

PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA PANDEMIA

PEMBROKE COLLINS

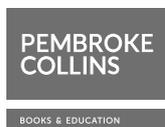
CONSELHO EDITORIAL

PRESIDÊNCIA Felipe Dutra Asensi

CONSELHEIROS Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, São Paulo)
Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Rio de Janeiro)
Adriano Rosa (USU, Rio de Janeiro)
Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Rio de Janeiro)
Arthur Bezerra de Souza Junior (UNINOVE, São Paulo)
Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colômbia)
Carlos Mourão (PGM, São Paulo)
Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)
Coriolano de Almeida Camargo (UPM, São Paulo)
Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Juiz de Fora)
Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Porto Seguro)
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Niterói)
Diogo de Castro Ferreira (IDT, Juiz de Fora)
Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, Estados Unidos)
Elaine Teixeira Rabello (UERJ, Rio de Janeiro)
Glaucia Ribeiro (UEA, Manaus)
Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Campo Grande)
Jonathan Regis (UNIVALI, Itajaí)
Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Espanha)
Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, São Paulo)
Luciano Nascimento (UEPB, João Pessoa)
Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Três Lagoas)
Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Niterói)
Marcia Cavalcanti (USU, Rio de Janeiro)
Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Porto Alegre)
Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal)
Omar Toledo Toribio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru)
Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Rio de Janeiro)
Rogério Borba (UVA, Rio de Janeiro)
Rosângela Tremel (UNISUL, Florianópolis)
Roseni Pinheiro (UERJ, Rio de Janeiro)
Sergio de Souza Salles (UCP, Petrópolis)
Telson Pires (Faculdade Lusófona, Brasil)
Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal)
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADOR:
FELIPE ASENSI

PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA PANDEMIA



PEMBROKE COLLINS
Rio de Janeiro, 2022

Copyright © 2022 | Felipe Asensi (organizador)

DIREÇÃO EDITORIAL Felipe Asensi

EDIÇÃO E EDITORAÇÃO Felipe Asensi

REVISÃO Coordenação Editorial Pembroke Collins

PROJETO GRÁFICO E CAPA Diniz Gomes

DIAGRAMAÇÃO Diniz Gomes

DIREITOS RESERVADOS A

PEMBROKE COLLINS

Rua Pedro Primeiro, 07/606

20060-050 / Rio de Janeiro, RJ

info@pembrokecollins.com

www.pembrokecollins.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito da Editora.

FINANCIAMENTO

Este livro foi financiado pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e pela Pembroke Collins.

Todas as obras são submetidas ao processo de peer view em formato double blind pela Editora e, no caso de Coletânea, também pelos Organizadores.

P964

**Produção de conhecimento na pandemia / Felipe Asensi (organizador). –
Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.**

370 p.

ISBN 978-65-89891-54-3

**1. Conhecimento. 2. Pesquisa acadêmica. 3. Pandemia. 4. COVID-19.
I. Asensi, Felipe (org.).**

CDD 370.7

Biblioteca: Aneli Beloni CRB7 049/21.

SUMÁRIO

ARTIGOS.....	13
OS DESAFIOS DO SINDICALISMO NO BRASIL.....	15
<i>Caíto Efigênio Formiga</i>	
ATIVISMO JUDICIAL E A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS.....	28
<i>Caíto Efigenio Formiga</i>	
ANÁLISE DOS PONTOS DE CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (LEI 6938/81) E DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (LEI 7794/2012).....	43
<i>Alessandra de Quadros</i>	
GESTÃO TRIBUTÁRIA DAS EMPRESAS PARA REDUÇÃO DE CUSTOS: RELEVÂNCIA E IMPLICAÇÕES.....	57
<i>Luís Carlos Ribeiro Alves</i>	
POLÍTICAS AFIRMATIVAS E O ACESSO DE PESSOAS AUTODECLARADAS NEGRAS POR COTAS SOCIAIS NA UESPI E UERGS.....	74
<i>Antônio Cícero de Andrade Pereira</i>	
<i>Rose Mari Ferreira</i>	
<i>Vivian da Silva Santos</i>	
REGIÃO FRONTEIRIÇA BRASIL E URUGUAI: INTERAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	99
<i>Sidiane Teixeira Rodrigues</i>	
<i>Sabrina Viegas Beloni Borchardt</i>	

AS NOVAS FERRAMENTAS EDUCACIONAIS E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA (COVID-19).....	113
<i>Alexander Vieira Debossam</i>	
ACESSO E PERMANÊNCIA DE PESSOAS AUTODECLARADAS NEGRAS POR COTAS SOCIAIS EM UNIVERSIDADES ESTADUAIS: UM ESTUDO DE CASO NO CAMPUS DA UESPI DE FLORIANO, PIAUÍ.....	123
<i>Vivian da Silva Santos</i> <i>Antônio Cícero de Andrade Pereira</i> <i>Rose Mari Ferreira</i>	
COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NO MERCADO DE TRABALHO PÓS-COVID: O PROTAGONISMO DOS AGLOMERADOS EMPRESARIAIS.....	141
<i>Ligia Baptista Kobal</i>	
ALIMENTOS IN NATURA É UMA REALIDADE ALCANÇÁVEL?.....	159
<i>Clarissa Bottega</i> <i>Mariana Gomes de Oliveira</i>	
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: OS TRÊS FATORES QUE FOMENTAM O PRECONCEITO CODIFICADO.....	176
<i>Jackson Barreto Costa Júnior</i>	
CRIANÇAS REFUGIADAS: DESAFIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE MENTAL.....	197
<i>Caroline Corrêa Alcântara</i> <i>Marciana Gonçalves Farinha</i> <i>Taynara Gagliano</i>	
CANABIS: ANSIOLÍTICO OU ANSIOGÊNICO?.....	213
<i>Juliane Farinelli Panontin</i> <i>Marciana Gonçalves Farinha</i>	
BASES HISTÓRICAS E EPISTEMOLÓGICAS DA COMUNICAÇÃO E DA EDUCAÇÃO EM SAÚDE (COLETIVA): REPERCUSSÕES PARA A FORMAÇÃO INTERPROFISSIONAL.....	227
<i>Fabiana Nunes Merhy-Silva</i>	
SAÚDE: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO.....	243
<i>Sabrina Viegas Beloni Borchardt</i> <i>Sidiane Teixeira Rodrigues</i>	

GESTÃO DO CONHECIMENTO, SATISFAÇÃO NO TRABALHO E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO: PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL.....	257
<i>Daniela Matté Amaro Passos</i>	
EDUCAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DA SAÚDE EM CONTEXTOS COMUNITÁRIOS: DESAFIOS PARA A REORIENTAÇÃO DA FORMAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA.....	278
<i>Fabiana Nunes Merhy-Silva</i>	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INCLUSÃO DE PESSOAS SURDAS.....	303
<i>Lidiane Sacramento Soares</i>	
A DIALOGICIDADE ENTRE O PENSAMENTO DE PAUL RICOEUR E DE PAULO FREIRE: A ÉTICA DA PESSOA COMO CERNE DE ANÁLISE.....	315
<i>Antocleia de Sousa Santos</i>	
UMA NOVA FORMA DE PUNIR: O ADVENTO DAS PENITENCIÁRIAS SEGUNDO OBRA DE AMÉRICO RIBEIRO DE ARAÚJO (1918).....	331
<i>Débora Soares Karpowicz</i>	
RESUMOS.....	347
A FUNÇÃO DAS NRMS: PROMOVER A SEGURANÇA DOS TRABALHADORES DO SETOR MINERAL.....	349
<i>Rafael Franco e Silva</i>	
A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA DO TRABALHO NA MINERAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DA UTILIZAÇÃO DAS NRMS.....	356
<i>Rafael Franco e Silva</i>	
O (DES)ALINHAMENTO ENTRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME) DE JUIZ DE FORA: LIMITES, CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	364
<i>Carla do Carmo</i>	

CONSELHO CIENTÍFICO DO CAED-Jus

- Adriano Rosa (Universidade Santa Úrsula, Brasil)
- Alexandre Bahia (Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil)
- Alfredo Freitas (Ambra College, Estados Unidos)
- Antonio Santoro (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
- Arthur Bezerra de Souza Junior (Universidade Nove de Julho, Brasil)
- Bruno Zanotti (PCES, Brasil)
- Claudia Nunes (Universidade Veiga de Almeida, Brasil)
- Daniel Giotti de Paula (PFN, Brasil)
- Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)
- Denise Salles (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Edgar Contreras (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colômbia)
- Eduardo Val (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
- Felipe Asensi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Fernando Bentes (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil)
- Glaucia Ribeiro (Universidade do Estado do Amazonas, Brasil)
- Gunter Frankenberg (Johann Wolfgang Goethe-Universität - Frankfurt am Main, Alemanha)
- João Mendes (Universidade de Coimbra, Portugal)

- Jose Buzanello (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
- Klever Filpo (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Luciana Souza (Faculdade Milton Campos, Brasil)
- Marcello Mello (Universidade Federal Fluminense, Brasil)
- Maria do Carmo Rebouças dos Santos (Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)
- Nikolas Rose (King's College London, Reino Unido)
- Oton Vasconcelos (Universidade de Pernambuco, Brasil)
- Paula Arévalo Mutiz (Fundación Universitaria Los Libertadores, Colômbia)
- Pedro Ivo Sousa (Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil)
- Santiago Polop (Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina)
- Siddharta Legale (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
- Saul Tourinho Leal (Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil)
- Sergio Salles (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
- Susanna Pozzolo (Università degli Studi di Brescia, Itália)
- Thiago Pereira (Centro Universitário Lassale, Brasil)
- Tiago Gagliano (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil)
- Walkyria Chagas da Silva Santos (Universidade de Brasília, Brasil)

SOBRE O CAED-Jus

O **Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus)** é iniciativa consolidada e reconhecida de uma rede de acadêmicos para o desenvolvimento de pesquisas jurídicas e reflexões interdisciplinares de alta qualidade.

O **CAED-Jus** desenvolve-se via internet, sendo a tecnologia parte importante para o sucesso das discussões e para a interação entre os participantes através de diversos recursos multimídia. O evento é um dos principais congressos acadêmicos do mundo e conta com os seguintes diferenciais:

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre o direito, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações;
- Democratização da divulgação e produção científica;
- Publicação dos artigos e resumos em livro impresso no Brasil (com ISBN), com envio da versão digital aos participantes;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor, durante o evento, no site para os participantes.

O Conselho Científico do **CAED-Jus** é composto por acadêmicos de alta qualidade no campo do direito em nível nacional e internacional, tendo membros do Brasil, Estados Unidos, Colômbia, Argentina, Portugal, Reino Unido, Itália e Alemanha.

Em 2021, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Multidisciplinar de Produção Acadêmica (CMPA 2021/6)**, que ocorreu entre os dias 27 a 29 de outubro 2021 em conjunto com o **Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas (ConiPUB 2021)**. Ambos os eventos contaram com 63 Áreas Temáticas e mais de 250 artigos e resumos expandidos de 43 universidades e 22 programas de pós-graduação stricto sensu.

A seleção dos trabalhos (artigos e resumos) apresentados ocorreu através do processo de *peer review*. Os trabalhos do **CMPA** aprovados e apresentados no evento foram publicados neste livro.

