa seleção, é cabível uma breve elucidação sobre essas competências escolhidas. As duas primeiras 2 e 5, expressam a intenção de formar um indivíduo para as rápidas transformações de contexto, torná-los o mais flexíveis e proativos o possível para os novos tempos, principalmente ao que se refere ao meio tecnológico, como ambas fizeram questão de salientar. Já as competências 6 e a 10 se voltam para as demandas sociais do mundo do trabalho, mesmo que a competência número 10 não deixe isso explícito em

palavras, pois o panorama vigente carece de indivíduos que consigam compreender a coletividade e, ao mesmo tempo, atender às exigências do formato exigido de participação cidadã. Os objetivos para a formação cidadã estão definidos em cada parte do documento, chamam a atenção por trazer implicitamente um ideal de como se deve ser cidadão na atualidade, principalmente considerando a parte do documento apresentada em analogia às condições de um contexto social de degradação das condições laborais no Brasil hoje. Tornar a cidadania um conceito moldável às exigências utilitaristas da acumulação de capital pode representar um novo tipo de “cidadania funcional”, na qual ser cidadão estará intrínseco às suas capacidades funcionais, de modo que o indivíduo dependerá do desenvolvimento de determinadas habilidades para ter acesso a “níveis” mais elevados de proficiência cidadã, sendo a escola a instituição promotora dessa transformação social por conveniência.

Dessarte, essas quatro competências escolhidas revelam a amplitude da dimensão que a preparação para o mundo do trabalho assumiu e como tal elaboração foi atrelada a um processo de ensino e aprendizagem reflexivo, autônomo e responsável. A partir disso, é possível vislumbrar uma compreensão de trajetória educacional para os próximos anos: cada vez menos ancorado nos conteúdos e procedimentos e mais no processo contínuo, construtivo e integrado à coletividade e às demandas da modernidade e no mercado de trabalho. Essa vertente foi evidenciada com Reforma do Ensino Médio que inseriu os itinerários formativos.

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por **itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares**, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; **V - formação técnica e profissional** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Se tratando de projeções futuras, a competência 6 da BNCC e o inciso 7º da lei que reforma o Ensino Médio definem a importância da responsabilidade para fazer escolhas alinhadas ao “projeto de vida” do educando, esse se refere à um processo de ensino que contribua para a construção de valores, competências e habilidades necessárias para auxiliar que os alunos compreendam o que é necessário para alcançar seus objetivos pessoais e, principalmente, profissionais. Para tanto, é preciso que o aluno defina algumas metas a curto, médio e longo prazo para que ao longo do percurso educativo ele possa retomá-los, modificá-los e, principalmente, direcionar seus esforços para este escopo. Para que isso ocorra é preciso que o estudante encare como uma situação problema e que busque a solução por meio intelectualização da problemática, assim como foi levado a fazer no decorrer da escolarização, algo diretamente abordado pela competência 2.

Nos objetivos da BNCC e da Reforma do Ensino Médio, a tecnologia é tida como uma das principais adversidades, pois essa necessita de meios e condições para ser compreendida e dominada, sendo a não adequação a esse novo mundo do trabalho permeado por aparatos tecnológicos, um fator de risco para o não enquadramento profissional, como chamou a atenção o Relatório da UNESCO sobre a expansão do setor de serviços. Sendo assim, a formação do educando se volta para esse preparo da atender uma demanda tecnológica ainda incerta devido a sua rápida mutabilidade. Entretanto, a vivência escolar não deve ser entendida como preparação para algo, pois deve ser valorizada pela experiência em si, a partir dessa perspectiva pode-se afirmar que o educando deve ser compreendido como um todo e não de forma fragmentada e desconexa de seu ser no tempo e espaço.

Considerações finais

Ao longo dos anos os documentos que definem as diretrizes educacionais mudaram as palavras-chaves para definir o vínculo com o trabalho, de orientação vocacional a mundo do trabalho; entretanto, sem necessariamente a perda da ligação com o labor. Assim, todos os termos para se referir ao trabalho, cada um ao seu modo, colocando o peso da adaptação às mudanças, principalmente as socioeconômicas e tecnológicas, proporcionalmente mais no indivíduo do que no Estado, algo complexo, porém é responsivo ao que atende o que se espera da educação em cada época, sendo o contexto responsável pela estética do discurso (BAKHTIN, 2003).

Diante do exposto, cabe uma pequena ressalva que se relaciona diretamente aos objetivos dos documentos e das leis analisados, pois, ao se propor a formação de um indivíduo para o trabalho com habilidades sociais voltadas para a reflexão, mas, ao mesmo tempo, objetivar a formação para atender as novas exigências neoliberais que cada vez mais privam o trabalhador de condições para essa reflexão é, no mínimo, contraditório. Não é que a educação não tenha que ter esse papel de preparação ou que os alunos não precisem dessa formação em suas vidas para viabilizar seus futuros, mas a construção do cidadão democrático vai muito além de um processo de ensino e aprendizagem voltado para o que se chama de mundo do trabalho e o que pode limitar o educando a uma “cidadania funcional”. A função cidadã deve partir da reflexão para a resolução que ameacem seus direitos e a democracia, e que nem sempre estarão diretamente relacionados ao trabalho. A escolarização deve possibilitar que o indivíduo possa exercer sua cidadania plena dentro de um Estado democrático de direitos, promover a emancipação por meio da autonomia e não a sujeição ao mercado de trabalho.

Referências

ARANHA, M.L.A. **História da Educação**. São Paulo, Moderna, 2002.

BAKHTIN, M.M. **Estética da criação verbal**. Tradução Maria Ermantina Galvão Pereira. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 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/L5692.htm>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm>. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. **Base Nacional Comum Curricular: Ensino Médio**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2018.

DELORS, Jacques et all. **Educação: um tesouro a descobrir** - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 7 ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2012.

MONTALVÃO, Sérgio. A LDB de 1961: apontamentos para uma história política da educação. **Revista Mosaico FGV**, São Paulo, v. 2 n. 3, 2010.

MUNHOZ, Izildinha Maria Silva; MELO-SILVA, Lucy Leal. Preparação para o trabalho na legislação educacional brasileira e educação para carreira. **Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, SP. Volume 16, Número 2, Jul./Dez., 2012: 291-298.

SABATIER, Paul A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences** 21. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4532139>>. Acesso em: 18/05/2022.

VOLÓCHINOV, Valentin. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. São Paulo: Editora 34, 2018.

A VISÃO DOS RESPONSÁVEIS DE CRIANÇAS PEQUENAS EM TEMPOS DE PANDEMIA: A IMPORTÂNCIA EDUCACIONAL DA CRECHE

*Rosilene de F. Rocioli Messias*¹⁵⁴

*João B. Mamedio*¹⁵⁵

Introdução

Este trabalho justifica-se pela necessidade de discutir e refletir, ao revisitar o histórico da infância brasileira, o entendimento dos pais sobre a importância da instituição creche como promotora do desenvolvimento humano, isto é, cuida ao mesmo tempo em que ensina.

Apresenta-se o entendimento de criança e de infância havido em cada período da história. O interesse pelo tema deveu-se ao fato de se compreender o entendimento que os pais/ou responsáveis tem frente às políticas públicas educacionais da infância, somado às vivências observadas pela autora em quatro creches de uma cidade do interior paulista; ao se perceber o nítido discurso dos pais em acreditar na importância da promoção do desenvolvimento do filho, desde que realizado pela própria instituição e não pela família.

E, ainda, o trabalho em tela ancora-se na pesquisa de campo e no instrumento questionário (google forms) enviado aos pais e, logo após, na análise sob a abordagem quanti qualitativa. De acordo com Triviños, “a pesquisa educacional tem como objetivo maior servir aos processos de transformação da essência da realidade social que experimentamos” (1987 p.14); no entanto, não se pretende esgotar o assunto.

Ao revisitar as épocas históricas, observou-se que a criança e a infância foram desprovidas de relevância social, partindo de insignificante inexistência, de descartável, devido ao alto índice de mortalidade, de adulto em miniatura, de força de trabalho, até chegar ao cidadão de direitos no século XXI, fato a ser conquistado embora garantido por lei. Isto é, não conquistaram seu espaço como sujeito histórico que opina, atua e participa da construção dos saberes e é atendido em seus desejos e necessidades.

Segundo Mendes (2010 p. 47-48),

os primeiros anos de vida de uma criança têm sido considerados cada vez mais importantes. Os três primeiros anos, por exemplo, são críticos para o desenvolvimento da inteligência, da personalidade, da linguagem, da socialização etc. A aceleração do desenvolvimento cerebral durante o primeiro ano de vida é mais rápida e mais extensiva do

¹⁵⁴ Especialista em Educação e mestra em Planejamento e Análise em Políticas Públicas

¹⁵⁵ Professor, ator e mestre em Planejamento e Análise em Políticas Públicas

que qualquer outra etapa da vida, sendo que o tamanho do cérebro praticamente triplica neste período.

É fundamental que a instituição creche crie espaços e formas para acolher, acompanhar, desenvolver e emancipar todas as crianças que dela necessitarem, potencializando-as. Entretanto, vale ressaltar que é essencial a parceria da família para efetivar o desenvolvimento das crianças, visto que, em tempo pandêmico, a creche não as atendeu presencialmente; contudo, orientou os pais a estimular a “ensinagem” que lhe cabia.

Lev Vygotsky (1987), socioconstrutivista, interacionista, afirma que o indivíduo sofre influência de estímulos do mundo exterior e das relações sociais, que implicam no seu aprendizado e no desenvolvimento de sua cognição ao longo da sua história de vida. Ele destaca que é sumamente relevante para o desenvolvimento humano o processo de apropriação das experiências presentes em sua cultura. Enfatiza a importância da ação, da linguagem e dos processos interativos na construção das estruturas mentais superiores.

É comum relatos descritivos de professores no âmbito da creche de que o trabalho assistencialista, higienista é bem presente no entendimento dos pais, ou seja, a instituição higienizaria e alimentaria os filhos enquanto trabalham; sem se dar conta de que é promotora de um plano educacional, preocupada com o desenvolvimento pleno das crianças. Aliando duas ações primordiais da educação de crianças pequenas: o cuidar e ao mesmo tempo o ensinar. Diante tal discurso, ouviram-se os pais. Outro relato de igual valia foi sobre a omissão dos pais em acompanhar e auxiliar nas atividades ofertadas pela creche como “dever de casa”. E, por fim, a incapacidade do poder público em criar, durante a pandemia do Covid-19, condições e políticas públicas eficientes e eficazes para atender os alunos em home office.

Desenvolvimento

Ao longo da história humana, a criança, embora presente na vida social, participava apenas quando lhe era permitido. Para compreender, faz-se necessário o estado da arte em queo tema se reveste, sem trazer à baila um anacronismo entre passado e presente, mas o foco no ideal de compreender historicamente tal fato para subsidiar o desvelamento da realidade atual, questionando as possíveis e pertinentes intervenções, visando apontar caminhos. Assim, observa-se que a criança teve seu “lugar” na sociedade, porém sem “voz e vez” e vista só como força de trabalho, em especial a criança empobrecida, indesejada e desvalida.

É recorrente na literatura relatos sobre a diferença da educação entre as crianças mais e menos abastadas, inclusive nos códigos que regulamentavam as idades para o

trabalho infantil para a responsabilidade penal. Segundo Arantes (2011, p.194), “... um sistema dual no atendimento às crianças, uma vez que o Código Civil de 1916 lidava com os “filhos de família”, já o Código de Menores de 1927 protegia os “expostos”, os “abandonados”, os “desvalidos”... Quase sempre, a criança pobre era assemelhada ao modelo preestabelecido de “infrator” e de “anormal” e recolhida a instituições a pretexto de o Estado prover aquilo que a família, pela desestrutura, não o fez. O Código de Menores vigorou até 1990, sendo substituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Em 1988, foi promulgada a atual Constituição Federal Brasileira, apelidada de “Constituição Cidadã” pela essência do ideal de assegurar o direito de todos à educação, à saúde, ao lazer, à segurança e ao bem-estar físico e social, há muito reivindicado pela sociedade. Considera-se ainda que o Brasil, signatário de movimentos internacionais, como a Declaração de Salamanca, Declaração Mundial sobre Educação para Todos, avançou significativamente a criar e promulgar o ECA para resguardo dos direitos das crianças e adolescentes, mais voltados à educação, ao lazer, e ao amparo do que à vida produtiva de outrora. Ressalta-se que na década de 90, isto é, em 1996, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases Nacional 9394/96, que garante idealiza o acesso à permanência e o sucesso de todas as crianças e adolescentes na escola, o direito à creche que deixa de ser meramente assistencialista e passa a ser educacional.

Fica a velha (nova) indagação: ainda há diferença entre crianças ditas pobres e abastadas na educação promovida pela creche e tal diferença é percebida pelo entendimento da família? Seria a “seguridade do direito” tão importante quanto o compromisso com o desenvolvimento humano? Atualmente, sabe-se que o Estado não resguarda de fato todos os direitos supracitados com a eficácia que deveria, embora expresse tal desejo nas entrelinhas que constituem as

políticas públicas elaboradas, mesmo assim tal efetividade não se comprova; promovendo a judicialização da política necessária a garantir os direitos constitucionais e de outras leis citadas. É oportuno considerar que, pelos estudos da neurociência, a infância é um período propício para desenvolver plenamente os indivíduos. Segundo Lima (2010, p.16), “[...] o cérebro tem grande plasticidade. Plasticidade é uma facilidade maior de estabelecer conexões entre as células nervosas comparativamente a idade adulta [...]”. É a plasticidade cerebral que proporciona a aprendizagem, visto que a criança desenvolve a sua aprendizagem de acordo com a biologia da espécie, com a cultura na qual pertence e com o tempo histórico em que vive. Ainda segundo Lima (2015, p.10), “O desenvolvimento da criança dependerá da possibilidade que ela tenha de explorar seu ambiente, movimentando-se no espaço [...]”. Nesse ponto é que reside a importância da creche e da família como

instituições que têm o dever de favorecer momentos oportunistas de criação, de exploração do corpo, do espaço, do afetivo, das linguagens e da cultura em geral.

A criança aprende e se desenvolve brincando. Como um ser de cultura, necessita da função simbólica, da imaginação para fazer o treino social e educar os sentidos, visto que “a imaginação é a mola propulsora do desenvolvimento da cultura e do conhecimento humano em todas as esferas. Ela depende do exercício constante da função simbólica e se amplia consideravelmente pela educação dos sentidos” (LIMA, 2015, p.10).

O “tempo” compreendido como infância é primordial para se ter seres humanos melhores. Este “tempo” precisa ser respeitado e bem vivido tal qual afirma Lima (2015, p.8), ao dizer que “Para que a criança se desenvolva adequadamente, seu tempo precisa ser respeitado. Tanto o tempo biológico de desenvolvimento que segue o amadurecimento do corpo e do cérebro como a duração da atividade [...]”. O autor defende a ideia de que a infância precisa ser vivida e as atividades que promovem essas vivências devem ser repetidas quantas vezes forem necessárias para impulsionar esse desenvolvimento em lugares com materiais e instrumentos adequados.

A creche, como guardiã do conhecimento, lugar para o desenvolvimento pleno de competências e da construção de habilidades, necessita de fato promover o desenvolvimento efetivo de todas as crianças. É assegurado pela legislação e por algumas políticas públicas que a criança faça parte de uma família que a incentive a se desenvolver e tenha acesso ao ensino de qualidade. Para além desse direito, depara-se com o ser humano, entendido em concordância com Kant (2003), que diz que “é somente a partir da educação que o homem pode alcançar, com plenitude, sua humanidade, pois a educação o ‘constrói’, fazendo com que ele seja capaz de gozar sua liberdade” e, quando se entende dessa forma, é lúcido afirmar que, como espécie em evolução, é imprescindível que seja assumida a infância no país com a relevância merecida para que haja melhor convivência, vida harmônica, justiça, igualdade, democracia etc.

Observa-se que a sociedade em tempos de liquidez, como afirma Bauman (1999), com a velocidade das informações que não se sustentam e um capitalismo caótico em que “o ter” sobrepõe “o ser”, os pais, em busca da satisfação de seus desejos e convicções, terceirizam, muitas vezes, a educação dos seus filhos, em concordância com a afirmação de Martins Filho (2012). O direito da infância e de ser criança também são terceirizados.

Os filhos são aqueles que de algum modo atendem aos desejos dos adultos, pois com a inserção da mulher no campo de trabalho, a composição familiar variada, a vida em sociedade consumista e a inversão de valores, espera-se da creche e das pré-escolas que promovam a educação infantil dos filhos para substituir os ensinamentos da família ocupada de tais questões. Nesse cenário, a sociedade espera que Instituição Educacional consiga

mediar os conhecimentos, desenvolvendo competências e habilidades de toda ordem, o que torna a sua ação pouco efetiva. Silva afirma que: “A escola não deveria viver sem a família e nem a família deveria viver sem a escola. Uma depende da outra na tentativa de alcançar o maior objetivo, qual seja, o melhor futuro para o filho e educando...”

As políticas públicas adotadas na creche, em tempo pandêmico, à luz da Secretaria Municipal de Educação de Franca, sobre as ações que deveriam garantir a continuidade do desenvolvimento da criança em “home office”, foram:

Foi oferecido diariamente atividades por meio do WhatsApp observando os cinco campos de experiência previstos no Currículo Paulista³, na BNCC⁴ e na Matriz Curricular da Educação Infantil. As atividades eram postadas pela manhã nos grupos de WhatsApp dos pais dos alunos, e os responsáveis deveriam auxiliar os educandos na execução da tarefa enviando-a para educadora por meio de registros (fotos, scanner, desenhos, etc.). Desta forma foram contados os dias letivos de 2020 e 2021.

Dificuldades encontradas para a realização das ações: O **professor/educador** precisou aprender em pouco tempo as tecnologias e metodologias que ainda não dominavam para ministrar aulas via WhatsApp, deveria fazer buscas ativas aos alunos que deixassem de comparecer as aulas remotas e/ou não enviassem os registros das tarefas. Coube ainda ao profissional usar o seu celular particular para a criação dos grupos de trabalhos e orientação,

e/ou computador e internet pessoais. Os alunos na sua maioria com pouca idade cronológica (6 meses a 5 anos) e autonomia, dependiam dos pais para realizarem as tarefas, sendo desaconselhável a exposição de crianças pequenas em longos períodos com telas. Aqueles que eram desassistidos pelas famílias tiveram poucas condições de participação. Já as famílias tiveram problemas de várias ordens (nos eletros portáteis, na internet, nos pagamentos de internet, apenas um celular para todos os filhos realizarem as tarefas, questões financeiras e emocionais etc.), a inabilidade da família em lidar com as questões pedagógicas dos filhos e pouca parceria com a creche. O poder público deixou as instituições à sua própria sorte, pois não havia como oferecer nem que orientações e cestas básicas. Por fim, a pandemia de Covid-19 “escancarou” as mazelas e fatos dos problemas sociais vividos pelos alunos e pela instituição: fragilidade das políticas públicas da infância, dificuldade de parceria entre creche e família, grande distanciamento entre classes sociais, educação com não compromisso e prioridade de todos e terceirização de filhos.

Procedimentos metodológicos

Para a realização do trabalho, fez-se uma pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo com os pais das crianças que frequentam quatro creches na cidade de

Franca com análise quanti qualitativa. A pesquisa bibliográfica é importante, pois fundamenta todo o trabalho que se está arguindo. Em concordância com Fonseca (2002), a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. (FONSECA, 2002, p. 32). Em relação a escolha das creches, a cidade estudada possui 83 creches, sendo todas conveniadas; portanto, particulares e cuidadas por entidades como igrejas, ONGs, associações etc., ou seja, o terceiro setor em parceria com a Prefeitura Municipal com termos de referência e responsabilidades compartilhadas. Algumas creches atendem de zero a três anos e outras de dois a cinco anos e onze meses, em período integral, todas localizadas nas periferias da cidade.

Participaram da pesquisa quatro creches, a saber, área norte, área leste, área oeste e área sul, sendo escolhidas pela disponibilidade e interesse de suas coordenadoras em participarem da pesquisa a fim de conhecer o pensamento dos pais sobre a função e importância da creche e como foi sua participação no auxílio que deveriam prestar às crianças. Foi enviado um link para as famílias que prontamente responderam ao questionário com 3 perguntas referentes ao tema abordado nesse trabalho.

Resultados e discussão

As quatro creches, objeto deste estudo possuem 32 salas de aulas, duas delas atendem crianças de berçário I (4 meses a 1 ano); berçário II (1 ano a 1 ano e 11 meses); maternal I (2 anos a 2 anos e 11 meses); Maternal II (3 anos a 3 anos e 11 meses); fase I (4 a 4 anos e 11 meses); fase II (5 anos a 5 anos e 11 meses). Uma atende o Maternal I e II e a fase I e II e a última atende berçário I e II e Maternal I e II.

As quatro creches estudadas atendem crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, possuindo salas de aulas, solários, playground, hortas, refeitórios, banheiros, bibliotecas com acervo de materiais didáticos/pedagógico. Seus professores/educadores, são formados em pedagogia, bem como seus auxiliares. Ainda contam com professor de educação física, de música, nutricionista, coordenadora pedagógica e administrativa.

Os documentos analisados nesta pesquisa (fotos, apostilas, busca ativas, controle de presenças etc.) foram elaborados pelas creches sob orientação e/ou modelos cedidos pela Secretaria Municipal de Educação de Franca.

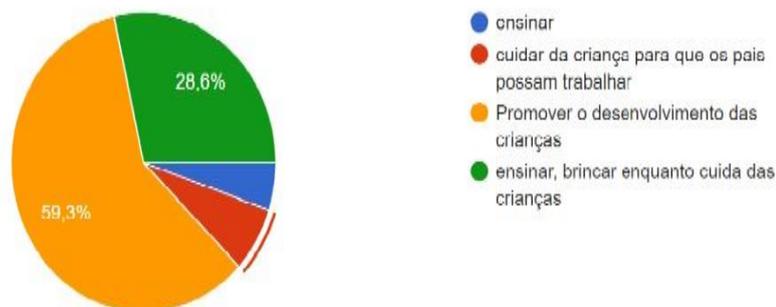
Os questionários enviados aos pais (725 famílias) foram respondidos por 567 pessoas. Para entender e responder à primeira indagação do trabalho: “o que pensam os pais sobre a função da creche?” Verificou-se junto aos educadores, em seus relatos, o que estes

pensam, verbalizam e descrevem da ideia dos pais sobre a função da creche, se seria apenas um lugar para “cuidar” de seus filhos enquanto trabalham. Os resultados foram, a saber:

Tabela 1 – Questionário aos pais – pergunta 1- gráficos dos arquivos da pesquisadora

1 - Na sua opinião qual é a função da creche? Escolha apenas uma alternativa

567 respostas



A função da creche para **59,3%** pais (336 famílias) era “promover o desenvolvimento das crianças”, contrapondo-se assim com o discurso dos funcionários da creche que indicaram que os pais não sabiam do aspecto educacional da creche. Apenas **7,1%** pais (40) a função da creche é de cuidar das crianças enquanto trabalham.

Na segunda resposta, observou-se que os pais conhecem que a principal função da creche é promover o desenvolvimento dos filhos por atividades presenciais, suspensas em tempos de Sars Cov 19, mas ofertadas remotamente. Assim os pais deveriam realizar em casa as tarefas para não haver perda de habilidades, de competências dos filhos, do direito social conquistado e a ser cumprido. Partindo do entender que o homem é um ser cultural e social e, por isso mesmo, precisa se apropriar de seus bens históricos culturais em uma relação dialética, pois se pressupõe que são “mecanismos pelos quais a cultura torna-se parte da natureza de cada pessoa” (VYGOTSKY, 2007, p. 83). O homem é social, isto é, depende do conhecimento da comunidade para se formar, e é um ser único, com conhecimentos próprios, que, para se humanizar, precisa ser respeitado, apropriar-se das condições que potencialize seu processo de pessoalidade e participe do mundo em que vive.

Tabela 2 – Questionário aos pais – pergunta 2- gráficos dos arquivos da pesquisadora

2- Em tempos remotos é possível fazer todos os dias as atividades enviadas pela creche?

Escolha uma alternativa.

567 respostas



No gráfico 2 observa-se: Mediante a essa nova realidade, observou-se que os pais se demonstraram pouco solícitos a tal ação, alegando falta de tempo, paciência e didática para auxiliar o filho na realização das atividades enviadas, que, em sua maioria, eram explicadas de forma simples como por exemplo: “*Possibilite que o seu filho ouça a história a seguir e faça as perguntas abaixo para ver se eles entenderam-na*” (atividade proposta para os pais do maternal II). Contudo, **77,6%** (440 pais) não ofereciam diariamente as atividades para as crianças, não por não entender sua importância, mas pela dinâmica familiar, cuja cultura de desenvolvimento humano, cabe à creche e à escola e não à família.

É fato que a creche e a escola têm suas especificidades e, por assim ser, admitem profissionais formados na área para executar tais tarefas. Contudo, outras instituições não podem avocar as responsabilidades dos pais e/ou responsáveis. Martins Filho (2012) analisa a necessidade da criança em ter atenção, afeto e tempo de dedicação oferecidos regularmente pelos pais. O autor destaca que no mundo contemporâneo orientado pelo imediatismo, consumismo e individualismo, os pais têm “terceirizado” a educação, o tempo e o amor dos filhos, o que, segundo o autor, provoca a violência e a inabilidade social de muitas crianças. A família necessita ser parceira da creche/escola, todavia, não como previsto na lógica neoliberalista que pretende eximir o Estado de suas obrigações e transferi-las para a família; mas sim como a que participa da tomada de decisões importantes da creche/escola e está disponível quando for solicitada.

Sob mesma lógica, não cabe à família “abraçar” o mister da creche/escola, porém Perrenoud afirma que “família e escola, são duas instituições condenadas a cooperar numa sociedade escolarizada” (2001, p. 30). Em suma, a creche e a família, nessa histórica pandemia, devem priorizar o desenvolvimento pleno das crianças e tentar compreender melhor o que pensam os pais a respeito das atividades propostas na creche. Perguntou-se aos pais qual ação seria mais importante a ser vivenciada e ensinada na creche e respondeu-se o que se segue.

No gráfico 3, foram feitas as análises abaixo:

Tabela 3 – Questionário aos pais – pergunta 3- gráficos dos arquivos da pesquisadora 3- O que é mais importante na creche? Escolha uma alternativa.

567 respostas



Aprender, ficar feliz, desenvolver-se, brincar e conviver foram escolhidas como mais importantes ações a serem desenvolvidas; 62,8% (356 pais) sinalizaram esta ideia. Já 116 pais(20,5%) declaram entender como principal função a alimentação, a troca, o banho, a segurança a fim de que eles – como pais – pudessem trabalhar tranquilos.

Ao considerar as outras porcentagens de respostas dos pais, observou-se que 37,2% defendem mais as ações que envolvem o cuidar do que o ensinar, reportando a historicidade da infância que retrata o surgimento dos orfanatos e das creches retratadas na literatura pesquisada.

Considerações finais

Ao refletir sobre o tema proposto, através da literatura e dos dados coletados em pesquisa de campo, houve o vislumbre parcial de caminhos para suporte a posteriores pesquisas de um novo olhar sobre as questões que envolvem a historicidade das lutas e da organização social que influenciam diretamente a infância e suas necessidades.

Observa-se ainda que a família necessita aprofundar-se nos conceitos da infância e da sua importância, além de compreender os reais aspectos didáticos, metodológicos e práticos da instituição, garantidos pela LDB 9394/96 e com direito a saber o que é oferecido aos filhos; juntamente com a BNCC e Currículo Paulista ao prever o “direito a aprendizagem” da criança.