Esta publicação é financiada por recursos do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e da Editora Pembroke Collins e cumpre os diversos critérios de avaliação de livros com excelência acadêmica nacionais e internacionais.

ARTIGOS

OS DESAFIOS DO SINDICALISMO NO BRASIL

Caíto Efigênio Formiga¹

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, entidades sindicais passaram a ser protagonistas tanto nas suas ações em prol das suas categorias, quanto na sua participação na política. Quando se fala em Brasil, a participação da classe trabalhadora quase sempre ligada a sindicatos esteve presente em vários episódios importantes da história do Brasil. Podemos citar como exemplo os episódios do “Diretas já” e a campanha pelo Impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Melo.

Passando para a participação técnica na área fim dos Sindicatos, que é representar os interesses dos seus pares, podemos inferir que há necessidade de evoluir nas tratativas legislativas para garantir a legitimidade dessas entidades.

Apesar de estarem presentes na Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho, ao fazer um estudo mais aprofundado sobre as liberdades de atuação, percebemos que ao comparar com o sindicalismo em democracias avançadas, principalmente Estados Unidos e Europa, estamos aquém, já que traços corporativistas ainda persistem, especialmente no tocante à pluralidade sindical, pelo fato de o trabalhador ser obrigado a se sindicalizar somente a uma entidade.

¹ Especialista em Administração Pública e Direito Tributário, Mestrando em Direito Constitucional Econômico pela Unialfa/Fadisp Goiânia-GO.

Assim, o presente trabalho cuidou de trazer as características do modelo sindical brasileiro presente na Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho, inclusive no tocante à reforma trabalhista do ano de 2017, que tornou facultativa a contribuição aos sindicatos por parte dos seus filiados.

E no fim foi demonstrado que o modelo da unicidade sindical não é adequado para a garantia da liberdade sindical, pois coloca o filiado em condição de monopólio, já que não pode escolher aquela entidade que trata dos seus interesses de acordo com seus pontos de vista.

A conclusão foi no sentido de haver uma evolução do modelo sindical brasileiro, adequando-o ao que há de mais moderno nos termos da legislação internacional proposta pela Organização Internacional do Trabalho.

Para isso, buscamos fazer uma revisão na legislação nacional e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, assim como na doutrina sobre as características do sistema sindical brasileiro e por fim buscamos demonstrar o modelo de pluralidade sindical com suas prerrogativas positivas para o modelo nacional.

1 CARACTERÍSTICAS DOS SINDICATOS NO BRASIL

1.1 DEFINIÇÃO DE SINDICATO

Pode-se dizer que definir sindicato, em razão do contexto complexo desse movimento, não é uma tarefa fácil. Tomando como ponto de partida a origem da palavra, percebemos que sindicato vem da palavra *síndico*. De acordo com o dicionário *Aurélio on-line* sindicato significa associação de indivíduos da mesma classe ou profissão, para a defesa de interesses classistas, profissionais ou econômicos: sindicato operário; sindicato patronal; associação de capitalistas interessados na mesma empresa, que, para evitar a alteração de preços na venda, põem seus títulos em comum.

Há de se perceber que o próprio dicionário já nos traz uma valiosa contribuição sobre o verbete sindicato. Isso significa que qualquer pessoa que tenha alguma dúvida sobre a abrangência da palavra sindicato, ao ler o verbete não terá dificuldades em entender, já que traz a essência da função dessa instituição.

Seguindo a mesma linha, Pinto (1998, p. 120) leciona que: “O sindicato seria, desse modo, o conjunto de funções exercidas pelo síndico, tendo daí se estendido para significar o ente a que se atribui, nas modernas reações de trabalho, o trato representativo dos interesses comunitários de empresas e trabalhadores.”

Gomes e Gottschalk (1996, p. 547) trazem a seguinte definição:

Sindicato é o agrupamento estável de várias pessoas de uma profissão, que convencionam colocar, por meio de uma organização interna, suas atividades e parte de seus recursos em comum, para assegurar a defesa e a representação da respectiva profissão, com vistas a melhorar suas condições de vida e trabalho.

Maranhão (1993, p. 307), sendo mais sintético, afirma que “Sindicato é uma forma de associação instituída para proteger os interesses profissionais dos que a integram”.

Juntamente com esses doutrinadores, há também a definição legal presente na Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 511:

É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

A partir dessas explanações, podemos vislumbrar que todas elas caminham de forma uníssona no sentido de demonstrar um sentido único para o termo Sindicato, tendo em vista que todos eles levam para o significado de associação, reunião, objetivos e necessidades similares.

1.2 NATUREZA JURÍDICA

De acordo com o Código Civil de 2002, já em seu primeiro artigo, tanto pessoas naturais quanto pessoas jurídicas são suscetíveis de adquirir direitos e contrair obrigações. Nesse contexto, leva-se em consideração que a gênese do sindicato é a união de pessoas de determinado grupo

social, que se convergem na conveniência de deliberar em se reunir em torno de uma pessoa jurídica, com o intuito de proteção.

Pinto (1998, p. 121), assim assevera:

[...] o sindicato é uma associação de particulares para estudo e defesa de interesses de indivíduos, ainda que estes se achem ligados por aspectos homogêneos, oriundos da afinidade de profissão (trabalhadores) ou de atividade econômica (empregadores) e que tais interesses se mostrem permeados por vigorosa tônica social.

Nesse sentido, podemos concluir esse entendimento de que no caso brasileiro, o sindicato tem personalidade jurídica de direito privado, sendo que essa personalidade é adquirida com a inscrição de seu estatuto em cartório.

1.3 CONSTITUIÇÃO E REGISTRO

Quando se fala em criação dos sindicatos, principalmente em seu aspecto jurídico, pode-se afirmar que traz como principal fundamento os princípios universais, que inclusive devem ser preservados pelas democracias em decorrência natural do direito de associação (NASCIMENTO, 2000). Segundo Rodrigues Pinto (1998, p. 137): “A criação da entidade sindical corresponderá, portanto, à conjunção das vontades dos que podem criá-lo, os quais, para isso, deverão reunir-se em assembleia.”

Então, a partir do momento em que ocorre a vontade de fundar um sindicato, e realizando o cumprimento dos trâmites da assembleia constitutiva, a aquisição da personalidade jurídica e da capacidade de participar dos respectivos atos ocorrerá por meio do registro de cadastramento do seu funcionamento. Ao Ministério do Trabalho, cabe o controle da unicidade sindical, ainda presente na Constituição Federal de 1988, conforme justificativas expostas na Portaria do Ministério do Trabalho n° 343, de 04 de maio de 2000.

1.4 NOÇÕES DE CATEGORIAS

A Consolidação das Leis do Trabalho traz a ideia de categoria e de enquadramento sindical, prevendo no art. 511 que podem se organizar em sindicato todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou

trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

De acordo com a lei, o enquadramento como categoria é representado pelo grupo em que a junção deles vem da solidariedade de interesse dos indivíduos que, seguindo o princípio da divisão do trabalho, laboram no mesmo posto da produção econômica.

2 QUESTÕES SOBRE A LIBERDADE DOS SINDICATOS

2.1 LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO SINDICAL

A liberdade sindical é um pressuposto de ordem pública essencial para o chamado sindicalismo, pois leva em conta tanto a esfera individual, na ótica do trabalhador, quanto a esfera coletiva, na ótica da coletividade de trabalhadores. Nesse sentido, Rodrigues Pinto (1988, p. 76) aduz que:

O ponto de partida essencial do sindicalismo é a liberdade, o mais nobre sentimento do ser racional, alicerce que sustenta a estrutura do sindicalismo e que alcança a sua efetividade através de ideias complementares, situadas no âmbito factível de um círculo protetor que engloba a “[...] liberdade de trabalhar, a liberdade de associar-se, a liberdade de organizar-se, a liberdade de administrar-se, a liberdade de atuar e a liberdade de filiar-se”.

Levando em discussão ao âmbito internacional, encontramos a Convenção n° 87 da Organização Internacional do Trabalho, de 1948, inclusive até a presente data não ratificada pelo Brasil, que traz uma ampla lista de liberdades sindicais, as quais se destacam a liberdade de constituição e de filiação (art. 2º) e a liberdade de administração (art. 3º).

Oliveira (2018, p. 139) complementa o assunto da seguinte forma:

A Convenção n° 87, em seu preâmbulo, estabelece a afirmação ao princípio da liberdade sindical assim como a liberdade de expressão e de associação, princípios estes que foram adotados por unanimidade pelos Estados Membros participantes, para constituírem a base da regulamentação internacional. Na Parte referente à liber-

dade Sindical, se destacam os seguintes artigos: “Art. 2º - Os trabalhadores e empregados, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos da mesma. Art. 3º - 1 - As organizações de trabalhadores e empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação. 2 - As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.”

Fazendo uma análise do que foi pesquisado sobre liberdade sindical, pode-se perceber que essa liberdade envolve três aspectos: liberdade de organização, liberdade de administração e liberdade de sindicalização.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 8º, inciso I estabeleceu que a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no Órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical. Nota-se que o próprio texto da Constituição já trouxe essa previsão sobre a ampla liberdade de organização.

A liberdade de administração é uma qualidade que determina que as entidades sindicais escolham sua configuração, traduzindo-se na autonomia que as organizações do Sindicato possuem ou devam possuir para melhor definir os interesses da categoria que representa (BORTOLOTTI, 2000). Essa característica também está positivada no art. 8º, inciso I da Constituição Federal de 1988, e é fundamental para um funcionalmente minimamente independente dessas instituições (BRASIL, 1988).

E por fim, no tocante à liberdade de sindicalização a Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 8º, inciso V, estabelece que ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato (BRASIL, 1988). Rodrigues Pinto (1988, p, 81) leciona que ao trabalhador deve ser entregue o único juízo da conveniência de integrar-se, pela qualidade de sócio, à associação que irá defender-lhe os interesses individuais, dentro da defesa dos interesses da categoria. Assim, esse direito, imerso no princípio da liberdade sindical, em seu aspecto individual, dá ao trabalhador ou empregador a posição livre e poderosa de associar-se ou não ao sindicato.

2.2 FUNÇÕES DOS SINDICATOS

A função autogestora é decorrência da liberdade de organização oriunda da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que diz que as entidades sindicais têm autonomia administrativa, nos termos do art. 8º, da CF de 1988. Barros (1994, p. 584) leciona da seguinte forma:

Aos sindicatos compete organizar sua estrutura administrativa, instituindo órgãos, atribuições e número de componentes, não mais persistindo, em caráter obrigatório, a tradicional administração constituída de diretoria, conselho fiscal e assembleia geral, embora esse último órgão deva existir, por força de preceito constitucional.

Por isso a função autogestora engloba todos os aspectos inerentes à organização interna dos sindicatos, facultando-lhes realizar uma estrutura de acordo com seus moldes, a qual permita traçar um programa de ação com a finalidade de atingir os objetivos fundamentais a que se propõe.

Outra função sindical é a negocial. A figura da convenção coletiva de trabalho retrata o esforço de democracia jurídica na medida em que possibilita que os personagens estabeleçam as suas próprias condições de trabalho, sem que haja uma interferência direta do Estado e trazendo um grau muito maior de satisfação e atendimento das necessidades sociais (BORTOLLO, 2000).

Essa função traz a essência da existência dos sindicatos, trazendo à baila a real importância dessas instituições para a democracia. Isso tudo é a uma afirmação do seu poder e da faculdade que lhe foi fornecida no intuito de resolver litígios e de melhorar as condições laborais dos trabalhadores, pois são os representantes legais da categoria.

Além das já citadas, há a função colaborativa com o Estado. É sabido que os sindicatos possuem autonomia garantida pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, ainda assim consta no art. 513, letra “d” da Consolidação das Leis do Trabalho que são prerrogativas dos sindicatos colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal. Trata-se de uma obrigação imposta pelo legislador, ou seja, deve ser observada.

2.3 CONTRIBUIÇÃO SINDICAL

A Constituição Federal, em seu artigo 8º, IV, ao se referir sobre receita dos sindicatos devidamente votada pelas assembleias, coloca uma necessidade legislativa para aferir a contribuição sindical (BRASIL, 1988).

Em tempos anteriores à reforma trabalhista de 2017, constava no artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho que a contribuição era devida por todos os trabalhadores que participassem de uma determinada categoria profissional ou econômica, ou profissão liberal, em favor do sindicato respectivo, ou seja, havia uma obrigatoriedade, sendo considerado imposto sindical. Posteriormente, sua denominação foi modificada para contribuição sindical, porém mantendo seu caráter compulsório em relação aos empregados, empresas e profissional liberal pertencente a categorias representadas por sindicatos.

A Lei 13.467, de 13/7/2017, denominada de reforma trabalhista, altera o artigo 579 da Consolidação das Leis do Trabalho, dando-lhe a seguinte redação:

Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria.

É notória que essa mudança sorrateira transformou a contribuição sindical em um instituto jurídico facultativo, pois colocou o freio da autorização expressa e prévia do destinatário para que pudesse ser descontada. A partir disso, a receita dos sindicatos passou por uma mudança profunda, pois buscar essas autorizações é algo que com certeza diminui a receita das instituições sindicais.

A diminuição das receitas financeiras oriundas das contribuições sindicais é bastante relevante. Segundo relatório elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, as receitas sindicais do ano de 2018 diminuíram 80%, tendo como consequência grande corte de gastos. Em reportagem veiculada pelo sítio de internet Valor Econômico, Máximo e Di Cunto (2018) demonstram de forma precisa a redução drástica, nas entidades sindicais, do número de funcionários, redução das mobilizações, serviços

que antes eram gratuitos passam a ser cobrados, como a assistência jurídica e a homologação da rescisão contratual.

Apesar do fato de que a contribuição sindical tenha se tornado facultativa, foram mantidas as demais prerrogativas dos sindicatos trazidas pela legislação, já que se podia incorrer em risco de se atingir o núcleo essencial das entidades e inviabilizar suas atividades.

2.4 LIBERDADE DE SINDICALIZAÇÃO

O artigo 8º, II da Constituição Federal de 1988 conferiu a representatividade sindical a apenas uma entidade, com restrição por categoria e com limitações territoriais, apesar de haver no mesmo texto uma garantia constitucional de liberdade sindical coletiva que proporciona, em tese, o direito à liberdade de associação, organização, administração e liberdade de exercício dos sindicatos sem que haja interferência estatal. Lendo de forma sistemática e fazendo uma análise não muito profunda, há de se notar certa contradição sobre liberdade sindical e a possibilidade de ser representando somente por uma entidade, havendo uma possível violação desse princípio.

Nesse contexto, a liberdade sindical tem um histórico internacional bem sedimentado, conforme leciona Nascimento (2014, p. 492):

A liberdade sindical foi o primeiro direito fundamental consagrado em um tratado internacional, em 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, que afirma a liberdade de todos os homens de fundar sindicatos e defender seus interesses (Art. 23.3). Em 1966, outros dois importantes instrumentos que asseguram a liberdade sindical vão ser aprovados: O Pacto sobre os Direitos Econômicos e Culturais e o Pacto sobre Direitos Cívicos e Políticos.

A partir desses dados, é possível vislumbrar que a estrutura presente na legislação brasileira prevê a possibilidade do reconhecimento de um sindicato único por base territorial. Além disso, essa base não pode ser inferior à área de um município. A partir dessa constatação não é possível concluir que há o reconhecimento de liberdade sindical, tendo em vista

que esse tipo de representatividade restritiva afasta o trabalhador desse direito fundamental, fora que vai contra as recomendações da Organização Mundial do Trabalho.

O autor Nascimento (1998, p.109), ao contar a história do sindicalismo, aduz que esta configuração fere a liberdade sindical e tem a convicção de que a unicidade sindical posta do jeito que está se trata de uma manobra estatal escusa para diminuir a liberdade:

(...) a visão intrínseca do modelo continua pautada pela contradição do texto constitucional, que declara que é livre a associação sindical e, ao mesmo tempo, que não poderá haver mais de um sindicato da mesma categoria na mesma base territorial, critérios que, pela natureza, são incomparáveis entre si, já que podendo existir só um sindicato numa determinada área de representação em um grupo, é dado que a organização sindical não é livre. Seria livre se os interessados tivessem o direito de constituir ou não um sindicato, mas, ocupada a área territorial por uma entidade, este exercera nela o monopólio com exclusão de qualquer concorrência. Este problema veio a constituir uma dificuldade para que o Brasil pudesse ratificar a convenção 87 da organização internacional do trabalho reconhecidamente um marco jurídico da defesa do desatrelamento dos sindicatos perante o Estado.

A questão da unicidade sindical é um entrave para a liberdade sindical, causando no mínimo uma discussão sobre uma necessária mudança para o modelo de pluralidade sindical.

2.5 A QUESTÃO PLURALIDADE SINDICAL

De acordo com a atual Constituição Federal vigente, o Brasil tem como modelo sindical a unicidade. Tal modelo foi imposto pelo Estado desde o primeiro momento em que legalizou essas entidades e até o presente momento não promoveu essa mudança.

A pluralidade sindical permitiria ao trabalhador promover a escolha de um sindicato de sua confiança, ou que atenda a seus interesses, deixando de lado um modelo em que há um pagamento sem uma possibilidade de concorrência. A questão da base territorial também não possui uma

lógica aceitável, pois também promove essa unicidade que não atende a interesses dos empregados. Nascimento complementa a ideia (2000, p. 161-162):

A pluralidade pode ser: a) total, quando atingidos todos os níveis da organização sindical; b) restrita, quando coexistentes níveis de pluralidade e de unicidade. E exemplifica: Se os empregados de uma empresa têm o direito de votar em escolher o sindicato que querem como representante, e sendo o sindicato eleito o único, vedado outro na empresa, haverá unicidade sindical nível de empresa e pluralidade sindical em nível orgânico de sistema.

Certamente, a questão do custo benefício seria um dos quesitos em que o trabalhador iria pesar no momento da escolha da sua representação sindical, pois poderia analisar se tal entidade poderia ser a ideal ou não para fazer a proteção dos seus interesses, gerando, também, ofertas que fariam que a já citada concorrência fosse concretizada. Tudo isso traria muito mais benefícios do que malefícios. O pluralismo sindical consiste numa das expressões indispensáveis para a efetivação da liberdade sindical. Nesse sentido, Oliveira (2018, p. 18)

O pluralismo sindical consiste numa das expressões indispensáveis para a efetivação da liberdade sindical. Encontra sua essência, principalmente, na liberdade assegurada aos trabalhadores para a criação e, subsequente filiação, das associações sindicais de acordo com as suas convicções. No entanto, previamente a esta realidade, conferida ao princípio da liberdade sindical no âmbito da OIT, o pluralismo sindical já apresentava manifestações muito expressivas no seio da classe trabalhadora.

Assegurar a livre associação sindical ao trabalhador é promover a liberdade sindical bem fundamentada pela Organização Internacional do Trabalho, pois resguarda aos indivíduos a escolha dos seus interesses, inclusive ideológicos, já que proporcionaria ingresso em entidade que se sintam melhor e que ao mesmo tempo o represente. A partir desses argumentos, é necessária a autorização da pluralidade sindical, como exercício da liberdade e aumento do espectro de representatividade aos trabalhadores.

CONCLUSÃO

O sindicalismo no Brasil, assim como em nível mundial, vem passando por mudanças para se adequar a novas realidades. Mesmo nas democracias mais avançadas, os sindicatos vêm se adequando para enfrentar desafios que em outros períodos da história não existia, a exemplo do trabalho em tempo flexível e o teletrabalho.

Em relação ao modelo brasileiro, percebemos que nem tudo é terra arrasada, pois chegamos a um patamar em que é mais fácil melhorar do que retroceder. Isso se dá pelo fato de que uma mudança de unicidade para pluralidade sindical traria grande avanço para o nosso modelo, tendo em vista que agregaria maior liberdade e haveria uma evolução, levando em conta que mais liberdade seria a principal vitória.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Alice Monteiro de. Noções de Direito Sindical. *In: Curso de Direito do Trabalho: estudos em memória de Célio Goyatá*. Coordenação de Alice Monteiro de Barros. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: LTr, 1994. V. II.
- BORTOLOTTO, Rudimar Roberto. **Os aspectos da Representatividade no Atual Direito Sindical Brasileiro**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, março.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a consolidação das leis do trabalho. São Paulo: Lex – Coletânea de Legislação: edição federal, 1943. v. 7.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan.
- BRASIL. **Portaria nº 343, de 4 de maio de 2000** (redação consolidada com as alterações posteriores: Portaria nº 376, de 23 de maio de 2000; Portaria nº 144, de 05 de abril de 2004; Portaria nº 200, de 18

de dezembro de 2006). Dispõe sobre o pedido de registro sindical dirigido ao Ministro do Trabalho e Emprego. Publicada no DOU, de 5 de MAIO 2000, SEÇÃO 1, página 14.

DICIO. **Dicionário Online de Português**. Verbete sindicato. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/SINDICATO/>. Acesso em: 07/06/2021.

DI CUNTO, Raphael; MARTINS, Arícia. Arrecadação das entidades de trabalhadores com imposto sindical diminui 80% em 2018. **Valor Econômico**, Brasília, 04 maio 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/04/arrecadacao-das-entidades-de-trabalhadores-com-imposto-sindical-diminui-80-em-2018.gh.html>. Acesso em: 06 jul. 2021.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MARANHAO, Délio, CARVALHO, Luiz Inácio Barbosa. **Direito do Trabalho**. 17. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2000.

NASCIMENTO, Vanessa Moreira do. Liberdade Sindical e Representatividade. **Anais do EVINCI**. Curitiba: UniBrasil, v. 3, n. 2, p. 489-494, out. 2017.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. A universidade do princípio da liberdade sindical. *In*: **Revista da Faculdade de Direito da UFSC**. Porto Alegre: Síntese, v. 1, 1998.