Outrossim, os pais, embora reconheçam o valor da creche como instituição educativa, não se veem como parceiros e ainda menos como responsáveis pela educação, desenvolvimento dos filhos, por sua formação e informação. Por fim, percebeu-se, em tempos pandêmicos, que os pais veem a creche como uma ajuda diária ao dar segurança e ensino aos filhos, enquanto trabalham, e não como parceira, mesmo sabendo que oferece regras e atividades pedagógicas que promovem o desenvolvimento pleno das crianças. Isto é, a creche não deveria “dar mais trabalho” aos pais, mas avocar as atribuições familiares.

Referências

ARANTES, Ester M.M; MOTTA, M. Euchares. A criança e seus direitos. Rio de Janeiro; PUC-RJ/FUNABEN, 1990.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BRASIL. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: Acesso em: 23 mar. 2020.

_____. Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília DF, 1990. Disponível em: . Acesso em: 19 nov. 2020.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

LIMA, Elvira Souza. **Neurociência e a Aprendizagem**. 2.ed. São Paulo: Inter Alia Comunicação e Cultura, 2010.

LIMA, Elvira Souza. O desenvolvimento biológico e cultural da criança pequena: da vida intrauterina aos seis anos. **Revista Direcional Educador**, ano 11, p. 10, abril 2015.

LIMA, Elvira Souza. A criança como ser de cultura; visão integrada da antropologia e neurociência. **Revista Direcional Educador**, ano 11, p. 8-10, maio 2015.

MARTINS FILHO, José. **A criança terceirizada: os descaminhos das relações familiares no mundo contemporâneo**. 6ª edição. Campinas: Papirus, 2012.

PILOTTI, Francisco J.; RIZZINI, Irene (Ed.). A infância sem disfarces: uma leitura histórica In: **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Instituto Interamericano del Niño, 1995, p. 15-30.

SILVA, Sonia das Graças Oliveira. **A relação Família/Escola**, Disponível em: <http://www.artigos.com/artigos/humanas/educacao/a-relacao-familia%10escola-3012/artigo/> Acesso em: 26/06/2020.

VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. São Paulo: Ícone, 1984.

BULLYING E SAÚDE MENTAL: EFEITO DA VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS¹⁵⁶

*Thaís Silva Marinheiro de Paula*¹⁵⁷

*Soraya Maria Romano Pacífico*¹⁵⁸

Introdução

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) de 2019, 23% dos alunos afirmaram que duas ou mais vezes se sentiram humilhados por provocações dos colegas. Pensando sobre esse contexto, Malta *et al* (2022, p. 09) consideram que houve uma redução nos casos de *bullying* nas escolas comparado ao PeNSE de 2015, e os autores enfatizam que “embora seja verificada uma redução da prevalência de *bullying* entre estudantes brasileiros em 2019, esse ainda é um grave problema no cenário nacional”¹⁵⁹. Desta forma, é preciso pensar sobre estes 23% de alunos entre 13 e 17 anos (PeNSE 2019) que sofrem *bullying* e este é alimentado dentro do espaço escolar, visto que:

se apresenta de forma velada, por meio de um conjunto de comportamentos cruéis, intimidadores e repetitivos, prolongadamente contra uma mesma vítima, e cujo poder destrutivo é perigoso à comunidade escolar e à sociedade como um todo, pelos danos causados ao psiquismo dos envolvidos (FANTE, 2011, p. 21).

Considerando que há anos o *bullying* é uma realidade das instituições escolares e que pode causar danos aos envolvidos, é importante evidenciar que um desses danos pode ser a saúde mental dos sujeitos adolescentes. Neste trabalho, o conceito de saúde mental será compreendido a partir do que é definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) a qual estabelece que

Saúde mental refere-se a um bem-estar no qual o indivíduo desenvolve suas habilidades pessoais, consegue lidar com os estresses da vida, trabalha de forma produtiva e encontra-se apto a dar sua contribuição para sua comunidade. Em relação às crianças, a saúde mental implica pensar os aspectos do desenvolvimento, tais como: ter um conceito positivo sobre si, ter tanto habilidades para lidar com seus pensamentos e emoções, quanto para construir relações sociais, tendo uma atitude de se abrir para aprender e adquirir educação.

¹⁵⁶ Este trabalho é resultante da tese, em processo de finalização, intitulada "O corpo (re)significado: discursos de alunos vítimas de *bullying*", desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação pela FFCLRP/USP.

¹⁵⁷ Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto / Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP). Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. thaismarinheiro@usp.br.

¹⁵⁸ Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto / Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP). Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Educação. smrpacifico@ffclrp.usp.br.

¹⁵⁹ Neste estudo, os autores sugerem que sejam feitas novas pesquisas para que esta redução seja analisada, pois consideram que as práticas de conscientização podem ter ajudado a reduzir a prática de *bullying*, mas não descartam que há uma limitação nos resultados, visto que as perguntas não foram comparáveis na edição do PeNSE de 2019 com as edições anteriores, isto ocorreu porque houve mudanças na maneira como foram realizados os questionamentos.

Em última análise, tudo o que pode possibilitar uma participação ativa na sociedade. (OMS, 2013, p. 06)

Portanto, partindo da consideração de que *bullying* é uma violência e que pode ser interpretado não somente pelo comportamento ou pela prática, mas também pelo discurso, objetivamos analisar como o sujeito-aluno do Ensino Médio que sofreu *bullying* no Ensino Fundamental discursiviza sobre essa violência e se há indícios de que a saúde mental dele foi afetada. Para embasar esta pesquisa, os pressupostos teóricos utilizados sustentam-se na Análise de Discurso pecheuxtiana e o *corpus* foi constituído a partir de um questionário que propusemos aos alunos do Ensino Médio de uma escola pública do interior de São Paulo.

Teoria

Ao propormos analisar o *bullying* discursivamente, é importante explicar que, dentro da perspectiva da Análise de Discurso pecheuxtiana, o discurso é compreendido como efeito de sentidos entre interlocutores (PÊCHEUX, 2009), isto porque “é no discurso que o homem produz a realidade com a qual ele está em relação”, relação esta que pode ser materializada por diferentes linguagens - seja a escrita, a dança, a pintura, o corpo - em diferentes condições de produção, assim, não podemos dizer que temos o mesmo discurso, pois este é produzido a partir de situações sócio-histórica-ideológicas distintas.

Outro conceito importante é o de sujeito, pois para a Análise de Discurso ele também afeta a condição de produção do discurso, isto porque não se trata do indivíduo, mas sim, da interpelação em sujeito, a partir da posição que este ocupa ao produzir seu discurso (IDEM, 2009), por exemplo, para esta pesquisa, ao tratarmos sobre o *bullying*, podemos considerar a posição sujeito-vítima e a posição sujeito-agressor. Com isso, é pelo discurso do sujeito, pelas condições de produção do seu discurso que podemos interpretar a relação do sujeito com a ideologia, se partilha de um discurso dominante, ou não, ou seja, é possível acessar qual formação ideológica é partilhada por ele, o que Pêcheux (IBIDEM) chamará de efeito ideológico.

Indursky (2011, p. 84), embasada na teoria da Análise de Discurso pecheuxtiana, explica que “é o indivíduo que, interpelado pela ideologia, se constitui como sujeito, identificando-se com os dizeres da formação discursiva que representa, na linguagem, um recorte da formação ideológica”, portanto, quando Pêcheux (2009) conceitua as formações discursivas como aquilo que, numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada numa conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina *o que*

pode e deve ser dito”¹⁶⁰, podemos entender que as formações discursivas são os discursos produzidos pelo sujeito afetado por uma ideologia, seja esta a dominante ou não.

Desta forma, ao produzir seu discurso, o sujeito não só indicia a formação discursiva em que se inscreve ou a formação ideológica a que se filia, mas também a imagem que cria de si e do outro, ou seja, é pelo jogo das formações imaginárias (IDEM) que o sujeito antecipa a sua relação com o outro e consigo mesmo, por exemplo, como será mostrado neste trabalho, como o sujeito-aluno do Ensino Fundamental, após sofrer *bullying*, antecipa como será a sua relação com os outros alunos no Ensino Médio, assim, temos um sujeito que, muitas vezes, acredita na transparência dos sentidos e, pela imagem que cria sobre si e sobre o outro, produz seu discurso afetado e constituído por esse lugar imaginário, como será observado nas análises.

Metodologia

Quando nos propomos a trabalhar com a Análise de Discurso pecheuxtiana, é válido diferenciá-la da Análise de Conteúdo tendo em vista que ambas trabalham com o mesmo viés do método qualitativo: a interpretação. Porém, enquanto a Análise de Conteúdo se preocupa em verificar o que está por trás do que foi dito, a Análise do Discurso trabalha com aspectos discursivos, dentre eles, as relações sociais, como explica Lima (2003, p. 78): “o instrumento da prática política é o discurso, ou, mais precisamente, a prática política, que tem como função, pelo discurso, transformar as relações sociais, reformulando a demanda social, o que nos parece ser indiferente aos analistas de conteúdo”. O autor (IDEM, p. 81) ainda complementa que “na análise de conteúdo, parte-se da exterioridade para o texto, enquanto na análise do discurso francesa, ao contrário, procuramos conhecer essa exterioridade pela forma como os sentidos se trabalham no texto, em sua discursividade”.

Sendo assim, para que o analista de discurso possa interpretar essa exterioridade, partimos do uso do paradigma indiciário proposto por Ginzburg (1989, p. 149), que entende “um método interpretativo centrado sobre os resíduos, sobre os dados marginais, considerados reveladores” para, assim, encontrarmos pistas nos discursos dos sujeitos-alunos que nos levem a interpretar como esses sujeitos discursivizam sobre o *bullying*.

A interpretação do analista ocorre a partir dos dois dispositivos que a Análise do Discurso trabalha, o teórico e o analítico:

O dispositivo teórico é constituído pelas noções e conceitos que constituem os princípios da análise de discurso: a noção de discurso como efeito de sentidos, a noção de formação discursiva, a de formação ideológica, o interdiscurso etc. O dispositivo teórico vai determinar o dispositivo analítico. Ele orienta o analista em como observar o funcionamento discursivo. É o dispositivo teórico que faz o deslocamento de uma leitura tradicional para uma leitura que chamamos

¹⁶⁰ Grifos do autor.

sintomática: a que estabelece uma escuta que coloca em relação o dizer com outros dizeres e com aquilo que ele não é mas poderia ser. (ORLANDI, 2015a, p. 29-30)

Devido a isso, ao trabalhar com dois dispositivos, o teórico e o analítico, é possível que tenhamos o mesmo recorte, porém poderemos ter resultados e análises diferentes, visto que cada analista produz um gesto de interpretação para um discurso, o qual faz parte de um processo discursivo mais amplo.

Orlandi (2015b) explica que o dispositivo teórico é constituído pelos conceitos da Análise do Discurso, os quais sustentam os gestos de interpretação do analista, o que coloca em relação o dizer com outros dizeres. Diretamente ligado ao teórico, está o dispositivo analítico, o qual é constituído pela análise específica do analista, isto porque é considerada para análise a “questão do analista, da natureza do material analisado, do objetivo do analista e da região teórica em que se inscreve o analista (linguística, história, antropologia, literatura etc) (IDEM, p. 30). Desta forma, o trabalho do analista de discurso é interpretar pelos detalhes ditos e não-ditos, isso ocorre pela análise do *corpus* da pesquisa, pois

o *corpus* não está dado, mas é construído pelos gestos do analista de pôr unidades em contato, selecionar seqüências, agrupá-las em blocos, voltar à teoria para, a partir dela, construir recortes, relacioná-los e, a partir deles, repensar a teoria, num movimento em espiral de retomadas de aspectos metodológicos e teóricos, lançando novos olhares, surpreendendo-se. (MITTMANN, 2007, P. 155)

Compreendemos, portanto, que o analista faz o movimento pendular proposto por Petri (2002) quando vai da teoria ao *corpus* e do *corpus* à teoria, desta forma, sua análise é feita não, necessariamente, em/com todo o *corpus*, mas nos recortes feitos nele. Orlandi (1996, p. 22) explica que “ao se passar para o texto como unidade do discurso, se passa da operação de segmentação para a de recorte. Passa-se da distribuição de segmentos para a relação das partes com o todo, em que se procuram estabelecer, através dos recortes, unidades discursivas”, assim, a autora ainda salienta que “a idéia de unidade (de todo) não implica a de completude: a linguagem não é uma coisa só e nem é completa” (IDEM).

Passaremos, então, à análise de nosso *corpus*, a partir da interpretação de alguns recortes sem a tentativa de esgotá-los, para isso, propusemos uma coleta de dados em uma escola situada no interior de São Paulo, e, como estávamos vivenciando o ápice da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), convidamos os alunos pelo ensino remoto, através da ferramenta digital Microsoft Teams, que era a ferramenta usada pela escola naquele momento. Para poder participar da pesquisa, o sujeito-aluno deveria responder a um questionário com 10 questões discursivas, mas, antes, os pais e o sujeito-participante deveriam assinar a documentação de autorização. Para poder ter acesso aos documentos de autorização e ao questionário, uma das pesquisadoras, após tomadas as medidas de higiene, foi à casa dos sujeitos-alunos. No total, foram entregues 41 questionários e obtivemos a

devolução de 33. Por fim, mediante as autorizações dos sujeitos-alunos e de seus responsáveis e realizada a coleta de dados, pudemos dar início à análise dos discursos dos sujeitos-vítimas de *bullying* com base no método teórico-analítico da Análise de Discurso pecheuxiana que sustenta esta pesquisa.

Análises

Conforme Malta *et al* (2022), a partir dos dados publicados pelo PeNSE 2019, um a cada quatro sujeitos-escolares diz ter sofrido *bullying* na escola. Considerando que este sujeito-vítima de *bullying* cresce, dá seguimento aos estudos, entendemos ser importante analisar como ele discursiviza sobre essa prática tão presente nas escolas, por isso, sabendo que o sujeito cresce e pode constituir outras relações em sociedade, como estudos, família, trabalho, para esta pesquisa, vamos nos ater em analisar o discurso do sujeito do Ensino Médio que foi vítima de *bullying* no Ensino Fundamental.