OLIVEIRA, Larissa Rodrigues de. **A Representatividade no Pluralismo e na Unicidade Sindical**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, outubro.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. **Convenção nº 87** – não ratificada. Site da Organização Internacional do Trabalho – Escritório Brasil.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito Sindical e Coletivo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

ATIVISMO JUDICIAL E A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Caíto Efigenio Formiga²

INTRODUÇÃO

A questão do ativismo judicial e da politização do direito é um fato notório e sabido até mesmo para a população leiga, tendo em vista o grande número de decisões judiciais de caráter nacional emanadas pelo Judiciário. A partir disso, vem a pandemia da Covid-19, trazendo consigo ainda mais conflitos, principalmente no tocante aos direitos fundamentais, colocando todos os poderes em vigília sobre os limites da atuação dos juízes em suas decisões que impactam a vida de milhares de pessoas.

Nesse diapasão é muito importante discutir o tema ativismo judicial, assim como a politização do direito, pois a pandemia traz à tona grande visibilidade para personagens do meio político e jurídico, e em certos momentos excessos são notados, discussões públicas acontecem e a sociedade fica em segundo plano em grande parte das oportunidades. A pandemia não pode ser um cheque em branco para as autoridades públicas tomarem suas decisões, por isso realizar um paralelo entre a crise da Covid-19 e o ativismo judicial se torna algo importante para contribuir para o estudo desse tema.

O principal objeto deste estudo é relacionar o ativismo judicial e a politização do direito com a crise sanitária do coronavírus. Para isso, bus-

² Especialista em Administração Pública e Direito Tributário, Mestrando em Direito Constitucional Econômico pela Unialfa/Fadisp Goiânia-GO.

cou-se realizar um ensaio que tem como objetivo discutir ideias sobre o papel do Judiciário, em especial dos juízes, sejam os primevos ou de Tribunais superiores, e sua atuação na pandemia.

Na primeira seção apresentamos alguns aspectos mais relacionados ao direito, passando pela definição, o papel do juiz e por fim passamos pelos direitos fundamentais e a Covid-19. Na segunda sessão falamos sobre a politização do direito, posteriormente definimos o ativismo judicial e terminamos ressaltando a importância do Judiciário na pandemia. Já na conclusão trouxemos a importância do Judiciário em uma crise sanitária, além de mostrar que o excesso em alguma atribuição deles pode causar um efeito maléfico para a sociedade.

1 ASPECTOS DO DIREITO

O Direito é peça-chave em uma vida em sociedade. Mesmo em civilizações em que há uma grande harmonia social, há a presença de regras para delinear e delimitar condutas. Então, em períodos de crise, o direito se torna uma ciência que fica em evidência, sendo necessário saber a sua função, o papel de um juiz e, acima de tudo, os direitos fundamentais a serem preservados.

1.1 FUNÇÕES DO DIREITO NA SOCIEDADE

Demonstrar as funções do direito em uma sociedade em momento de crise sanitária é muito importante. Além disso, a finalidade do direito também torna libertador, pois traz à tona o que pode ser exigido uns dos outros e em especial dos governos.

O direito pode ser o resultado dos acontecimentos cotidianos dos homens e também, obviamente, da vontade da sociedade, resultando em valores morais, sociais, podendo ser, também, resultado de fenômenos históricos por meio da evolução da norma (BERGEL, 2001).

Bergel (2001, p. 38), nesse mesmo sentido, traz uma definição de direito, sendo:

(...) conjunto das regras de conduta que regem as relações suscetíveis de estabelecer uma sociedade com maior ou menor organização. As

normas sociais sempre correspondem a prescrições destinadas a ordenar relações sociais impondo determinados comportamentos cujo o respeito é assegurado pelas autoridades públicas.

Por isso, ter um Estado de Direito estável e institucionalizado é benéfico para as pessoas, pois alguns direitos pessoais são relativizados como forma de beneficiar a coletividade (REVERBEL, 2009). Reverbel (2009, p. 2) argumenta da seguinte forma: “Todos – e cada um – abdicam parte de sua individualidade em prol de uma mediação técnico-jurídica, instrumentada e concretada em realidades distintas, que modernamente vem ganhando o *nomem iuris* de Estado de Direito.”

Dentre as funções do direito está regular a vida social, ou seja, dar a garantia de uma organização social que possa trazer paz às pessoas. Em tempos de crise em que atinge a totalidade da população essa função é essencial. E essa garantia de que as normas serão obedecidas é dada pelo Estado.

A partir disso, segurança jurídica se torna uma necessidade muito relevante ao ser humano, tendo em vista que o respeito à ordem é algo primordial, e sem um estado organizado não é possível conseguir justiça (NADER, 2016). Nader (2016, p. 131) complementa: “(...) o ideal para o homem é desfrutar de segurança e justiça e um dos grandes desafios que se apresentam ao legislador está justamente em atender a esses dois valores em uma conjugação harmônica.”

O fator segurança jurídica envolve a de orientação e persuasão, em que traz um relevante fator de orientação social. Isso faz com que a sociedade tenha um sentimento de igualdade e liberdade, pois os comportamentos se tornam mais previsíveis. Sendo assim, principalmente em período de pandemia, onde há um inimigo pouco conhecido e a sociedade se encontra fragilizada, esse item é um instrumento poderoso para o bem-estar de todos.

Outro aspecto que deve ser levantado é o acesso à justiça. Sabe-se que esse acesso é um direito fundamental relacionado à cidadania (SILVA, 1999). A promoção da cidadania, principalmente no tocante ao acesso à justiça como meio de colocar em prática o direito, é um aspecto que o Estado deve providenciar (SILVA, 1999). José Afonso da Silva (SILVA, 1999, p. 17) assim assevera: “a organização judiciária é meio institucional

preordenado para o exercício da prestação jurisdicional, que o Estado tem que pôr a serviço da cidadania.”

De fato, o acesso à justiça é meio importante, ele é um instrumento poderoso e relevante para o exercício pleno do direito. Sendo ele um aspecto de cidadania, tendo em vista que as pessoas a buscam para reivindicar tratamento justo e garantido por lei, nos períodos de crise a relevância desse instituto se torna ímpar.

Fazer uso das funções e finalidades do direito em períodos difíceis certamente pode facilitar em uma proporção significativa a resolução das demandas sociais. O direito deve ser protagonista disso, pois a partir de tudo que foi tratado é possível vislumbrar a grande utilidade desta ciência. Vendo tudo isso, o juiz é um personagem que traz consigo grande responsabilidade, pois preside as demandas e tem como principal função dar respostas.

1.2 FUNÇÕES DO JUIZ NA SOCIEDADE

Esse tópico busca mostrar a função social do juiz fazendo uma relação com a crise sanitária da Covid-19. É certo que, com a pandemia, o Judiciário está sendo muito demandado, por isso é relevante saber o que se espera de um julgador.

A justiça é um dos elementos que justificam a soberania de um estado e dentro da justiça está o dever de julgar (BERGEL, 2001). O juiz nesse caso tem as prerrogativas de dizer o direito, de pôr fim a uma contestação e o poder de mando cujo conteúdo principal está o de fazer valer seus comandos (BERGEL, 2001).

Aplicar a lei a casos particulares é a função mais notória do juiz. É a função mais genérica e que o senso comum conhece. Nesse período em questão, em que há um vírus atuando de forma silenciosa e mortal, fazer esse trabalho é de grande relevância para o bem-estar social.

Lênio Streck (STRECK, 2016, p. 719) entende e leciona da seguinte forma:

Nesse sentido, entendo que há um direito fundamental de obter uma resposta adequada à Constituição, que não é a única e nem a melhor. Cada juiz tem suas convicções pessoais e sua ideologia

própria, mas isso não significa que a decisão possa refletir esse subjetivismo. O juiz precisa usar uma fundamentação que demonstre que a sentença ocorreu por argumentos de princípio, e não de política, de moral ou outro qualquer.

O juiz comanda a atividade processual, tendo que ser imparcial. Ele não deve participar do jogo de interesses contrapostos, colocando-se em pé de igualdade com as partes, buscando o benefício geral. Esse tipo de atuação deve estar presente em todos os momentos, principalmente em uma pandemia.

Por isso, há de se notar que juízo de valor, se é bem ou mal, não deve ser de propriedade do juiz, porém a sociedade crê na sensibilidade de justiça deste julgador. Isso enseja em subjetivismo, pois cada um tem uma consciência e um mar de princípios a sua disposição (ABBOUD, 2015). Essa referência (ABBOUD 2015, p. 9) esbraveja com essa frase: “Se a aposta está na discricionariedade de quem julga, muitas serão as justiças...”

O juiz em suas decisões deve proteger de forma sistemática os direitos fundamentais. Sempre que houver alguma violação desses princípios, o magistrado primeiramente deve buscar realizar uma análise sobre a violação ou não desses princípios. Em períodos difíceis como a de crise sanitária, garantir esses princípios é fundamental.

Julgadores preparados e que seguem a sua liturgia de exercer seu papel com zelo e dentro dos preceitos do estado democrático de direito traz maior estabilidade social, nos coloca em situação de estabilidade jurídica, ainda mais quando a sociedade está fragilizada por uma doença quase desconhecida. Assim, há uma situação em que os direitos fundamentais precisam estar em grande evidência, e é primordial que sejam preservados.

1.3 DIREITOS FUNDAMENTAIS E CRISE DA COVID-19

O que se propõe neste tópico é demonstrar a importância dos direitos fundamentais em um período de crise. É certo que a crise do coronavírus atingiu vários segmentos da sociedade, tais como economia, trabalho, educação etc. Saber a relevância desses direitos fundamentais é peça-chave no momento de pandemia, pois em certos momentos eles precisam ser preservados e em outros, mitigados.

Diante dos direitos fundamentais estarem presentes na Constituição de 1988, isso coloca o estado como obrigado a implementá-los, porém podemos trazer uma série de limitações, tal como a reserva do possível. Em grande parte das situações, o Judiciário tem entrado com o objetivo de solucionar lides dessa natureza (GRANJA, 2013). Esse autor (GRANJA, 2013, p. 3479) também aduz:

Diante de tal assertiva, a grande a celeuma envolvendo o instituto dos direitos fundamentais sociais, é necessidade de efetivação desses direitos por parte do Estado, massacrando a sociedade devido à escassez de políticas públicas, aliada à falta de interesse de políticos, os quais são escolhidos através de um processo constitucional eleitoral pelo povo.

Os direitos e garantias fundamentais devem ser preservados em períodos de pandemia. Esses direitos têm a finalidade de proteger a coletividade e principalmente a vida. Isso se dá pela promoção de políticas públicas assertivas, com planejamento com ênfase em prioridades.

Ao dar concretude aos direitos fundamentais, de cunho individual e social, é importante dar uma ótica razoável e de existência da disponibilidade financeira do Estado, ou seja, é necessário fazer uso da razoabilidade e da proporcionalidade ao analisar os preceitos constitucionais ao fazer uma decisão judicial (BARROSO, 2009).

Esses direitos não são absolutos, por isso em certas circunstâncias alguns deles podem ser mitigados sem causar prejuízo à Constituição Federal de 1988. Isso não significa que haverá prejuízo coletivo. Mesmo com essa possível colisão de direitos, qualquer abuso ilegítimo por parte do Estado pode ser questionado, principalmente pelas vias democráticas. Assim, o Judiciário é meio muito importante nesses períodos difíceis de crise.