No questionário proposto aos sujeitos que participaram da pesquisa, foi perguntado, na Questão 6, “Você acha que o *bullying* sofrido no Ensino Fundamental afeta a imagem do adolescente no Ensino Médio? Por quê?”¹⁶¹:

Recorte 01: Sujeito-aluno A: Com certeza, acredito que no fundamental é quando a pessoa está descobrindo o que é o mundo, como as coisas funcionam. E a pessoa que sofre Bullying nessa fase, fica com uma imagem ruim de sobre o que é o mundo, porque ela já tem muitas cicatrizes desde cedo.

Recorte 02: Sujeito-aluno B: Afeta muito, eu particularmente tenho muitos bloqueios que afetam em meu desenvolvimento no ensino médio, tenho dificuldades em socializar com a minha turma, apresentar trabalhos para sala.

Recorte 03: Sujeito-aluno C: Sim, porque muitas das vezes ele tenta se modificar para assim caber nos preceitos de um “aluno normal”, que seria aquele aluno que não sofre bullying e é deixado na dele.

A partir do recorte 01, interpretamos que o Sujeito-aluno A partilha, inicialmente, da formação ideológica, do mundo ‘de contos de fadas’ que é proporcionado ao aluno do Ensino Fundamental, tendo em vista a faixa etária destes alunos nesse período escolar, porém, ao se deparar com o *bullying* e com os sentidos de dor que essa violência causa, é possível analisar que esse sujeito, que está em processo de descortinamento do mundo, aprendizagem sobre o funcionamento das relações sociais, é barrado, interrompido de entrar no mundo idealizado, o que colabora para que passe a partilhar de outras formações ideológicas sobre o mundo, as que indicam cicatrizes, pois foram as que lhe chegaram por meio da violência.

¹⁶¹ Nos recortes, as respostas dos sujeitos-participantes foram mantidas conforme escritas originais presentes nos questionários.

Pelos recortes 02 e 03, interpretamos que o *bullying* atua como aquele que cerceia o sujeito-vítima, de modo que este passa a restringir suas ações, como apresentar trabalhos e a socialização com outros alunos, como discursiviza o Sujeito-aluno B; o Sujeito-aluno C nos indicia que pode ter sido o seu comportamento o motivo para sofrer *bullying*, então, na tentativa de não sofrer novamente, pela formação imaginária do comportamento ideal que não desperta o interesse dos sujeitos-agressores, o Sujeito-aluno C, vítima de *bullying*, no Ensino Médio, opta por mudar seu comportamento, assim, interpretamos que esse violência interfere na saúde mental dos sujeitos-vítimas, tendo em vista que vai de encontro ao que entende a OMS (2013) por saúde mental, pois os sujeitos-alunos A, B e C indiciam que, no Ensino Médio, não conseguem desenvolver suas habilidades pessoais e têm comprometida sua participação ativa na sociedade.

Sobre a alteração em seus comportamentos, ainda respondendo à questão 6, propomos a discussão dos recortes a seguir:

Recorte 04: Sujeito-aluno D: sim, porque o adolescente se sente inseguro, insuficiente e busca sempre está no padrão pra agradar expectativas. e isso acaba o tornando ansioso, deprimido...

Recorte 05: Sujeito-aluno E: Sim, vivenciar uma experiência dessa te faz tomar atitudes para que elas não se repitam sempre, e isso faz o jovem mudar seu jeito para se sentir autosuficiente.

De acordo com a OMS (2013), a saúde mental está relacionada ao sujeito ter um conceito positivo sobre si, porém não é o que discursivizam os Sujeitos-alunos D e E, tendo em vista o seu desejo por ‘mudar seu jeito’ ou ‘sempre querer estar no padrão para agradar expectativas’, desta forma, partem da formação ideológica de que existe um sujeito completo, suficiente que não sofre *bullying*. Interpretamos, pelos recortes 04 e 05, que há uma ilusão na tentativa de justificar o ou os motivos da prática do *bullying*: a culpa a si mesmo, o que contribui para afetar a saúde mental destes sujeitos-vítimas, pois não olham para si de forma positiva, com isso, partilham da mesma formação discursiva que o sujeito-agressor.

Ao propormos analisar o *bullying* e a saúde mental, é importante considerarmos os recortes 06 e 07:

Recorte 6: Sujeito-aluno F: Questão 8¹⁶². Graças ao bullying e o descaso das escolas em que estudei, repeti de série duas vezes, pois não conseguia me concentrar nos estudos, posso dizer com clareza que isso tudo me levou a ter depressão, sou uma pessoa insegura e não consigo me relacionar romanticamente com ninguém.

Recorte 7: Sujeito-aluno G: Questão 7¹⁶³. Sim, após o bullying eu comecei a ter muito receio de ir à praia de biquini, colocar shorts ou

¹⁶² Questão 8: Quais são as consequências e efeitos do bullying para você hoje?

¹⁶³ Questão 7: O bullying deixou marcas em seu corpo? Quais? (aqui você pode falar sobre marcas físicas e psicológicas)

roupas que mostrassem a barriga. Sendo assim, fiquei com marcas psicológicas, que me perseguiram por muitos anos e impediram que eu me enxergasse com meus próprios olhos, não da maneira que elas me viam.

Lopes Neto (2011, p. 103) considera a relação existente entre *bullying* e a saúde mental e explica que “Algumas situações mais extremas são passíveis de ocorrer, como a fobia escolar, em que o medo, a ansiedade e as manifestações depressivas incapacitem crianças e adolescentes de frequentar a escola”, nesse viés, compreendemos pelo recorte 6 que o Sujeito-aluno F viveu essa fobia escolar e teve sua saúde mental afetada de modo que não conseguia lidar com os estresses da vida nem trabalhar de forma produtiva (OMS, 2013), resultando na reprovação escolar duas vezes. Consideramos ainda que, pelo discurso desse sujeito, a fobia ainda foi transferida não só para o espaço escolar, mas também para os relacionamentos, de forma que o Sujeito-aluno F discursiviza que não consegue se relacionar romanticamente com ninguém, interpretamos que esse pronome indefinido ‘ninguém’ vai além dos muros da escola, ou seja, o *bullying* afetou sua saúde mental em relação a ser um sujeito produtivo e afetivo com qualquer outro sujeito, dentro ou fora do ambiente escolar.

Sobre o discurso do Sujeito-Aluno G, interpretamos que o *bullying* afeta a saúde mental do sujeito e dificulta não só a sua circulação na escola, mas em outros espaços também, pois ao passar a olhar para si, pelo olhar do sujeito-agressor, esse sujeito-vítima carrega esse olhar para outros ambientes, para a praia, para o clube, para a rua, para qualquer lugar em que a roupa que evidencie seu corpo possa ser mais uma vez motivo de *bullying*, portanto, a saúde mental deste sujeito é afetada, pois, ao partilhar da formação ideológica de que existe um modelo de barriga que não sofre *bullying*, esse sujeito veda, limita e restringe a sua circulação.

Lopes Neto (2011, p. 103-104) explica que os sujeitos-vítimas e os sujeitos-agressores “Podem apresentar problemas relacionados à depressão, à ansiedade e à insegurança, dificuldades de concentração, autoagressão, pensamentos suicidas e suicídio¹⁶⁴”, o que vai ao encontro de nossas análises tendo em vista que os sujeitos-alunos discursivizam sobre essa insegurança, sobre as dificuldades de concentração e sobre a ansiedade. Por esse motivo, consideramos importante analisar os recortes seguintes produzidos ao responder à questão 5: Para quem você contou? Quais medidas foram tomadas pela escola?

¹⁶⁴ Em outro trabalho analisamos o discurso dos alunos sobre o *bullying*, a automutilação e a tentativa de suicídio, por esse motivo, não faremos essa análise aqui. Está disponível em PAULA, Thaís Silva Marinheiro de; PACÍFICO, Soraya Maria Romano. Discurso, memória e *bullying* no/pelo corpo do sujeito-aluno do Ensino Médio. In: BRAGA, Daniel L.S. (org). *Pesquisas e Inovações em Ciências Linguísticas*: produções científicas multidisciplinares do século XXI. Volume 1. Instituto Scientia. 2022. p.57-81. Disponível em: <https://institutoscientia.com/catalogo/livro-linguagens-2/>

Recorte 08: Sujeito-aluno D: depois de muito tempo eu me abri com minha mãe ela foi até a escola mas a escola não tomou medidas necessárias. então eu fui em busca de ajuda psicológica profissional.

Recorte 09: Sujeito-aluno B: Na época não contei a ninguém, por não sabia o que estava se passando em mim. Hoje em dia faço acompanhamento com a psicóloga.

Recorte 10: Sujeito-aluno H: A escola me deu atestado e encaminhamento psicológico.

Pelos recortes 08, 09 e 10, interpretamos a urgência de políticas públicas que possam acolher os sujeitos-alunos vítimas e os sujeitos-alunos agressores de *bullying*, isto porque os Sujeitos-alunos D, B e H nos indiciam a necessidade de busca e encaminhamento pela escola ou pela família por ajuda profissional, não excluimos que existam outros motivos que colaborem para essa necessidade, mas evidenciamos que o *bullying* é uma prática que afeta a saúde mental e que precisa de atenção, que precisa ser trabalhada, pois não deixa de existir quando o sujeito sai do Ensino Fundamental e vai para outro ambiente, outra escola, cursar o Ensino Médio, por exemplo.

Tecendo algumas conclusões

Ao analisarmos o discurso dos sujeitos-alunos do Ensino Médio vítimas de *bullying* no Ensino Fundamental, colaboramos para enfatizar que o *bullying* é uma violência ainda presente nas instituições escolares e que necessita de atenção. Enfatizamos, ainda, que ele não desaparece quando o sujeito sai da escola e vai para casa, não se restringe a um ato em si que finda quando o agressor vai embora, mas que reverbera, ecoa, instaura-se no corpo da vítima e pode, ou não, deixar sinais explícitos. Pelas análises, interpretamos que a dor do *bullying* é partilhada discursivamente pelo próprio sujeito-vítima, contribuindo para que este passe a olhar para si pelos olhos do sujeito-agressor, tanto que alterna/altera seu comportamento na tentativa de agradar ao outro, de encaixar-se na ordem social para não sofrer mais esta violência.

O que nos indicia o quanto a saúde mental do sujeito-aluno vítima de *bullying* está afetada, pois não há relações saudáveis consigo e com o outros, não tem liberdade para estar no ambiente escolar e em outros. Por isso, entendemos que esse trabalho é pertinente para dar visibilidade ao discurso daquele que sofre essa violência, para que esse discurso circule enquanto um problema que precisa de atenção, a fim de não ser naturalizado como algo comum do espaço escolar, pois somente quando houver a compreensão de que o *bullying* é um problema é que teremos políticas públicas, ações pedagógicas, trabalhos e eventos que atuem nesta problemática. Não esperamos esgotar esses discursos com este trabalho, mas inquietar e, com isso, insistir em práticas escolares, municipais, estaduais e federais que

possam acolher os sujeitos-vítimas e os sujeitos-agressores que já existem e evitar os novos que possam surgir.

Referências

FANTE, Cleo. **Fenômeno Bullying**: como prevenir a violência nas escolas e educar para a paz. São Paulo: Verus Editora, 2011.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. São Paulo, SP: Cia. das Letras. 1989.

INDURSKY, Freda. Da interpelação à falha no ritual: a trajetória teórica da noção de formação discursiva. In: BARONAS, R.L. (Org.) **Análise de discurso**: apontamentos para uma história da noção-conceito de formação discursiva. São Carlos, SP: Pedro & João Editores. 2011.

LIMA, Maria Emília. Análise do discurso e/ou Análise de conteúdo. **Psicologia em Revista**. Belo Horizonte, 2003.

LOPES NETO, Aramis. **Bullying**: saber identificar e como prevenir. São Paulo: Brasiliense, 2011.

MALTA, Débora, *et al.* **Bullying entre adolescentes brasileiros**: evidências das Pesquisas Nacionais de Saúde do Escolar, Brasil, 2015 e 2019. *Rev. Latino-Am. Enfermagem*. 2022;30(spe):e3678. Acesso em 07/12/2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rlae/a/4JGXvg5rJcjcZkv6PqYR8gM/abstract/?lang=pt>

MITTMANN, Solange. **Discurso e Texto**: na pista de uma metodologia de análise. In: FERREIRA, M. C.; INDURSKY, F. (Orgs.). *Análise do discurso no Brasil*: mapeando conceitos, confrontando limites. p. 153-162. São Carlos, SP: Claraluz. 2007.

ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde (OMS/WHO). Mental Health Action Plan 2013-2020. 2013. Disponível em <https://www.who.int/publications/i/item/9789241506021> Acesso em 06/12/2022.

ORLANDI, Eni. **Discurso e Leitura**. 3 ed. São Paulo, SP: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas. 1996.

ORLANDI, Eni. **Análise De Discurso**: Princípios e Procedimentos. 12ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2015a.

ORLANDI, Eni. Análise de Discurso. In: ORLANDI, E.P.; LAGAZZI-RODRIGUES, S. (Orgs.) **Introdução às ciências da linguagem** – Discurso e textualidade. 3ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2015b.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Tradução de Eni P. Orlandi. 4a ed, 287p. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, [1975] 2009.

PESQUISA nacional de saúde do escolar (PeNSE): 2019 / **IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. – Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 162 p.

PETRI, Verli. Por um acesso fecundo ao arquivo. In: **Revista Letras**: Corpus: Análise de Dados e Cultura Acadêmica, nº 21, jul./dez., p. 121-125. 2002. ISSN: 2176-1485

A LÓGICA CONTRADITÓRIA DAS PRÁTICAS ESCOLARES INTEGRACIONISTA E INCLUSIVAS: UMA PERCEPÇÃO DURANTE A PANDEMIA

*Léa Aparecida de Carvalho Ribeiro*¹⁶⁵

*Vânia de Fátima Martino*¹⁶⁶

Introdução

O campo de estudo escolhido para apresentação deste relato de experiência, situa-se na temática das Políticas Públicas e Educação especial/ inclusiva, envolvendo a atualização conceitual teórica de sete professoras que trabalhavam nas salas de recursos multifuncionais nas escolas da rede municipal de São Sebastião do Paraíso, MG. O objetivo inicial, é de discutir a luz das legislações existentes as contradições nas práticas escolares, sendo necessário refletir, discutir e compreender quais concepções que fundamentam a escola em uma perspectiva inclusiva. Tendo clareza quanto a configuração dos serviços do Atendimento Educacional Especializado (AEE) sugerido pela Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, 2008 e como este serviço apoia os alunos público-alvo da educação inclusiva, para participarem da escola comum. A formação continuada é de grande importância, possibilitando o rompimento com uma lógica tradicional de escola e de uma representação idealizada de aluno, que não corresponde ao aluno real.

Reconhecendo o território, neste caso a escola, que atuamos e questionando a lógica das contradições que a nós, foram colocadas, poderemos de forma coerente construir uma escola mais inclusiva? A função docente se configura como essencial para a dinâmica dessa inovação, à medida que reflete sobre a prática pedagógica, pensando sempre em como usar as ferramentas de acessibilidade em uma perspectiva inclusiva, para acolher todas as pessoas, considerando a diferença de cada um, ou seja a diferença em si. Pretendemos neste relato narrar como e quais ferramentas usamos para avançar em nossa prática.

Desenvolvimento

No início do ano letivo de 2020, trabalhava como professora de sala de recursos multifuncional (SRM), onde permaneci por quase uma década. O trabalho realizado neste

¹⁶⁵ Universidade Estadual Paulista” Júlio de Mesquita Filho” Unesp- Franca. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. lea.ribeiro@unesp.br

¹⁶⁶ Universidade Estadual Paulista” Júlio de Mesquita Filho” Unesp- Franca. Doutora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. vania.martino@unesp.br

espaço dentro das escolas comuns, segue as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva de 2008, que sugere o Atendimento Educacional Especializado (AEE).

É importante ressaltar que as instituições escolares seguem os documentos, normativas e legislações federais, estaduais e municipais como Plano Nacional de Educação (PNE, 2014/2024), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2018) entre outras legislações. No caso da inclusão escolar nossa rede de ensino municipal, possui como diretriz para educação especial /inclusiva a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (PNEEPEI,2008) e como documentação estadual, utilizávamos para formação de professores o caderno do Projeto Incluir, 2006, foi quando nos deparamos com o isolamento social, decorrente das restrições sanitárias por conta do alto índice de contaminação pelo vírus da Covid 19, em meio a uma nova forma de interagir, buscamos meios para conectar com nossos alunos e entre nós professoras.

Nosso contexto naquele momento

Éramos seis professoras das Salas de Recursos Multifuncionais (SRM), e uma coordenadora de Educação Inclusiva, atendíamos alunos de mais de uma escola, e em média acompanhávamos de 20 a 25 alunos, denominados alunos público-alvo da educação especial sendo eles: alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação, definida pela legislação vigente (PNEEPEI,2008). Na nossa realidade é que concomitantemente seguíamos as orientações da secretária estadual de ensino, pois como não possuímos sistema municipal de educação, seguimos as normas e orientações do sistema estadual de ensino. E a grande descoberta foi, entender essa contradição em relação as legislações seguidas, pois elas diferenciavam em relação a interpretação da deficiência, o que impossibilitava-nos de avançar com a implementação da PNEEPEI, 2008.

Nós professoras do AEE, sempre buscávamos cursos de formação em temas como: autismo, surdez, baixa visão e cegueira, deficiência intelectual, e deficiência física, com intenção de lidarmos com cada aluno segundo seu diagnóstico, com a crença de

especializar e assim atender melhor cada situação. Fazíamos isso com as melhores das intenções pedagógicas, sem perceber fazíamos a segmentação pela deficiência, ou seja, o modelo médico estava presente em nossa atuação pedagógica.

Segregação, integração e inclusão

Quando nos reportamos aos conceitos de segregar, integrar e incluir, temos a sensação de linearidade dos fatos históricos, como se um período finalizasse seguido logo de outro, pois bem, descobrimos que os períodos históricos, ainda continuam coexistindo através das práticas e que por falta de estudo e leituras mais reflexivas de nossa atuação, ainda alimentávamos nossas práticas, fazendo um misto entre cada abordagem em relação à deficiência.

Por segregação, denominamos o período, em que era inexistente as políticas públicas para as pessoas com deficiência. As instituições eram de caráter assistencialista e atendiam exclusivamente determinadas situações de deficiência como cegos, surdos etc. Já o período de integração surge quando as práticas de segregação foram questionadas, trazendo a ideia de integração, sendo esses alunos avaliados como capazes ou incapazes de frequentar a escola, ou seja os alunos tinham que acompanhar a escola, para permanecerem nela. A ideia de normal e anormal, advindas do modelo médico da deficiência era muito forte e ainda continua presente em nossos contextos. O período de inclusão é fomentado na década de 90, entendendo que incluir nada tem a ver com normalização. Maria Teresa Mantoan (2015, p.28) explica que a inclusão implica em uma mudança de perspectiva educacional, pois não diz respeito somente ao aluno com deficiência, mas todos os demais alunos. Com a possibilidade de ensinar a todos, os sistemas de ensino são provocados, desestabilizados. Enquanto no modelo médico da deficiência, a pessoa em situação de deficiência “sujeito que não aprende”, “o inquieto”, “o diferente”, “o incapaz de ler” e desloca para as barreiras do meio no modelo social da deficiência, sendo localizado a barreira no meio como: a comunicação, as atitudes excludentes, a estrutura tradicional da escola, o modelo meritocrático, socialmente construído. É fundamental identificar e retirar as possíveis barreiras, possibilitando que todos os alunos possam participar. Se a barreira é comunicacional, será necessário estabelecer canais para se comunicar, de diferentes formas faladas, escritas, sinalizadas

com comunicação suplementadas por símbolos, desenhos, tecnologias assistivas. Sendo necessário reconstruir nossas estruturas limitantes e direcionadas para alguns alunos. Compreendemos que fazíamos os dois modelos, fazíamos integração escolar com nome de inclusão escolar. Ter esse esclarecimento foi com certeza um passo importante para nosso grupo de professoras, agora buscamos a cada situação pensar a acessibilidade em uma perspectiva inclusiva, sendo oferecida para qualquer um que esteja no contexto, sem direcionamento prévio do professor. Assim não faz sentido em espaços inclusivos, alguns ficarem limitados ao conteúdo quando ele é direito de todos.

Análise das legislações seguidas pelas professoras de AEE

Da inquietação em torno da temática da inclusão, e em querer compreender melhor como atuar dentro de uma perspectiva inclusiva, sem contradições, buscamos investir em formações que alinhava a interpretação social da deficiência e não mais a interpretação médica, o que é muito complicado, pois a ideia de aluno “padrão” é muito presente nas escolas. Analisando o caderno de formação do Projeto Incluir¹⁶⁷ observamos que esse material inicia-se com um discurso de inclusão e depois propõe o estudo de deficiência por deficiência, sendo o vocabulário médico muito presente, assim também é sugestionado um modelo de Plano de Desenvolvimento Individualizado (PDI), que em outros lugares também é denominado Plano de Ensino Individual (PEI), que foi instituído nas escolas especiais em tempos de integração, como sendo parte da documentação pedagógica dos alunos que possuem laudo médico, sendo esse documento feito pelo professor que procura fazer um currículo diferenciado ou mais facilitado para que esse aluno acompanhe a sala de aula.

O fato é que o PDI, não é sugerido pela política de 2008. Essas contradições atrapalham a implementação da proposta inclusiva, pois partem da ideia que é direito do aluno ter um currículo diferenciado, por conta de sua condição de deficiência, enquanto na Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, 2008 não encontramos nenhuma orientação sobre diferenciação curricular, pelo contrário na perspectiva inclusiva não é legitimada nenhuma forma de diferenciação, o que caracterizaria em discriminação. Como argumentam Ramos e Lanuti que essas contradições, exemplificam a lógica ambivalente da exclusão escolar, onde esclarecem que: Notamos

¹⁶⁷ Caderno de textos para formação de professores da rede pública de ensino de Minas Gerais Belo Horizonte, 2006. Foi encaminhado para as escolas da rede estadual e municipal, como uma cartilha a ser seguida, porém é um material que traz a concepção médica da deficiência.

que, no momento, embora grande parte das escolas comuns comporte-se como se desejasse construir e desenvolver um Projeto Político- Pedagógico (PPP) inclusivo, algumas delas operam na lógica da ambivalência: dizem-se “abertas a todos”, porém buscam identificar quais alunos estão aptos(ou não) para aprender, como esperado, os conteúdos curriculares; apoiam-se no direito que cada pessoa tem de se desenvolver e de aprender, conforme a sua capacidade e, ao mesmo tempo, esperam dela a reprodução exata do que foi transmitido pelo professor.(RAMOS; LANUTI, 2021, p. 58)

Entendemos que nosso sistema de ensino é inclusivo, porém trabalhamos com o currículo sugestionado pela Base Nacional Comum Curricular, (BNCC, 2017) que impõe um currículo unificado, preocupado com habilidades e competências comum a todos os alunos do país e ainda avaliamos alunos com testes padronizados, nomeando-os como fracos, medianos e avançados, mesmo depois da existência de um período de isolamento social onde muitos conteúdos não foram trabalhados e após retorno já escutamos pelas escolas falas do tipo: “ isso não é só fruto de pandemia” , na tentativa de evidenciar o jogo da representação de alunos no modelo médico que é: definir o que é normal, comparar pessoas e fixar identidade, segundo Mantoan e Lanuti (2022, p. 34)

O Atendimento Educacional Especializado (AEE)

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, institui o Atendimento Educacional Especializado (AEE) como um serviço da educação especial destinada aos alunos considerados com deficiência, O trabalho desenvolvido nas Salas de Recursos Multifuncionais, tem como objetivo realizar o estudo de caso, considerando identificar possíveis barreiras, para a não efetiva participação e permanência dos alunos na escola comum. Segundo as orientações ⁴do trabalho de Atendimento Educacional Especializado, contido na Política de 2008, o AEE, oferta o serviço de forma complementar e suplementar e nunca substitutiva à escolarização para os alunos público-alvo da educação especial, no contraturno do ensino comum. Ainda o AEE, disponibiliza de recursos de acessibilidade para atendimento às necessidades educacionais específicas destes alunos nas escolas de ensino comum, sendo as acessibilidades aqui entendidas como sendo de ordem comunicacional, espacial, arquitetônicas, tecnológicas, pedagógicas, atitudinais entre outras possibilidades, promovendo os apoios necessários que favoreçam a participação e aprendizagem dos alunos nas classes comuns.

Fortalecemos para nossa equipe de professoras que a construção do Estudo de Caso, realizado pelo professor de sala de recursos, juntamente com a equipe pedagógica da escola, e a família, constitui um documento capaz de propor recursos de acessibilidade para que os alunos possam acessar o conteúdo das aulas, o que não justifica o professor

de AEE, realizar o reforço escolar, trabalhando conteúdos como alfabetização, letramento, matemática ou outro conteúdo. Todos os recursos de tecnologia assistiva devem ser oferecidos para que as barreiras de cada situação de deficiência possam ser eliminadas ou amenizadas, sendo o estudo de caso importante, como parte da documentação pedagógica, reforçando mais uma vez, não com objetivos de ensino do conteúdo escolar a ser ensinado e sim como possibilidade de pensar acessibilidade comunicacional, física, arquitetônica ou mesmo atitudinal.

Exemplificando temos como acessibilidade, desde ajustes pedagógicos simples até as altas tecnologias, como exemplos poderemos dar acesso quando identificamos que a letra usada pela professora da sala comum, não está acessível e então propomos ou perguntamos para o aluno em questão se modificada a fonte da letra usada em um texto para leitura destinada para um aluno com barreiras na visão, podemos ainda propor contrastes de cores das letras em uma atividade, tamanho de letra, cor de tela, engrossadores de lápis, escrita braille, sinalização em libras, ábacos, audiodescrição, lupas, cadeiras, bengalas, soroban, imagens entre outros materiais que ajudarão os alunos em situação de deficiência acessarem os conteúdos participando com os demais alunos. Lembrando que essas tecnologias poderão ser disponibilizadas a todos, não sendo ferramentas exclusivas de nenhum aluno, o que configuraria um trabalho diferenciado da sala de aula.

Nossos passos e nossa ações

De posse desses esclarecimentos, movimentamos para replanejar o trabalho que fazíamos, o estudo de caso começou a partir de 2021 a ser planejado, e realizamos a proposta com mais cuidado, já que era um documento preenchido anteriormente mais por conveniência e obrigatoriedade do que por compreendê-lo como um instrumento reflexivo e de mudança atitudinal, pois entendemos que o Plano de AEE, que localizamos as barreiras e promovemos as retiradas, deixando a escola mais acolhedora, na medida que todos possam participar. Realizar o estudo de caso, possibilitou-nos perceber sua real importância e como a construção desse documento propiciaria momentos riquíssimos de trocas entre escola e família, o que levaríamos em conta não posturas padronizadas, mas um documento muito singular que só diz respeito aquele aluno.