Por isso, Hess (2011, p. 269) ensina:

As políticas públicas traduzem-se em prestações positivas da atividade estatal por meio do exercício das funções do Estado, seja pela construção normativa do Legislativo, pelo ato de governo do Executivo e pela decisão do Judiciário para a consecução dos objetivos e fins sociais do Estado democrático de direito.

Os direitos e garantias fundamentais devem estar em evidência em momentos “normais” da história. Imagine em períodos difíceis como um de crise sanitária em que vários direitos precisam ser mitigados em favor de outros mais necessários. Debater isso faz parte do escopo do direito, estando o Judiciário no centro dessas discussões, em alguns momentos de forma cirúrgica e em outros, com excessos.

2 CRISE DA COVID-19 E O ATIVISMO JUDICIAL

Neste capítulo serão tratados possíveis excessos do poder Judiciário na pandemia. Apesar da necessidade de haver um Judiciário para pacificar relações, em certos momentos ele pode estar fazendo, na verdade, o papel de legislador e executor.

2.1 POLITIZAÇÃO DO DIREITO

Um assunto muito relevante é o possível uso das atribuições do Judiciário para alcançar objetivos políticos. Em algumas situações, esse movimento é de fácil notoriedade, em especial no tocante ao chamado ativismo judicial. O objetivo maior deste tópico é fazer uma análise sobre a politização do direito em momentos de pandemia.

A judicialização da política é um fenômeno relacionado ao mau funcionamento das instituições, mesmo tendo uma delimitação constitucional, sendo possível perceber muitas discussões judiciais sobre a adequação ou não de medidas tomadas pelo governo de assuntos presentes na Constituição Federal, seja do Legislativo ou do Executivo (STRECK, 2016).

Lênio Streck (2016, p. 724) ainda acrescenta:

(...) a judicialização pode ser ruim ou pode não ser. Depende dos níveis e da intensidade em que ela é verificada. Na verdade, sempre existirá algum grau de judicialização (da política) em regimes democráticos que estejam guarnecidos por uma Constituição normativa. Por isso, é possível observá-la em diversos países. Aliás, ainda recentemente, viu-se isso na Alemanha e nos Estados Unidos. Por vezes, para a preservação dos direitos fundamentais, faz-se necessário que o Judiciário (ou os Tribunais Constitucionais) seja chamado a se pronunciar toda vez que existir uma violação por

parte de um dos Poderes à Constituição. Portanto, a judicialização decorre de (in)competência – por motivo de inconstitucionalidades – de poderes ou instituições.

É importante destacar um quadro de possível confusão entre espaço jurídico e espaço político. Isso traz como resultado uma política ruim por meios jurídicos, ou seja, sai uma decisão jurídica por conta de um litígio político (por exemplo: leitos escassos com pacientes em excesso).

O direito não pode ser usado como instrumento político para garantir palanque com escolhas que tendem a beneficiar grupos partidários ou pequenos grupos de interesse não coletivo. Assim, uma crise não pode servir para beneficiar interesses individuais, mas sim coletivos, pois o direito não pode ser usado para esse fim. Por outro lado, não se pode deixar de buscar o Judiciário quando for para buscar concretizar direitos.

Nessa linha, Lênio Streck (2016, p. 721) ainda complementa:

(...) torna-se necessário enfrentar os desafios que tem o Poder Judiciário para – no limite, em face da incompetência dos demais Poderes – contribuir para a concretização dos direitos fundamentais. Isso implica, fundamentalmente, enfrentar o tema a partir da necessária diferenciação entre os fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política. Afinal, uma decisão constitucionalmente adequada também deve ser observada como um direito fundamental do cidadão.

Esse mesmo autor entende que o Judiciário é procurado porque se acredita em uma apreciação da demanda com observância dos preceitos jurídicos estabelecidos e principalmente com a esperança de obter uma prestação judicial dentro dos limites legais.

Por isso, o direito também não pode ser objeto de visibilidade notória de grande impacto social, ou seja, os chamados justiceiros. A necessidade de justiça de uma sociedade não pode ser colocada somente em cima de um julgador, ou seja, não pode ser transferida exclusivamente para o Judiciário. Essas transformações sociais que são solicitadas por uma situação de crise não devem ser colocadas somente no Judiciário.

O uso abusivo e superficial do direito para fins de atingir e deslegitimar um possível inimigo já vem sendo estudado e ganhou o nome de Lawfare (BARROS; FARIAS; OLIVEIRA, 2017). O uso desse artifício

busca incapacitar o oponente, usando esses mecanismos, trazendo termos à tona, tal como campo de batalha legal (artigo Lawfare). Barros, Farias e Oliveira (2017, p. 364) complementam sobre o Lawfare:

Tendo então suas características ou táticas já reconhecidas pela comunidade jurídica internacional, quais sejam: a) A manipulação do sistema legal. b) Dar aparência de legalidade para perseguições políticas. c) A utilização de processos judiciais sem qualquer mérito, sem conteúdo, com acusações frívolas. d) Abuso do direito para danificar e para deslegitimar um adversário. e) Promoção de ação judicial para desacreditar o oponente. f) Tentativa de influenciar a opinião pública. g) Utilização da lei para obter publicidade negativa ou opressiva. h) Judicialização da política: a lei como instrumento para conectar meios e fins políticos. i) A promoção da desilusão popular. j) A crítica àqueles que usam o direito internacional e os processos judiciais para fazer reivindicações contra o Estado. k) A utilização do direito como forma de constranger e punir o adversário. l) Acusação das ações dos inimigos como imorais e ilegais, com o fim de frustrar objetivos contrários.

O Lawfare é um fenômeno muito ligado a um uso de forma estratégica da legislação para mobilizar litígios como pano de fundo para transformação social, gerando uma forma de legalizar essas ações de ataque. Uma crise é um momento importante para usar desse artifício, tendo em vista que grandes interesses estão sendo colocados à prova.

O Judiciário como órgão técnico, em que coloca em prática o estudo do direito, não deve se envolver com política, pois se mostra incompatível, fazendo com que um julgador imparcial possa se transformar em super-herói que passa por cima da norma para agradar grupos da sociedade em detrimento de outros. Essa atuação pode inclusive gerar o fenômeno do ativismo judicial, que será tratado na próxima sessão.

2.2 ATIVISMO JUDICIAL

O objetivo desse tópico é definir o ativismo judicial e relacionar com a crise da Covid-19, pois em vários momentos o judiciário está tomando

para si as rédeas da situação e tomando decisões no lugar do Executivo e do Judiciário.

Fernandes (2012, p. 262) traz como definição de ativismo judicial, sendo:

Ativismo judicial é uma atitude ou comportamento dos magistrados em realizar a prestação jurisdicional com perfil aditivo ao ordenamento jurídico – ou seja, com regulação de condutas sociais ou estatais, anteriormente não reguladas, independente de intervenção legislativa – ou com a imposição ao Estado de efetivar políticas públicas determinadas (ativismo jurisdicional); ou ainda como um comportamento expansivo fora de sua função típica, mas em razão dela (ativismo extrajurisdicional).

O célebre autor Luiz Roberto Barroso (2009, p. 6) também tem sua definição: “A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.” Ainda segundo Barroso (2009, p. 6), o ativismo pode ser constatado por meio de várias ações bem características, tais como:

a) a aplicação direta da Constituição a situações não contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Em um contexto de pandemia, em várias situações é possível vislumbrar que o Judiciário atua ocupando atribuições que teriam que ser dos poderes Legislativo e Executivo. Além do apelo da sociedade por justiça, há espaços vazios no momento da propositura da demanda judicial, muitas vezes sendo necessárias respostas ágeis. E ao contrário, caso não exista a ação judicial ocorre essa chamada de contenção judicial.

É fácil fazer a ilustração de uma tese flagrantemente ativista no Judiciário brasileiro. Barroso lista vários casos em que o Supremo Tribunal Federal se utilizou de princípios para proferir acórdãos com força quase

normativa, em temas em que nem a Constituição Federal nem o legislador ordinário têm textos expressos. No caso do nepotismo, usou o princípio da moralidade e impessoalidade, e no caso da fidelidade partidária, usou o princípio democrático (BARROSO, 2009).

A desvantagem de uma ação ativista por parte dos órgãos julgadores é o grau de subjetivismo das decisões, pois a partir do momento em que não há norma para determinada matéria, abre um grande espaço para o juiz atuar conforme suas convicções, podendo, em muitos casos, extrapolar seus limites.

O ativismo judicial vem sendo cada vez mais comum, e isso se dá pelo fato de a política e o direito estarem cada vez mais juntos, tornando essa relação muito perigosa e polêmica, pois não é fácil manter o Judiciário dentro das suas competências postas pela Constituição.

Essa judicialização é fruto de uma crise das instituições, em especial, do Legislativo e do Executivo, pois não tomam providências de forma efetiva, colocando o Judiciário na linha de frente de várias ações de interesse público.

Lênio Streck (2016, p. 730) leciona da seguinte forma sobre as decisões judiciais:

A explicitação da resposta de cada caso deverá estar sustentada em consistente justificação, contendo a reconstrução do direito, doutrinária e jurisprudencialmente, confrontando tradições, enfim, trazendo a lume a fundamentação jurídica que, ao fim e ao cabo, legitimar a decisão no plano do que se entende por responsabilidade política do intérprete no paradigma do Estado Democrático de Direito.

É bem verdade a real possibilidade de combate ao ativismo judicial, principalmente quando é objeto de promoção de convicções pessoais, com uso de preceitos e princípios indeterminados para garantir decisões que vão de encontro ao contexto, de encontro com as normas jurídicas e especialmente contra a real necessidade social.

2.3 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA PANDEMIA

É certo que o Judiciário está sendo demandado de forma constante no momento de crise sanitária. Nesse contexto, é necessário fazer uma

análise sobre como está sendo de forma geral a atuação do Judiciário na pandemia da Covid-19 no tocante a direitos fundamentais.

O nosso sistema jurídico, positivado na Constituição de 1988, está repleto de princípios, tornando-os fonte robusta de orientação para decisões, principalmente em seus artigos 4º e 5º, que são grandes fontes de direitos e obrigações (BRASIL, 1988). Esses princípios podem ser utilizados como preceitos fundamentais, dando caráter aos sistemas do processo, ou seja, acabam por ser verdadeiras diretrizes (ARAÚJO; FARO, 2020).

No contexto da Covid-19, Araújo e Faro (2020, p. 65) complementam:

O surto da COVID-19 dentre tantas outras coisas, serviu para demonstrar a similitude, dadas as proporções, da situação na qual o sistema de saúde pública encontra-se inserido, causando maior pânico não pelo alastramento da doença em si, mas pela proximidade e rapidez com que os hospitais, postos de atendimentos e recursos humanos (médicos, enfermeiros e diversos profissionais da área da saúde) e técnicos (remédios, respiradores, instrumentos de médicos etc.) entrariam em colapso, resultando no falecimento de cidadãos não pela contração do vírus em si, mas pela ausência de atendimento médico adequado.