Foi no contexto de isolamento que buscamos contatar com outros lugares e professores, para troca de experiência, como fazíamos adaptações de conteúdos e ajudávamos em grande parte com o pedagógico. Com o distanciamento, tivemos situações para recriar e assim atender nossos alunos, foi quando tivemos acesso através das tecnologias, as produções, vídeos, textos e live⁵ realizada pelo grupo de pesquisa do

LEPED⁶, coordenado pela professora Dra. Maria Teresa Eglér Mantoan, do Departamento de Ensino e Práticas Culturais, da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, sendo a professora Mantoan, uma pesquisadora muito atuante e enxergamos nela uma possibilidade de compreender melhor a proposta da inclusão, pois ela Maria Teresa Mantoan, foi uma das autoras da Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva de 2008. Participamos de grupo de estudos e de discussões e alinhamos nossa leitura com pesquisas que deveriam ser na perspectiva inclusiva e assim tínhamos que refletir sobre o modelo médico, ainda muito presentes na escola.

Considerações finais

Para que a escola avance na proposta inclusiva é preciso investir na formação continuada dos professores, porém em nossa percepção as formações devem ser alinhadas com a concepção da escola que queremos. É preciso decidir conjuntamente qual a proposta pedagógica de nossa escola e nossa filosofia educativa, por isso a importância do Projeto Político Pedagógico como possibilidade de decidir na coletividade, junto com todos que dele participam na sua construção.

O que fica como aprendizado de todo o movimento feito por nós, professores de AEE, foi atualizar e assim e compreender que seguíamos documentações que contradiziam em suas concepções, nos deixando confusas quanto o tipo de escola que atuávamos. O projeto Incluir, possui um alinhamento da escola especial, e foi usado como referencial até 2020, onde compreendemos que a visão médica sobressai a visão social da deficiência, por isso será necessário deixá-lo para traz. A escola que almejamos que atende a todos sem distinção, dependerá dos rompimentos de ações excludentes, existentes dentro das escolas e redes de ensino, comonos provoca Jacques Rancière (2015, p.183) dizendo que é preciso emancipar o conhecimento e escolher entre fazer uma sociedade desigual com homens iguais, ou uma sociedade igual com homens desiguais. Ou ainda nos provocar e nos movimentar para uma linha de fuga como sugere Gallo e Monteiro (2020, p. 199), que a escola precisa ser considerada sob outras óticas, sob outras lógicas. Nos propõe inventar escolas outras, resistentes aos modelos meritocráticos, que classificam, que selecionam. Esses autores defendem que é no micro, no interior da sala de aula, da escola, que vigora a militância, a resistência que faz da escola uma escola outra. (p.198). Em nossa realidade entendemos que nem tudo ainda conseguimos desconstruir, mas seguimos resistentes. Quando ao PDI (Plano de Desenvolvimento Individualizado) ele ainda permanece na rede municipal, porém sua existência deixou de ter a relevância que tinha, fazemos mais como um protocolo que ainda sobrevive, mas já tem seus dias contados, quando os professores através de formação continuada

entenderem todos os instrumentos que são legitimados e que excluem mais que incluem. Aprendemos sobre a importância da construção do plano de AEE, através do estudo de caso, e a importância de reconhecer a singularidade de cada aluno. Ainda Mantoan e Lanuti, (2022, p. 30) estudiosos da filosofia da diferença de Gilles Deleuze explica que a escola romperá com a lógica da representação, do ideal de aluno, quando compreender o conceito de diferença em si, sendo a diferença aqui nada ligado a comparação, nada generalizado, mas alguma coisa comum a todos nós. A diferença é própria de cada ser, sendo instável, fluída e está sempre atualizando e por tanto escapa a toda forma de construção social. Sendo a diferença própria de cada ser. As contradições existentes entre ambas as perspectivas integracionista e inclusiva, foram e são visíveis nas escolas, convocando a nós professores, questionar cotidianamente sobre ações escolares excludentes que nos impedem de avançar para momentos efetivos de acesso, participação e permanência de todos os alunos nas escolas comuns.

Referências

- BRASIL, **Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva.** Brasília. Mec.2008. Site: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeduc ESPECIAL.pdf>. Acesso em 10/09/2022.
- CAVALCANTE, Meire. **Orientações para a Organização de Centros de AEE** (Nota Técnica 09/2010 MEC/SEESP/GAB), 2011.
- GALLO, S. Em torno de uma educação menor. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v.27, n.02, p. 169-178, 2002.
- MANTOAN, Maria Teresa E.; **Inclusão Escolar: o que é? Por quê? Como fazer?** São Paulo Summus Editorial, 2015.
- _____, Maria Teresa E.; LANUTI, José Eduardo O. E. **A escola que queremos para todos.** Curitiba. Editora: CRV, 2022
- MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Educação Caderno de textos para formação de professores da rede pública de ensino de Minas Gerais Belo Horizonte, 2006. 1.
- Educação Inclusiva.** I. Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. II. Título.
- RAMOS, E. S.; LANUTI, J. E. O. E. **A redução da diferença e sua relação com a lógica ambivalente da exclusão escolar.** In: MOREIRA, A. M.; MOREIRA, I. C.; LANUTI, J. E. O. E. (Org.). **Inclusão e exclusão: debates transdisciplinares.** 1ed. Andradina: Meraki, 2021, v. 1, p. 58-71.
- RANCIÈRE, Jacques. **O mestre ignorante: cinco lições sobre a emancipação intelectual.** Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2015

A PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO DE DARCY RIBEIRO E A AGENDA 2030 DA ONU: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA PARA O FUTURO

*Kelen Careta Machado*¹⁶⁸

Introdução

A temática engloba a educação de qualidade como direito, descrita nos objetivos do desenvolvimento sustentável presentes na Agenda 2030, cuja análise é realizada com base na obra “Educação como prioridade” de Darcy Ribeiro, seleção e organização de Lúcia Velloso Maurício.

Nessa perspectiva, este estudo tem como problemática verificar a relação de Darcy Ribeiro, por meio de “Educação como prioridade” da autora citada, aproximando da proposta de educação detalhada no quarto objetivo da Agenda 2030, da ONU, conduzindo a uma discussão se a educação defendida pelo antropólogo como democrática, de qualidade e para todos, conversa com o caminho educacional traçado até aqui.

Os objetivos são verificar se a concepção teórica de Darcy Ribeiro se alinha ao quarto objetivo para a educação proposto pela Agenda 2030 para o Brasil; apresentar o pensamento de Darcy Ribeiro sobre a educação. Assim, o estudo foi dividido em três seções. A primeira faz uma análise histórico-crítica do debate para o desenvolvimento sustentável como um direito na Agenda 2030, esclarecendo os motivos de sua criação e a consolidação dos objetivos no Brasil. A segunda seção se envolve com o estudo da vida e da obra de Ribeiro, bem como suas ideais sobre educação e a aproximação com o 4º ODS. Por fim, as considerações finais se voltam para a problemática para compreender a relação desse marco teórico com as ideias de Darcy sobre a educação.

A justificativa de se utilizar uma pesquisa qualitativa e dedutiva neste artigo é a opção por ser um estudo teórico, que se servirá de documentos bibliográficos sobre o assunto, com emprego de artigos e referências direcionadas à temática.

A agenda 2030 e o quarto ODS no Brasil

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Plano Marshall, retomou a ideia de desenvolvimento, resgatando o desejado progresso, tão divulgada na sociedade do século XIX, a exemplo disso temos o impulsionamento industrial – é o progresso sendo incorporado

¹⁶⁸ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análises de Políticas Públicas da Unesp/Franca. E-mail: kelen.careta@unesp.br

à vida social e à produção, através de novas invenções e técnicas: era o desenvolvimento que em meados do século XX já denunciava um crescimento econômico quantitativo resultando em avanço industrial, produtividade e crescimento do PIB (Produto Interno Pruto) e tantos outros indicativos de crescimento econômico. (AMARO, 2003, p. 40).

Durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, refletiu-se que o desenvolvimento deveria ser sustentável. Tal ideia ganhou força só em 1987, quando se divulgou o *Relatório Brundtland* pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nele foi redacionada o primeiro conceito de sustentabilidade que se referia ao “desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (UNITED NATIONS, 1987, p. 16).

No entanto um paralelo se criou nessa geração de riqueza absoluta que traduzia em desenvolvimento: graves danos ambientais começaram a surgir, surgindo também a temática “sustentabilidade”, como se isso garantisse a completa cobertura ambiental. Em face a esse problema, houve um aumento nos conflitos sociais e ambientais, fazendo com que as discussões sobre o desenvolvimento sustentável se intensificassem nas últimas décadas, tornando necessária a compreensão mais abrangente sobre desenvolvimento sustentável.

Assim, houve maior preocupação com o futuro e o presente do ser humano, exigindo uma visão integrada de desenvolvimento, na qual houvesse um equilíbrio entre os aspectos econômico, social, político-institucional e ambiental. Nesse cenário, a ONU (Organização das Nações Unidas) passa a captar todas as críticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e a trabalhar para transformá-las em ações positivas. Nesse cenário, torna-se essencial contemplar o direito ao desenvolvimento, cuja trajetória de longa data vem sendo ressignificada de forma a se completarem mutuamente.

Surge, em meio a essas discussões, a Agenda 2030 da ONU buscando atender a essa dicotomia entre progresso e conflitos sociais e ambientais, instituindo um plano mundial, que visa a um mundo mais desenvolvido para todos sem discriminação. Desse modo, em setembro de 2015, em uma Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, estabeleceu-se 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) com a participação de 193 estados-membros, os quais assumiram de forma ousada e comprometida a promoção do Estado de Direito, dos direitos humanos e das respostas rápidas através de Políticas Públicas eficientes.

Apesar de ter sido instituída em 2015, essas propostas surgiram durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1990, conhecida como Rio92, na qual se discutiu os problemas globais e caminhos para a promoção do desenvolvimento sustentável para as gerações futuras, com especial atenção

aos seres humanos e ao meio ambiente. Durante esse encontro, ocorrido no Rio, com 100 chefes de Estado, houve a primeira redação da carta de intenções para a promoção de um novo objetivo para o século, assim foi adotada a Agenda 21. Duas décadas mais tarde, tal Agenda foi renovada no Rio+20.

Para dar voz às reflexões, o documento “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, disponível para consulta pública, trata de forma ambiciosa dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas. O objetivo é alcançar o direito do ser humano, igualdade de gênero e o empoderamento feminino, que de forma integrada, abrange as dimensões econômica, social e ambiental, disposto no desenvolvimento sustentável. (ONU, 2015, p. 1-2):

Diante do exposto no percurso até a Agenda 2030, é necessária também uma análise apurada dos objetivos da Agenda, bem como o envolvimento dos aspectos econômicos nessa organização. O enfraquecimento do poder público a favor das iniciativas privadas é o principal ponto a ser discutido.

Apesar de todo apelo que esta agenda nos remete e da ONU, e alguns governos, tentarem ampliar a discussão por meio de participação da sociedade global, via tecnologias de comunicação e dados abertos para trazer organizações e cidadãos e cidadãs para o debate, o que ocorre é um afinilamento no qual, as decisões finais, excluem todos os que foram convidados ao debate global e o texto final não reflete as principais demandas e preocupações expressas por aqueles convidados a opinarem. Ademais os ODS são genéricos e sem clareza dos mecanismos de financiamento para a solução das questões. E, cada vez mais, as resoluções estão sendo colocadas nas mãos do setor privado, que privilegia uma visão de mercado requeitando uma lógica que já demonstrou ser a causa do desastre global. (PIETRICOVSKY, 2014, p. A1)

É inquestionável o poder exercido pelas parcerias público/privadas nas propostas de desenvolvimento sustentável, com uma visão deturpada de crescimento econômico, já que preconiza soluções que favorecem o mercado, alheando-se das temáticas como crise climática, desequilíbrio ambiental e, em especial, pobreza.

No entanto, ainda que essa visão de Iara Pietricovsky (2014) desconstrua os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), é importante um estudo apurado do ODS n. 4, que destaca “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015, p.21), analisando as contribuições de Darcy Ribeiro no compilado de escritos organizados por Lúcia Velloso Maurício em “Educação como prioridade”, lançado em 2018.

É importante detalhar esse Objetivo do Desenvolvimento Sustentável com adequações à nação brasileira. Tais ajustes são necessários em vista às especificidades que não se ajustam às discussões globais ou pelo já cumprimento de tal meta ou por precisar de dados particulares para a cobertura da meta. Além disso, na Federação brasileira, a preocupação com os ODS e com a instauração de políticas públicas adequadas para que os

objetivos sejam cumpridos perpassam em suas três esferas: União, estados e municípios. Logo, faz-se necessário uma adaptação do texto global de forma a contemplar as prioridades específicas da nação. (IPEA, 2018, p. 13)

4. Educação de Qualidade

Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Meta 4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino fundamental e médio, equitativo e de qualidade, na idade adequada, assegurando a oferta gratuita na rede pública e que conduza a resultados de aprendizagem satisfatórios e relevantes.

Meta 4.2 - Até 2030, assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental.

Meta 4.3 - Até 2030, assegurar a equidade (gênero, raça, renda, território e outros) de acesso e permanência à educação profissional e à educação superior de qualidade, de forma gratuita ou a preços acessíveis.

Meta 4.4 - Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham as competências necessárias, sobretudo técnicas e profissionais, para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo.

Meta 4.5 - Até 2030, eliminar as desigualdades de gênero e raça na educação e garantir a equidade de acesso, permanência e êxito em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino para os grupos em situação de vulnerabilidade, sobretudo as pessoas com deficiência, populações do campo, populações itinerantes, comunidades indígenas e tradicionais, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e população em situação de rua ou em privação de liberdade.

Meta 4.6 - Até 2030, garantir que todos os jovens e adultos estejam alfabetizados, tendo adquirido os conhecimentos básicos em leitura, escrita e matemática.

Meta 4.7 - Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.

Brasil

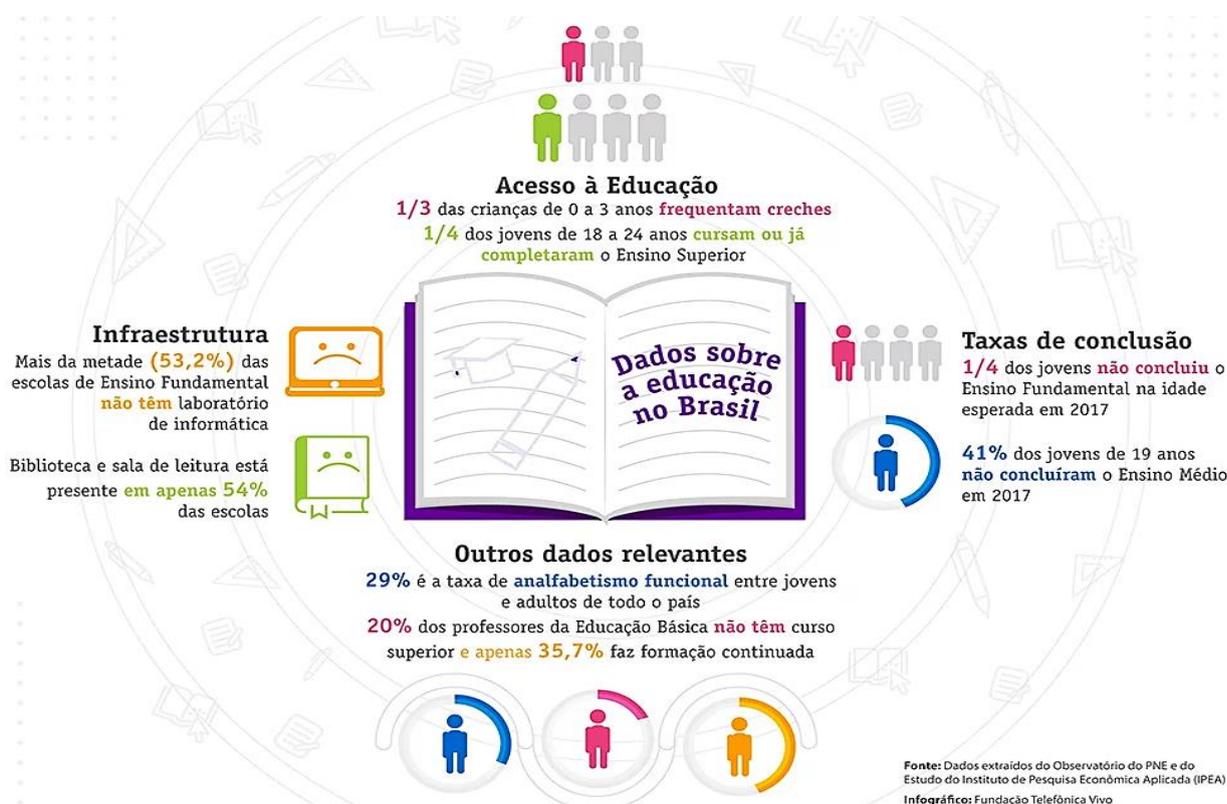
Meta 4.a - Ofertar infraestrutura física escolar adequada às necessidades da criança, acessível às pessoas com deficiências e sensível ao gênero, que garanta a existência de ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos.

Meta 4.b - Até 2020, ampliar em 50% o número de vagas efetivamente preenchidas por alunos dos países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo, tais como os países africanos de língua portuguesa e países latino-americanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos no Brasil.

Meta 4.c - Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional. (IPEA, p. 109-131).

A revisão dada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) enfatiza que o cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) garantiria a cobertura de 70% das metas propostas já em 2024, antes do previsto pela ONU, que se dará em 2030. As metas globais são apenas um norte para que cada país se guie e trace planos específicos a sua política. Ainda que a adaptação do IPEA seja promissora, é preciso parcimônia quanto aos dados. O Observatório do PNE apresenta bons resultados quanto ao acesso à Educação

Infantil e ao Ensino Fundamental, mas as últimas etapas da Educação Básica ainda apresentam problemas com a baixa taxa de conclusão.



Fonte: Dados extraídos do Observatório do PNE e do Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Infográfico gerado pela Fundação Telefônica Vivo

Para mudanças nos dados, ações conjuntas devem ser tomadas como melhorias e adaptações curriculares, investimento em formação docente e de gestores e ampliação de verbas para a Educação Básica. A Unesco, em recente relatório atribui a responsabilidade de uma educação de qualidade não só às bases do governo, mas de todos os atores sociais.

Segundo a VI edição do Relatório Luz (RL 2022) o país se encontra numa situação gravíssima. “Num contexto de crise sanitária e climática de ordem global, o aumento da pobreza, da fome, da perda de biodiversidade e da qualidade de vida no Brasil são aqui apresentados com dados que indicam, de forma irrefutável, uma sociedade adoecida” (RELATÓRIO LUZ, 2022, p. 6)

O Painel ODS Brasil sequer apresenta dados posteriores a 2020 para qualquer dos indicadores e não há informações de seis metas: 4.1 (indicador 4.1.1), 4.2 (indicador 4.2.1), 4.3, 4.4, 4.6 e 4.7. O cenário geral da educação brasileira é de cortes orçamentários aprofundados, exclusão e violações a direitos. Ao contrário do que preconiza o Plano Nacional de Educação (PNE), avançam os projetos e políticas educacionais discriminatórias e censoras, como o PL da educação domiciliar (homeschooling), aprovado na Câmara dos Deputados. A meta 4.14 estava ameaçada e retrocedeu. [...] A crise econômica e social e a falta de investimentos governamentais potencializam a violação de direitos, inclusive o direito à educação infantil. A meta 1 do Plano Nacional de Educação – universalização do acesso na faixa etária de 4 e 5 anos –

prevista para 2016, dificilmente será cumprida em 2024, visto que menos de 50% das crianças abaixo de 3 anos estavam frequentando creches em 2021. (RELATÓRIO LUZ, 2022, p. 26)

Assim, com essas considerações no contexto da Agenda 2030, passa-se à análise da contribuição de Darcy Ribeiro, que se dedicou intensamente ao tema da educação em vários escritos, discursos e ações efetivas, como está compilado em “Educação como Prioridade” e outras significativas obras.

Darcy Ribeiro e a educação como prioridade

Darcy Ribeiro, antropólogo, educador e romancista, nasceu em Montes Claros (MG), em 26 de outubro de 1922, e faleceu em Brasília, DF, em 17 de fevereiro de 1997. Com uma brilhante carreira na área de antropologia e etnografia, foi também escritor, educador e político, tornou-se com esses papéis importante marco na história brasileira na segunda metade do século XX. Eleito em 8 de outubro de 1992 para a Cadeira nº 11 da Academia Brasileira de Letras, sucedendo a Deolindo Couto, foi recebido em 15 de abril de 1993, pelo acadêmico Candido Mendes de Almeida. (RIBEIRO, 2018, p. 219)

Além dos feitos, “dedicou sua vida a observar e registrar as necessidades do povo brasileiro, em especial das camadas mais necessitadas e lutou por uma vida mais justa e igualitária para todos a partir da educação” (MARTINAZZO, 2020, p. 3). Em face aos problemas educacionais no Brasil, e sabendo que não eram nada simples, decidiu atuar na gestão e organização da educação. Partiu do ideal da escola novista, de John Dewey e da dedicação ao trabalho do brasileiro Anísio Teixeira Ribeiro, que herdou a Escola Nova. Com este lutou por uma escola pública democrática e laica (idem, p. 3).

Darcy teve um longo convívio com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), desde a década de 50, quando ela foi um dos temas fundamentais de debates políticos e ideológicos. A inteligência nacional se dividiu em duas correntes: a privatista, liderada por Carlos Lacerda e Dom Hélder Câmara, e a defesa à escola pública, em que a maioria dos educadores era liderada por Anísio Teixeira, de quem foi ativo colaborador.

A parceria se afinou na criação da Universidade de Brasília (UnB), na abertura dos anos 1960 e foi consolidada quando Darcy Ribeiro assumiu o Ministério da Educação e Cultura (MEC) em setembro de 1962, sendo substituído por Anísio Teixeira na reitoria da UnB. Permaneceu no ministério até 23 de janeiro de 1963, quando assumiu a chefia do Gabinete Civil da Presidência da República no governo João Goulart. O golpe de 1964 retirou o antropólogo não só do governo João Goulart (de quem era chefe da Casa Civil) como da Universidade do Brasil, Rio de Janeiro, onde lecionava desde 1956. Para não falar, claro, da própria UnB, invadida e torpedeada pelas forças da repressão militar. (BOMENY, 2016, apud BOMENY, 2017, p. 24).

Quando a LDB foi promulgada, em 1961, o antropólogo era ministro da Educação e ele teve a oportunidade de elaborar as razões de veto que melhoraram substancialmente o sectarismo do projeto votado no Congresso. Em cumprimento à Lei, elaborou o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), colocou em funcionamento o primeiro Conselho Federal de Educação e instituiu os três fundos de financiamento do Ensino Básico, Médio e Superior. O esforço para que a União destinasse 12% do custeio da educação as taxas educacionais, já que a ditadura anulou a educação.

Na gestão de Leonel Brizola como governador e Darcy como vice-governador (1983-1987), criou os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), popularmente conhecidos como Brizolões. Conforme as próprias palavras de Ribeiro:

A escolha da educação como a prioridade fundamental responde, essencialmente, à ideologia socialista-democrática do Partido Democrático Trabalhista de Leonel Brizola. Essa ideologia é que, contrariando uma prática antiquíssima de descaso em matéria de instrução pública, nos deu a coragem de abrir os olhos para ver e medir a gravidade do problema educacional brasileiro e sobretudo a ousadia de enfrentá-lo como a maior massa de recursos que o estado pôde reunir. (RIBEIRO, 2018, p.26).

Assim, a iniciativa do antropólogo em assumir as emergências na área da Educação quando lhe foi oportunizado o cargo de vice-governador do Rio de Janeiro mostra o desejo de “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (IPEA, p. 109-131). Essa crítica por uma educação democrática já vinha desde sua parceria com seu mestre Anísio Teixeira. Para Darcy, o enfoque de uma educação do futuro é na formação cidadã, transdisciplinar, buscando superar as incertezas e produzir senso crítico, tratando a todos com igualdade. A educação deve deixar de ser para poucos, seletiva, elitista e focar naquele que pode buscar o aprendizado, por isso criou os CIEPS, para uma educação integral do ser humano.

Por essas práticas pluralistas, visando o desenvolvimento sustentável articulável a diferentes demandas, é que as ideias de Darcy Ribeiro, enfatizadas na obra “Educação como prioridade” conversam com o quarto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável. Darcy, portanto, concebe uma revolução paradigmática na educação ao implantar os CIEPS, que projetavam uma educação no futuro.

Só uma escola nova, concebida com o compromisso de atender as condições objetivas em que se apresenta o alunado oriundo das classes menos favorecidas, educará o Brasil. Só uma escolarização de dia completo, com professores especialmente preparados e de rotina educativa competentemente planejada, acabará com o menor abandonado, que só existe no Brasil. Assim é porque só aqui se nega à infância pobre a escola que integrou na civilização letrada a infância de todas as nações civilizadas. (RIBEIRO, 2018, p.47)

Apesar da brevidade das considerações desse centenário e suas ideias, faz-se necessário relacioná-lo ao quarto objetivo da Agenda 2030 da ONU, por sua premente luta por uma educação tal como descrita nas metas. Se no século XX tais metas não puderam ser concretizadas por forças políticas e políticas neoliberais, assunto que não cabe a este artigo, hodiernamente dificilmente serão pelo mesmo motivo tal como relata o VI Relatório Luz 2022.

Considerações finais

O presente estudo versou sobre a educação de qualidade que pode ser vislumbrada nas ideias de Darcy Ribeiro, em seu escrito “Educação como prioridade” e no quarto ODS da Agenda 2030 da ONU.

A educação é responsabilidade de todos e deve ser de responsabilidade global, já que influi nas políticas públicas de toda uma nação. Em seu quarto objetivo, a Agenda 2030 propõe uma educação equitativa, inclusiva e de qualidade, e, desta forma, Darcy Ribeiro já se preocupava com a educação para os dias atuais. Por ser uma preocupação tão significativa para Darcy, já acreditava que a solução para o futuro do país estava na educação pública de qualidade, é íntima a relação do compilado por Lúcia Velloso Maurício.

O projeto dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), apesar de ter contemplado apenas o Rio de Janeiro, era um projeto nacional que alertava para a gravidade da ferida educacional no país. O 4.º objetivo para o desenvolvimento sustentável, por sua vez, é educação que inclui, que iguala e que seja de qualidade, bem como promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Tal como no CIEPs todos têm acesso à aprendizagem, incluindo políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento impostos pelo país.

Referências

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 4, p. 35-70, 2003. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cea/1573>. Acesso em: 01 set. 2022.

BOMENY, **Vinte anos sem Darcy: Impressões e notas**. Revista Interinstitucional Artes de Educar. Rio de Janeiro, V. 3 N.2 – p. 22-30 (jul/out 2017): “Número Especial Darcy Ribeiro” DOI: 10.12957/riae.2017.31707

PIETRICOVSKY, Iara. Caminhos percorridos da Rio 92 à Pós-2015, Brasília, INESC, 10/09/2014. <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/caminhos-percorridos-da-rio-92-a-pos-2015-por-iaa-pietricovsku>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22/09/2022.

RIBEIRO, Darcy. **Educação como prioridade**. São Paulo, Editora Global, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**: Educação de Qualidade. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8636/1/Agenda%202030%20ODS%20Metas%20Nac%20dos%20Obj%20de%20Desenv%20Sust%20en%202018.pdf>> Acesso em: 02/10/2022.

OS DESAFIOS DO BRASIL PARA ALCANÇAR UMA EDUCAÇÃO INCLUSIVA E DE QUALIDADE. Fundação Telefônica Vivo, São Paulo, 07.04.2020. Disponível em: <https://fundacaotelefonicavivo.org.br/noticias/os-desafios-do-brasil-para-alcancar-uma-educacao-inclusiva-e-de-qualidade/> . Acesso em: 02/09/2022.

GUIA AGENDA 2030 [livro eletrônico]: Integrando ODS, Educação e Sociedade / organização Raquel Cabral, Thiago Gehre; ilustração Lucas Fúrio Melara. 1. ed. São Paulo: Lucas Fúrio Melara: Raquel Cabral, 2020.