Em muitas situações está ocorrendo uma atuação ativista do judiciário, pois extrapola de forma flagrante os seus limites de atuação. Um dos motivos é o excesso de normas de alcance indeterminado, muitos princípios, deixando o juiz com poderes quase ilimitados para tomar suas decisões, incluindo as que são de demanda da pandemia. Ao se fazer uma consulta a sítios de conteúdo jurídico é possível constatar a quantidade de notícias em que o Judiciário está sendo demandado por conta da pandemia. E várias dessas notícias fogem do tema saúde, invadindo cada vez mais a economia e política.

Assim, é possível mostrar uma proporção cada vez maior de julgamentos de primeiro e segundo grau, em que o objeto são questões de cunho político (ARAÚJO; FARO, 2020). Esses mesmos autores (2020, p. 66) rezam que:

A judicialização de demandas, então, que já se mostrava tão comum em nosso país, ganhou novas proporções, tornando os juízes de primeiro e segundo grau de jurisdição os responsáveis por proferir a última palavra em questões intimamente relacionadas à política, imiscuindo-se em questões governamentais, causando muitas vezes imprecisão quanto à interpretação legal e insegurança quanto ao resultado proferido, em prejuízo ao próprio cidadão brasileiro.

Decisões que tratam sobre direitos fundamentais não têm a necessidade de serem ativistas. Em um estado democrático de direito, em que um poder controla o outro, não há o que se falar em prevalência ou superioridade de poder, ainda mais em período de pandemia, em que a harmonia desses poderes deve estar presente.

Ao mesmo tempo, o direito à saúde e à vida devidamente resguardada na Constituição Federal não deve ser negligenciado por nenhum dos poderes. Nesse caso, ao chegar no Judiciário, é necessário esquecer convicções pessoais e atuar de acordo com o que autoridades de saúde recomendam, sem invadir os debates políticos, tendo em vista que os poderes devem agir para facilitar a ação destes, e não para patrocinar interesses de terceiros.

CONCLUSÃO

Fazendo um exame das partes do presente estudo, é viável enunciar algumas ideias básicas sobre o tema explanado.

A ciência jurídica é um ramo que está entranhado na sociedade de corpo e alma, ou seja, conhecer acerca de direitos nos torna livres e com argumentos mais sólidos para uma vida harmônica em sociedade. Essa conclusão em um momento difícil da história da humanidade é ainda mais verdadeira, tendo em vista a necessidade de saber sobre normas de conduta tanto dos governos quanto dos governados. Isso tudo envolve a atuação do Judiciário na pessoa do magistrado, do Legislativo na pessoa dos parlamentares, do Executivo por meio de toda sua equipe, assim como a necessidade dos populares em saber sobre seus direitos, podendo buscar uma harmonia entre todos esses personagens.

A partir disso, quando buscamos a atuação do Judiciário em uma demanda que exigiria uma atuação do poder Executivo ou do Legislativo,

torna a lide mais difícil, pois entre esses poderes teria, em tese, de haver limites. Esses limites nem sempre são respeitados, trazendo dissabores e conflitos, e ao fim a sociedade paga por isso.

Aí quando surge uma crise sanitária em que milhares de pessoas estão passando por algum tipo de problema, a necessidade de poderes harmônicos aumenta. No entanto, não é isso que se vê na prática, ou seja, lides geram outras lides, e as partes ficam no meio sem uma solução definitiva e eficaz.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo – diálogos entre discricionariedade e democracia. **Revista de Processo**, São Paulo, a. 40, v. 242, p. 21-47, abr. 2015.
- ARAÚJO, José Henrique Mouta; FARO Roberta Pina Barbosa. A covid-19 e a asfixia de direitos: a atuação do poder judiciário. **Revista de processo, jurisdição e efetividade da justiça**, v. 6, n. 2, p. 57-77, jul./dez. 2020.
- BARROS FILHO, Geraldo Carreiro de; FARIAS, Athena de Albuquerque; OLIVEIRA, Gislene Farias de. Considerações sobre o Instituto do Lawfare. **Id onLine Rev. Psic.**, v. 10, n. 33. Supl. 2, jan. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.
- BERGEL, Jean-Louis. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- FERNANDES, R. V. de C. Ativismo Judicial: por uma delimitação conceitual à brasileira. **Confluências**, Niterói: PPGSD-UFF, v. 12, 2012.

- GRANJA, Cícero Alexandre. O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 119, dez. 2013.
- HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. **Revista da Seção Judiciário do Rio de Janeiro**, v. 18, n. 30, p. 269, 2011.
- NÁDER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Ativismo judicial e estado de direito. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 4, n. 1, 2009.
- SILVA, J. A. da. Acesso à justiça e cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, n. 216, p. 9-23, 1999.
- STRECK, Lenio Luiz; TASSINARI, Clarissa; LEPPER, Adriano Obach. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, p. 56-57, 2015.
- STRECK, L. L. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law (EJLL)**, 17(3), p. 721-732, 2016.
- TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Rev. direito GV [online]**, v. 8, n. 1, p. 37-57, 2012. ISSN 1808-2432.

ANÁLISE DOS PONTOS DE CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (LEI 6938/81) E DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA (LEI 7794/2012)

*Alessandra de Quadros*³

INTRODUÇÃO

A contemporaneidade mundial é marcada por uma crise socioambiental sem precedentes. Os efeitos da relação, altamente entrópica, do uso abusivo dos bens de consumo são divulgados em larga escala pela mídia: catástrofes ambientais; quebras na produção agrícola; extinção de insetos que afetam a polinização das florestas, contaminação por agrotóxicos de lavouras comerciais; queimadas; o surgimento do fenômeno dos refugiados ambientais, dentre tantos outros.

A percepção de afastamento entre humanidade e meio ambiente gera a falsa percepção de que as sociedades humanas não dependem das funções e serviços prestados pelos ecossistemas. A superação da distopia de soberania humana em relação às condições da Biosfera é um desafio premente no contexto atual.

³ Mestranda em Desenvolvimento Regional. Pesquisadora CNPq/PPGDR.

Como resultado direto desse processo, observa-se a emergência de cenários distintos: (1) de um lado, temos a busca pela “sustentabilidade”, um conceito que passa a ser utilizado indistintamente, por vezes buscando a inserção do sistema produtivo/econômico no bojo da complexidade ambiental e outras vezes objetivando a sustentabilidade do sistema capitalista de produção. Desse cenário emergem conceitos como desenvolvimento sustentável, economia socioambiental, gestão ambiental empresarial e territorial, dentre outros tantos. (2) Por outro lado, a constituição de uma sociedade cuja razão de ser e existir se dá sob a égide do consumo, que pressiona a base de recursos naturais, gerando danos aos ecossistemas e, conseqüentemente, aos sociossistemas; gerando degradação ambiental, miséria e injustiças de distintas ordens diretamente relacionadas ao modo de exploração e expropriação ao meio ambiente, dos seres humanos e das ecologias existentes nestas relações.

Nesse sentido, uma das atividades econômicas mais imbricadas pelas contradições entre produtividade e sustentabilidade é a agricultura. Não somente pela importância econômica, principalmente no Brasil, onde a produção de commodities tem reflexos diretos na balança comercial, quanto na qualidade de vida da população, na medida em que a produção agrícola é responsável pela garantia da oferta de alimentos.

Existe uma clara disputa de narrativas sobre a produção de alimentos. De um lado, aqueles que defendem o uso de tecnologias como fertilizantes sintéticos, sementes transgênicas e agrotóxicos, como necessários para garantir o suprimento da demanda por alimentos no mundo. De outro lado, aqueles que denunciam e atribuem ao modelo convencional de agricultura a contaminação das águas, dos solos, bem como dos próprios alimentos, propondo assim a necessidade da emergência de outro modelo agrícola, menos poluidor e destruidor do meio ambiente.

O ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, conforme elucidado na Constituição Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda antes da CF 1988, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981) lançava o desafio da preservação am-

biental por meio de políticas públicas e de um aparato estatal condizente com esta demanda, em distintas esferas de contribuição e preservação ambiental e em todos os níveis de formação, estruturação, planejamento e execução.

A escolha do estudo, bem como o tema, é imprescindível pelas seguintes razões: tanto a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) quanto a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) são temas fundamentais e urgentes na atualidade, uma forma alternativa e desperta de estar no planeta, respeitando o meio ambiente, a si e ao outro, e a complexidade das relações existentes é o caminho para a busca de sociedades sustentáveis e autônomas. No Brasil, existe a PNMA (Lei 6938/81) e a PNAPO (Lei 7796/12), fundamentais na contemporaneidade e, portanto, faz-se necessário analisar os pontos de convergência em ambas as políticas.

O método utilizado, a análise de conteúdo. A escolha para a realização da análise de conteúdo das políticas públicas se deu nas seguintes etapas: a preparação da informação, sua devida interpretação e a análise dos pontos de convergência entre a Política Nacional de Meio Ambiente e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Na fase de preparo das informações foram analisadas as políticas públicas, sendo que o material foi preparado a fim de constituir as informações a serem submetidas à análise de conteúdo.

Para Bardin (2011), a análise de conteúdo é uma técnica utilizada para realizar a descrição objetiva do conteúdo, é um instrumento de cunho metodológico.

1. POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Temos uma longa trajetória nas construções de políticas ambientais, iniciando em 1981 com a publicação da Lei n. 6.938, com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), na Constituição Federativa do Brasil de 1988 (CFB) e, posteriormente, constando fortemente na Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Lei n. 9.795/99, entre outras.

A Política Nacional de Meio Ambiente foi promulgada em 31 de agosto de 1981. Esta foi uma legislação que passou 20 anos sendo construída, analisada e ponderada até pautar a versão final, Lei 6.938/81. Na época, quem estava à frente da estruturação desta política era o General,

Biólogo e Bacharel em Direito Paulo Nogueira Neto. O Brasil estava na fase de abertura política e a promulgação da PNMA foi uma grande conquista. O presidente do País era o General Figueiredo, este comprometido com a esfera da União, propiciando diálogos lotados de controvérsias e atentos à mobilização popular.

Esta política veio ao encontro da necessidade de atentar-se a questões ambientais na época, sendo que a mesma perdura até hoje. Há quem diga que ela precisa de atualização uma vez que, quando foi elaborada, voltou-se mais para questões rurais e da preservação da biota e dos ecossistemas. Hoje temos o surgimento e crescimento de centros urbanos de diferentes magnitudes e necessidades distintas, como sistema sanitário, mobilidade urbana e habitacional, dentre tantas nuances relevantes ao funcionamento das cidades. Contudo, a PNMA continua sendo um instrumento fundamental ao processo de gestão ambiental no âmbito público ou privado, de pessoa física ou jurídica. Esta lei estabeleceu uma ferramenta fundamental sistêmica, fomentando a análise e estudos ambientais burocráticos, de caráter administrativo e técnico, construindo uma estrutura relevante para gestão ambiental.

Uma caracterização fundamental foi que a institucionalização, enquanto Política Nacional de Meio Ambiente, deu abertura ao Ministério Público para agir, levando o meio ambiente à pauta da fiscalização e análise por esta instância de poder.

A partir desta promulgação, órgãos e instâncias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios inicializaram o procedimento de regulamentação ambiental, ordenamento de usos, a ação administrativa do licenciamento ambiental para empreendimentos potencialmente poluidores, prejudiciais à biota, solo, água e ar e a ação de fiscalização ambiental.