BOMENY, H. A escola no Brasil de Darcy Ribeiro. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 109-120, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/XZEGyc>>. Acesso em: 2 outubro 2022

MARTINAZZO, Celso José, Sidinei Pithan Da Silva, e Hedi Maria Luft. "A Atualidade Do Diagnóstico E Da Crítica De Darcy Ribeiro (1922-1997) à Educação Brasileira." *Cadernos De História Da Educação* 19.2 (2020): 481-95. Web.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Educação integral e tempo integral. **aberto, Brasília**, v. 22, n. 80, p. 1-165, 2009.

DA SOCIEDADE CIVIL, Grupo de Trabalho et al. VI Relatório Luz 2022. 2022. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf. Acesso em: 2 outubro 2022.

JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

*Patrícia Alves Martins dos Santos*¹⁶⁹

Introdução

O Direito à Educação assume expressamente na Constituição brasileira um papel de direito de base social. O artigo 6º trata de maneira categórica e concisa, para posteriormente ratificar esse posicionamento, especificando esse direito e outros direitos e institutos correlatos, no seu Capítulo III do Título VIII, exatamente a partir do artigo 205.

O Direito à Educação obriga o Estado a oferecer o acesso a todos os interessados, especialmente àqueles que não possam custear uma educação particular. Os direitos sociais ocupam-se preferencialmente, dentro do universo de cidadãos do Estado, daqueles mais carentes. Apesar do sentido de direito social, que assume dogmaticamente, o Direito à Educação deve ser também reconhecido em caráter de liberdade pública.

Anísio Teixeira traça uma linha de ligação entre a democracia e a educação afirmando que:

A forma democrática implica um desenvolvimento social e político, que tem por base a educabilidade humana, e no qual a educação é concebida como processo deliberado, sistemático, progressivo e, praticamente, indefinido de formação do indivíduo e de realização da própria forma democrática. As relações, portanto, entre o Estado Democrático e a Educação são relações intrínsecas, no sentido de que a Educação é a condição *sine qua non* da existência do Estado Democrático (1996, p.99)

Um tema bastante discutido nas sociedades modernas é a ampliação do acesso à Justiça. No Brasil, nos anos de 1980, o tema do acesso à Justiça apresentava-se diluído em contextos que enfatizavam a cidadania ativa e a garantia dos direitos individuais.

Naquele momento, muitos movimentos oriundos da sociedade civil insurgiram, reivindicando direitos sociais e econômicos, sobretudo para defesa das minorias, como crianças, mulheres, negros, homossexuais e portadores de necessidades especiais.

Um pouco mais adiante, especificamente no ano de 1996 entra em vigor a Lei n.º 9.394 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, alinhada com a Constituição Federal, quando trata dos Princípios e Fins da Educação Nacional, dispõe em seu artigo 2º:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁶⁹ Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG. Doutoranda. patricia.martins@uemg.br.

A questão do acesso à Justiça abarca discussões acerca da garantia dos direitos dos indivíduos e da coletividade, em virtude do abuso de poder de entes estatais ou, então, do não cumprimento de normas constitucionais vinculadas às políticas públicas. (MOTTA, 2008)

A Constituição de 1988 estabeleceu como um princípio constitucional o acesso à Justiça e garantiu às instituições jurídicas (Magistratura, Defensoria Pública e Ministério Público) o reconhecimento como essenciais à Justiça.

O chamado processo de judicialização da política diz respeito exatamente a esse fortalecimento das instituições jurídicas, assim como à expansão do direito através da inserção de agentes jurídicos na esfera pública.

Casagrande apresenta a seguinte definição para esse processo:

A participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo. [...] transposição para o Judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo, que vem se dando sobretudo a partir de uma publicização do direito, marcada pela ascensão do direito constitucional sobre o direito privado. (2008, p.16).

Quanto ao sentido positivo ou negativo dessa inserção, apoia-se na defesa de que a judicialização da política no Brasil tem sido um fator relevante na sociedade para a garantia da constitucionalidade, uma vez, que é através dela que minorias têm tido a oportunidade de se mobilizar e de se defrontar com representantes na defesa de seus interesses e direitos, afirmando-se como cidadãos.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar a necessidade cada vez maior da busca pela judicialização da educação, garantindo assim a defesa dos direitos sociais, especificamente, do direito à educação.

Desenvolvimento

A atual Constituição Federal de 1988 foi de suma importância no encaminhamento da discussão dos problemas relativos à educação brasileira, pois estabeleceu diretrizes, princípios e normas que destacam a importância que o tema merece.

Reconheceu a educação como um direito social e fundamental, possibilitando o desenvolvimento de ações por todos aqueles responsáveis pela sua concretização, ou seja, o Estado, família, sociedade e a escola (educadores), bem como a concebeu como um direito público subjetivo, assim compreendido como a faculdade de se exigir a prestação prometida pelo Estado. (FERREIRA, 2008, p. 37)

O Direito à Educação decorre de dimensões estruturais coexistentes na própria consistência do ser humano, por isso tamanha importância e necessidade reconhecidas à educação.

A expressão “educação básica” no texto de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é um conceito novo, um direito e também uma forma de organização da educação nacional. Como conceito, a educação básica veio esclarecer e administrar um conjunto de realidades novas trazidas pela busca de um espaço público novo. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política consequente. Segue o entendimento de Cury:

A capacidade de mobilização de uma ideia política reside justamente nos seus conteúdos abstratos. Aliás, a abstração é fonte fundamental de sua força, porque permite que os conteúdos de determinados princípios gerais possam ganhar redefinições inesperadas, e, portanto, a questão dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada. (2008, p. 294)

Portanto, de um lado tem-se o dever do Estado com a educação (art. 208 da Constituição Federal); de outro, o art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que, além de repetir que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, acrescentou que qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e o Ministério Público podem acionar o poder público para exigí-lo. Assim como disposição contida no Estatuto da Criança e do Adolescente, no art. 54, § 1º: "O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo." Para o educador e jurista Edivaldo Boaventura,

A educação é direito de todos, dever do Estado e da família. De um lado, temos a pessoa humana portadora do direito à educação e, do outro, a obrigação estatal de prestá-la. Em favor do indivíduo há um direito subjetivo; em relação ao Estado um dever a cumprir. Se há um direito público subjetivo à educação (vide § 1º, do art. 208), isso quer dizer que o particular tem a faculdade de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional pelos poderes públicos (vide § 2º, do art. 208). O seu não oferecimento importa na responsabilidade da autoridade competente. A Constituição poderá fazer muito pela Educação no sentido de sua promoção, colocando em prática os meios jurídicos para efetivá-la como um direito público subjetivo. Finalmente o legislador atendeu aos reclamos da doutrina. (1999, p. 260).

Outro importante documento legal para a declaração do Direito à Educação é o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA).

Este Estatuto, no artigo 53, amplia as condições para a efetivação desse direito. O primeiro inciso desse artigo está presente na Constituição Federal de 1988, mas há outros

aspectos complementares do Direito à Educação, como o inciso II que garante às crianças e aos adolescentes o direito de serem respeitados por seus educadores; o inciso III, que possibilita a discussão pelas famílias dos critérios de avaliação do rendimento escolar adotados pela escola; e o inciso V, que favorece a possibilidade de exigência do transporte escolar gratuito, na impossibilidade de atendimento do educando na escola próxima de sua residência.

Assim, após a Constituição de 1988 e as demais leis vieram posteriormente, a educação foi normatizada, com instrumento jurídico fundamental para concretizar o que foi estabelecido, pois de nada adiantaria prever regras jurídicas relacionadas à educação se não fossem previstas formas para a sua exequibilidade.

Dessa forma, a partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na execução desse direito. O Poder Judiciário passou a ter uma nova relação com a educação, que adveio por meio de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade.

Pode-se designar este fenômeno como a “judicialização da educação”, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas. (CURY; FERREIRA, 2009, p. 3).

Essa legislação, em síntese, regulamentou a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Buscou a universalização do ensino público (em especial, do ensino fundamental, dado seu caráter obrigatório), garantindo escola para todos, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade própria, ou seja, uma educação para todos, criando mecanismos para a sua garantia, como prescreve o artigo 32 da LDB:

Art. 32. **O ensino fundamental obrigatório**, com duração de 9 (nove) anos, **gratuito na escola pública**, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, **terá por objetivo a formação básica do cidadão**, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

§ 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

§ 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado.

§ 6º O estudo sobre os símbolos nacionais será incluído como tema transversal nos currículos do ensino fundamental. (grifo nosso)

Joaquim sobre a LDB discorre:

Foi aprovada após oito anos de debate no Congresso Nacional e ampla participação dos segmentos, que atuam na área educacional, em 17 de dezembro de 1996, promulgada em 20 de dezembro e publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 1996, assumiu como relator o Senador Darcy Ribeiro, que conseguiu apoio da maioria dos senadores. (2015, p.50).

Não há como negar uma relação especial entre o direito e a educação e a necessidade de seu conhecimento para o pleno desenvolvimento de suas atividades.

O conceito de cidadania tem sido considerado uma categoria central na modernidade e, embora a Carta Magna de 1988 represente um grande avanço em relação ao mesmo, contudo, pode-se perceber um grande déficit de cidadania no Brasil.

O regime democrático ainda não conseguiu reverter a acentuada desigualdade econômica e a exclusão social. Apesar da implantação de um Estado democrático de direito, os direitos humanos ainda são violados e as políticas públicas voltadas para o controle social continuam precárias (MOTTA, 2008, p. 18).

Porém, a partir do efetivo acesso legal à Justiça e, conseqüentemente, do crescimento do papel das instituições jurídicas, a cidadania, aos poucos, tem deixado de ser uma mera abstração teórica.

É nesse panorama que a educação, um direito social garantido pela legislação brasileira e já amplamente entendida como fundamental para a consolidação de um Estado nacional desenvolvido e de cidadãos plenos, encontra seus representantes.

De fato, as Instituições Jurídicas não só podem, como devem favorecer a exigibilidade do direito à educação.

A Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que regulamentou a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, ao incluir as Instituições Jurídicas entre os mecanismos para sua exigibilidade, produziu uma nova relação entre o Poder Judiciário e a Educação. Uma relação que se concretiza nas ações judiciais ou extrajudiciais para efetividade e garantia desse direito social.

Assim como a Constituição Federal e a LDB, o Estatuto da Criança e do Adolescente também dispõe sobre o Direito à Educação no seu artigo 53 que discorre:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Nelson Joaquim aborda em sua obra, em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente:

Inicia a Lei dizendo em seu primeiro artigo: “Esta Lei dispõe sobre proteção integral à criança e ao adolescente”. E se o artigo 2º define quem é criança e quem é adolescente: considera-se criança para efeitos desta lei, as pessoas até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aquele entre doze e dezoito anos de idade. A proteção integral e garantia da criança e do adolescente está prevista no art. 227 da Constituição Federal, que tem tratamento específico no art. 53 do referido Estatuto: “A criança e o adolescente têm direito à Educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Trata-se de uma legislação importante para a educação da criança e do adolescente, que são público-alvo da educação básica” (2015, p. 51).

É nesse sentido que se pode pensar numa Judicialização da Educação, significando, nas palavras de Cury e Ferreira (2009, p. 3), “a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas”.

De modo geral, a linha de pensamento que entende o processo de judicialização como algo negativo, percebe esse processo como uma crise da representação política e da própria democracia moderna, já que ocasiona o enfraquecimento dos poderes legislativos e executivos (MOTTA, 2008).

Nessa perspectiva, tal processo é visto como o resultado de uma política omissa e de uma sobrevalorização de instituições judiciais em detrimento de instituições como família, partidos, religiões, escola e o próprio Estado, que não mais seriam capazes de continuar cumprindo suas funções sociais.

Já a linha de pensamento favorável ao processo de judicialização afirma que a emergência das Instituições Jurídicas são essenciais para cumprir as promessas democráticas ainda não realizadas, como é o caso da ampliação do acesso à educação, devido, em boa parte, às omissões do Estado.

Conclusões

A garantia da educação, como um direito social e público subjetivo, decorre de ações e medidas na esfera política e administrativa. A ausência de política pública que garanta o direito à educação, efetivada pela escola, provoca medidas judiciais que interferem na rotina educacional.

Poderia se inquirir, diante desta situação: Não estaria o Poder Judiciário invadindo atribuições exclusivas do Poder Executivo? A resposta é dada pelo Desembargador Roberto Vallim Bellocchi, quando afirma: “É função essencial do Poder Judiciário, por intermédio da atividade jurisdicional reconhecer os direitos subjetivos dos jurisdicionados e lhes conceder tutela útil e efetiva. Em outras palavras, o respeito aos direitos subjetivos dos cidadãos legitima o Poder Judiciário a imposição de comandos a todos aqueles, incluindo o Estado, que vierem a molestá-los”. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível n. 107.397-0/0-00, comarca de Bauru). Pode-se afirmar que a judicialização da educação representa a efetividade da defesa de direitos já juridicamente protegidos. Essa proteção judicial avança na consolidação desse direito do cidadão e significa a exigência da obrigatoriedade da transformação do legal no real.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília, DF: Senado, 1990.
- BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996.
- BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **Direito educacional**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, 1999.
- CASAGRANDE, C. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.
- CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. **A judicialização da educação**, Revista CEJ, Brasília, v.1, p. 32-45, 2009. Disponível em: <<http://cienciaparaeducacao.org/eng/publicacao/cury-c-r-j-ferreira-l-a-m-a-judicializacao-da-educacao-revista-cej-brasilia-v-1-p-32-45-2009/>>. Acesso em: 06 abr. 2022.
- FERREIRA, L. A. Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação**. São Paulo: Cortez, 2008.
- JOAQUIM, Nelson. **Direito educacional brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.
- MOTTA, L.E. **Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil**. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pde>. Acesso em: 23 abr. 2022.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 2.ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.