Em âmbito nacional foi instaurado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo de ações de gestão ambiental, mais tarde surgiram os Consema(s) em nível estadual e os Condema(s) em nível municipal.

1.1 DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

A PNMA, em seu artigo 2º, traz a caracterização geral dos objetivos da política como a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental

propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, ficando muito claro nesta parte introdutória que se trata de pensar o desenvolvimento econômico e social levando em consideração a preservação ambiental. Para tal, leva em consideração os seguintes princípios e diretrizes: ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, os incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, o acompanhamento do estado da qualidade ambiental, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação e, por fim, a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

2. POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA

A PNAPO foi instituída em 20 de agosto de 2012, portanto, 31 anos após a PNMA. A Lei n. 7.794/2012, reivindicada pelas mulheres do campo na Marcha das Margaridas, em 2011, quando a então presidente Dilma assumiu publicamente a pauta da agroecologia e produção orgânica. Porém, a pauta da agroecologia e produção orgânica já estava passando por um longo período de discussões e deliberações há cerca de 20 anos, até a promulgação da Lei 7794/2012. A PNAPO é consequência de demandas de movimentos sociais e gestores públicos preocupados com a causa. Nesse contexto, a ANA – Associação Nacional de Agroecologia e as comissões que a constituíram também se mobilizaram no sentido de construir debates e deliberações fundamentais ao bom andamento da PNAPO. A comissão nacional de agroecologia e produção orgânica ficou responsável em construir o plano da PNAPO.

2.1 DAS DIRETRIZES E OBJETIVOS DA PNAPO

A PNAPO inicia seu texto base elencando os objetivos da política nacional de agroecologia e produção orgânica, que são integrar, articular

e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.

Dentre os princípios e diretrizes da PNAPO, destaca-se a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação dos ecossistemas e recomposição dos ecossistemas modificados, a promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, a valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente aquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas, o incentivo da participação da juventude e contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica – cooperação – das mulheres.

Faz-se importante elencar os objetivos fundamentais do PNAPO, que são o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos. Destaca-se também a garantia de democratização das informações ambientais, o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social, o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente e o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade, o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia, o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

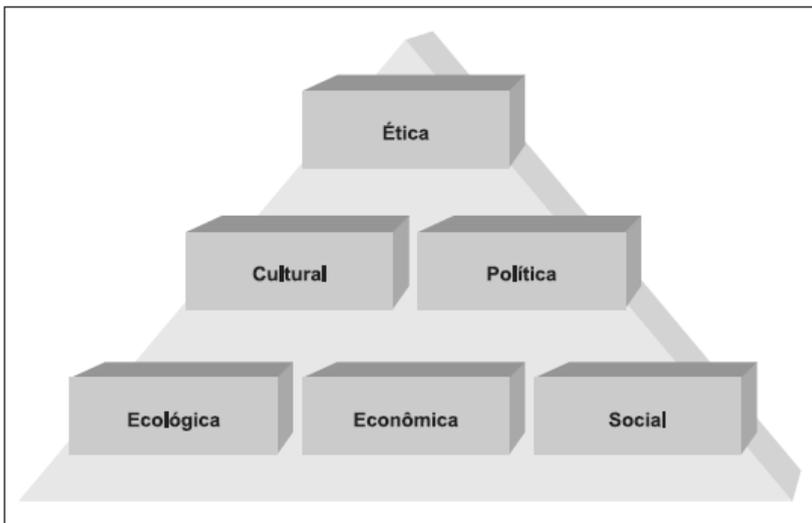
3. A AGROECOLOGIA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Como já foi destacado, o objetivo deste trabalho surge da instigante e contraditória questão imposta pelo atual modelo de agricultura brasileiro e mundial, baseado no uso intensivo de insumos sintéticos e agrotóxicos. Um modelo notadamente ultrapassado, se consideradas as demandas de preservação ambiental já previstas desde 1981 pela PNMA, bem como pela própria Constituição Federal de 1988.

Daí a necessidade de se conhecer e de encontrar na PNAPO convergências com as legislações anteriores, uma vez que esta política trata, especificamente, de um outro modelo de agricultura, diferente do modelo hegemônico, teoricamente definido por muitos autores como Agronegócio. A agroecologia nasce da necessidade da lógica da solidariedade, comprometida com a reprodução da vida e dignidade para todas as pessoas.

As Multidimensões da sustentabilidade, elencadas aqui por Caporal e Costabeber (2002), trouxeram uma importante contribuição a este tema quando descrevem as Multidimensões da sustentabilidade a partir da Agroecologia, como demonstra a figura 01:

Figura 01: Multidimensões da sustentabilidade a partir da Agroecologia



Fonte: Caporal; Costabeber (2002, p. 76).

Muitos conceitos e análises perpassam a Agroecologia, de fato, ela vai muito além da produção agroecológica e, sim, caracteriza-se por seus aspectos interconectados e sistêmicos nas dimensões ecológicas, sociais, culturais, econômicas, políticas e ética. Como princípio ecológico deve-se levar em conta os agroecossistemas, propostos por Gliessman (2000), onde a porção territorial deve manter-se a partir de suas próprias estruturas internas, levando em conta a máxima do equilíbrio ambiental em todos os seus aspectos fomentando a autossustentabilidade do sistema. Ao passo que a dimensão ecológica é fundamental, a econômica aparece com relevância destacada, uma vez que o sistema se torna justo e equilibrado à medida que há o aparato econômico a viabilizando. Cadeias curtas, redes de comércio local, gestão adequada e sistemas de manutenção, são fundamentais ao sistema, a fim de dar o suporte necessário à sua manutenção. Aspectos sociais é uma das bases que dão suporte a esta visão multidimensional, uma vez que permeia todo processo. A dimensão cultural fundamentalmente é de uma relevância imensa, pois perpassa os aspectos culturais e determina a construção de identidade, o modo de vida, as ações cotidianas, comportamentos e atitudes individuais e coletivas, propiciando a construção de saberes e fazeres e dinamização do cotidiano. A ética da solidariedade é balizador natural das dimensões questionadas anteriormente, uma vez que esta determina a forma de ser e estar no planeta, de interagir com as mais diversas dimensões, que promove uma visão holística, sistêmica, integral e interconectada em todos os seus aspectos dimensionais.

4. PONTOS DE CONVERGÊNCIAS

Como elementos relevantes na análise das políticas elencadas aqui, Política Nacional de Meio Ambiente e Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, podemos elencar três pontos de força política convergentes entre si, são eles: proteção ambiental, recuperação de áreas degradadas e envolvimento da comunidade e movimentos sociais através dos conselhos.

A proteção ambiental surge como diretriz básica e fundamental no uso, manejo, ocupação e outras formas de interação e intervenção no meio ambiente, como lógica de relacionar-se, de forma equilibrada, respeitando

o ambiente em toda sua complexidade, especificidades, interconexões naturais e biodinâmicas existentes.

A PNMA elenca principalmente o ponto de proteção ambiental como ferramenta ambiental, mas também institucional, política, administrativa e burocrática. No âmbito desta política elenca-se a necessidade protetiva envolvendo várias nuances, tanto em relação aos recursos naturais, em todas suas dimensões, quanto no estabelecimento de empreendimentos causadores de poluição e contaminação ambiental. Portanto, este objetivo elenca aspectos como medidas protetivas à flora e à fauna, às atividades rurais (agrossilvopastoris), de mineração, de silvicultura, atividades industriais, entre outras.

Já a PNAPO utiliza-se deste objetivo fundamental instrumentalizando-o como estrutura de poder na proteção ambiental quanto à questão da intervenção e uso do ambiente, formas de manejo adequada e ecologicamente correto, potencializando as atividades tradicionais na intervenção com o solo, água, ar e biota, fomentando o equilíbrio e a autossustentabilidade dos ecossistemas. Gliessman (2000) demonstra a importância ecológica do manuseio e interações com o território usado, potencializando a sustentabilidade dos agroecossistemas.

Recuperação de áreas degradadas faz-se necessária em todas as circunstâncias e contextualizações.

Envolvimento da comunidade e movimentos sociais através dos conselhos. A PNMA e a PNAPO elencam a necessidade de constituição de conselhos federais, a fim de propiciar a participação de atores sociais e entidades representativas em suas reuniões, deliberações, discussões, construções coletivas e planejamentos. A PNMA promulga, já em sua publicação, a necessidade da constituição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), e posteriormente a estruturação e constituição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMA) e Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CONDEMA). A PNAPO constitui a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), porém não vislumbra as instâncias estadual e municipal.

Os Conselhos, Comissões, Câmaras e Coletivos são de fundamental importância, nessa perspectiva em que a Agroecologia critica, emerge em

um contexto repleto de contrariedades e necessidades fundamentais, fomentando o empoderamento das gentes para atuar de forma consciente, dinâmica e desperta de discussões e tomada de decisões e para construção de políticas públicas. O momento político atual exige que as questões ambientais e as construções acerca de políticas públicas de agroecologia e produção orgânica sejam, cada vez mais, um processo reflexivo, emancipatório, sistêmico e presente nas agendas públicas.

Necessárias são a instrumentalização de políticas públicas ambientais e de agroecologia e produção orgânica a fim de transformar a consciência ingênua e o senso comum em consciência crítica, emancipatória, reflexiva, desperta e atuante em seu meio.

Sabe-se que a formação de gentes aptas a atuarem num universo de políticas públicas, tanto em meio ambiente quanto em agroecologia e produção orgânica, nem sempre está presente nas agendas municipais, estaduais e federal, geralmente ligadas à pasta de agricultura e/ou meio ambiente. A ausência de participação da sociedade gera formulações de políticas verticalizadas e descontextualizadas, aumentando a distância e dificuldades de interação entre as gentes e o poder Executivo. No caso da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, houve uma intensa mobilização dos movimentos sociais, pela Articulação Nacional de Agroecologia numa interação forte com o poder público, com eventos subsidiados através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo inclusive muitos desses encontros realizados em espaços dentro da estrutura governamental.

Horizontalidade de saberes entre movimentos sociais, escolas, municípios e instituições de ensino superior (IES) faz-se fundamental a fim de se conhecer e proceder saberes e processos decisórios territoriais, norteados por processos educadores ali desenvolvidos.

Espaços de diálogo são de fundamental importância. Estes, interdisciplinares, devem dialogar com metodologias e teorias, fomentando o conhecimento dos desafios e fragilidades das PNMA e PNAPO. Portanto, é necessário seu fortalecimento em todos os sentidos.

Nos territórios, diversas instituições podem e devem atuar em redes, movimentos sociais, coletivos, escolas, poder Executivo, universidades, entre outros. O poder Executivo municipal tem função fundamental neste processo, criando sinergia entre estes, auxiliando e promovendo proje-

tos e ações, fundamentalmente, no momento histórico em que as políticas ambientais estão sofrendo um desmonte nunca visto antes.

O fortalecimento da economia de mercado fica evidente diante de tamanho descaso e incentivos hegemônicos contra o meio ambiente. Fala-se em construir o caribe brasileiro, liberar autorizações (licenças ambientais) a fim de explorar minerais em terras indígenas, aumentar área de plantio de culturas comerciais e uso exacerbado de agrotóxicos, corroborando para o apelo midiático do agro é pop, através do agronegócio em nosso país. Enfim, nunca houve tantos retrocessos ambientais, e as consequências, bem, estas ainda estão na penumbra, pois não se sabe até onde este descaso com a agenda ambiental vai chegar, mas este é o contexto atual, assustador, mas real.

Atender às demandas atuais sem comprometer drasticamente o território é um desafio para as políticas públicas ambientais, ao depararmos com uma sociedade que consome cada vez mais, de forma desarmônica, utilizando-se irracionalmente dos recursos naturais com a justificativa do crescimento hegemônico e verticalizado (HARVEY, 1992). Este padrão deve ser fortemente contestado e criticado na construção de políticas públicas, sabendo-se de antemão e através das prerrogativas apresentadas pela gestão federal que não há interesse deste governo em instrumentalizar e potencializar a PNAPO.

O Estado, como promotor efetivo da execução, deve implementar a política nacional de meio ambiente que venha ao encontro de relações mais horizontalizadas e solidárias, uma relação de construções pautadas no desenvolvimento equitativo e justo para a vida em todas as suas manifestações, de universalidades, da proteção ambiental, vindo ao encontro dos objetivos da PNAPO.

Em muitas situações, as formulações e implementações da PNAPO envolvem pouca ou nenhuma participação de atores sociais, inexistindo a diversidade e construções em conjunto de políticas efetivas. No entanto, estas construções (e decisões) ficam nas mãos de poucos, mas que possuem muitos interesses, que em sua maioria vêm ao encontro das injustiças ambientais e da lógica de dominação hegemônica e mercadológica.

Os municípios devem propiciar espaços colaborativos, como conselhos e comissões, para discussões, espaços para diálogo democrático e

participativo, incluindo todos os presentes e seus mais distintos contextos de atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta crise não se caracteriza apenas em sua conjuntura biológica-físico-química, à qual é urgente planejamentos e estratégias de minimização de impactos ambientais, mas sim, e fundamentalmente, trata-se de uma crise social que está diretamente relacionada à degradação e injustiças ambientais.

Uma das necessidades mais urgentes no campo socioambiental, diante desse contexto, refere-se à construção de um olhar humano capaz de perceber-se como parte integrante, interconectado e interdependente dos ecossistemas e do empoderamento das gentes para atuar de forma consciente, dinâmica e desperta de discussões e tomada de decisões e para construção de políticas públicas.

Sabe-se que a formação de gentes aptas a atuarem num universo de políticas públicas, tanto em meio ambiente quanto em agroecologia e produção orgânica, nem sempre está presente nas agendas municipais, estaduais e federal, geralmente ligadas à pasta de agricultura e/ou meio ambiente. Esta ausência gera formulações de políticas verticalizadas e descontextualizadas, aumentando a distância e dificuldades de interação entre as gentes e o poder Executivo e aumenta as impossibilidades para a formulação, análise, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas participativas e voltadas ao bem comum.

Nos territórios, diversas instituições podem e devem atuar em redes, movimentos sociais, coletivos, escolas, poder Executivo, universidades, entre outros. O poder Executivo municipal tem função fundamental neste processo, criando sinergia entre estes, auxiliando e promovendo projetos e ações, fundamentalmente, no momento histórico em que as políticas ambientais estão sofrendo um desmonte nunca visto antes, pois não há interesse deste governo em instrumentalizar e potencializar a PNAPO.

O Estado, como promotor efetivo da execução, deve implementar a política nacional de meio ambiente que venha ao encontro de relações mais horizontalizadas e solidárias, uma relação de construções pautadas do desenvolvimento equitativo e justo para a vida em todas as suas mani-

feições, de universalidades, da proteção ambiental, vindo ao encontro dos objetivos da PNAPO.

Tratando-se dos princípios, diretrizes e objetivos da PNAPO, observa-se que vários são os pontos de convergência entre ambas as políticas, como a busca por um ambiente mais equilibrado, conservação dos ecossistemas naturais, recuperação da biodiversidade e sociodiversidades, recuperação de ambientes degradados, entre tantas outras. Percebe-se que a PNMA dá as diretrizes gerais da gestão ambiental num todo, nesse sentido, a PNAPO e outras políticas publicadas após 1981 são uma extensão desta política.

A PNAPO, dessa maneira, veio fortalecer uma estrutura institucionalizada de política pública já existente, potencializando as diversas nuances da Agroecologia e produção orgânica, tantas vezes enfraquecidas e mesmo invisibilizadas por gestores ambientais.

Assim, a PNAPO se insere como contradição à perspectiva hegemônica ao modo convencional de agricultura, fortalecendo a máxima de desenvolvimento social e econômico, respeitando as especificidades e características endógenas territoriais como a cultura, as relações, a socialização e a convivência, assim como as potencialidades internas, propiciando a cooperação em diversos aspectos.

Necessárias são a instrumentalização de políticas públicas ambientais e de agroecologia e produção orgânica a fim de transformar a consciência ingênua e o senso comum em consciência crítica, emancipatória, reflexiva, desperta e atuante em seu meio.

O momento político atual exige que as questões ambientais e as construções acerca de políticas públicas de Agroecologia e produção orgânica sejam, cada vez mais, um processo reflexivo, emancipatório, sistêmico e presente nas agendas públicas.

Vislumbrar os pontos de convergência entre a Política Nacional de Meio Ambiente e Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica traz à tona conexões e nuances existentes entre ambas, havendo uma compatibilidade de objetivos e diretrizes que balizam as legislações e normas existentes, legitimando-as enquanto política pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente**. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm.

- BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Política Nacional de Educação Ambiental**. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm.
- BRASIL. **Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise Multidimensional da Sustentabilidade – uma Proposta Metodológica a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 3, n. 3, jul./set. 2002.
- GLIESSMAN, S. R. **Agroecology: Ecological Processes in Sustainable agricultures**. Chelsea: Ann Arbor Press, 1997.
- HARVEY, D. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. *In*: HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

GESTÃO TRIBUTÁRIA DAS EMPRESAS PARA REDUÇÃO DE CUSTOS: RELEVÂNCIA E IMPLICAÇÕES

Luís Carlos Ribeiro Alves⁴

INTRODUÇÃO

A informação contábil é base para o exercício das ações de planejamento, administração e controle organizacional das empresas em busca por maior eficiência na aplicação dos recursos para a maximização dos resultados. Este trabalho analisa a relevância da implementação de estratégias de gestão tributária no contexto da empresa moderna brasileira, com a finalidade de promover a redução e controle de custos da atividade empresarial e, em segunda instância, ampliar a sua eficiência e capacidade de gerar lucros a partir de suas atividades. Cabe, portanto, situar de que tipo de atividade humana falamos quando nos referimos à empresa. Nesse sentido, a compreensão do referido conceito em território nacional pode ser definida de maneira indireta, haja vista que a legislação brasileira não define um conceito de empresa em si, mas define empresário como sendo “aquele que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (BRASIL, 2002, Art. 966). Poderíamos, portanto, a partir do Conceito disposto no Código de Direito Civil Brasileiro, definir a empresa como

4 Doutorando em Educação Baseada em Competências (MARCO); Mestre em Educação (USAL/ UFPE); MBA em Auditoria, Controladoria e Perícia Contábil (IBRA) Bacharel em Administração Pública (UECE) e Filosofia (ITEP).

a atividade humana que tem como finalidade a produção ou distribuição de bens e serviços com a finalidade de obter lucros.

A obtenção de lucros pelas empresas envolve uma série de fatores que envolve desde o tipo de serviços que são prestados ou produtos que são produzidos pela empresa. O custo, de acordo com Crepaldi (1998), se constitui como uma parte importante da atuação da empresa, uma vez que consiste nos gastos realizados pela empresa para a transformação da matéria-prima de seu trabalho no produto a ser distribuído aos clientes. Para tanto, na gestão de custos tem como objetivo promover o controle eficiente dos recursos da organização para que alcance seus resultados, apesar dos desafios próprios da complexidade do mercado. No que concerne à participação das obrigações tributárias como parte desses custos, a gestão tributária tem como foco, de acordo com Moge *et al.* (2011), a elisão fiscal para o devido cumprimento das obrigações empresariais de acordo com a legislação estabelecida.

Este artigo busca responder à seguinte pergunta: Qual a relevância e implicações da implementação de estratégias de gestão tributárias como redução de custos para as empresas?

Para tanto, está organizado em três partes. Em um primeiro momento, apresenta o marco conceitual da gestão de custos nas empresas, abordando em seguida o planejamento tributário no contexto das empresas de diferentes naturezas jurídicas e os regimes de tributação com suas principais vantagens e desvantagens. Em seguida, discute os resultados de questionário aplicado com empresas brasileiras sobre suas práticas de gestão tributária, destacando a percepção dos gestores sobre a relevância da gestão tributária das empresas como mecanismo de redução dos custos totais das empresas.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente apartado tem como objetivo abordar de maneira sintética os elementos cruciais do ponto de vista teórico para a fundamentação teórica da pesquisa cujos resultados relatamos a seguir. Aborda aspectos relacionados à relevância da gestão de custos nas empresas, bem como sobre as práticas de planejamento tributário e os respectivos regimes de tributação adotados pela legislação brasileira, que podem servir de base para a gestão tributária das empresas tendo em vista a redução de seus custos totais.

1.1 GESTÃO DE CUSTOS NAS EMPRESAS

Todos os dias as empresas, assim como as pessoas, fazem desembolsos de recursos para assumir responsabilidades vinculadas a algum aspecto de seu funcionamento. Da mesma forma que um cidadão qualquer em sua casa, precisa analisar os impactos de suas decisões sobre suas necessidades ante os recursos que são escassos.

É nesse contexto de tomada de decisão com responsabilidade que surge nos campos da administração e da contabilidade a gestão de curso, que consiste em uma “técnica de administração responsável pelos levantamentos, classificações, análises e valores dos custos da organização, capaz de fornecer informação precisa para a área de custeio e tomada de decisão pela diligência” (DUARTE, 2011, p. 553). Em outras palavras, consiste em um processo de análise e tomada de decisão sobre todos os desembolsos financeiros que são realizados pela empresa que impactam diretamente em seu processo produtivo.

Os custos, nesse sentido, correspondem, de acordo com Sens (2011, p. 6), aos “gastos relativos a bens ou serviços utilizados na produção de outros bens e serviços” (*apud* BRUNI; FAMÁ, 2004, p. 25). Em outras palavras, a preocupação da área de gestão de custos de uma empresa envolve a preocupação com o controle dos recursos que são implementados na organização para a produção dos bens e serviços que correspondem à atividade fim da organização. Já Marion e Ribeiro (2011) indicam que a palavra custo pode ser muito abrangente e ter múltiplos significados, de acordo com a situação e empresa de e suas aplicações.

A contabilidade, nesse contexto, de acordo com Knuth (2015), exerce um papel crucial para a realização desse tipo de controle, uma vez que é por meio da análise dos dados contábeis que se torna possível uma tomada de decisão mais precisa e baseada em evidências, como por exemplo relacionar as origens e as aplicações dos recursos disponíveis para a produção de riquezas.

O contador gerencial deve estar sempre alerta e incentivar que todos os agentes internos tenham conhecimento dos custos das atividades pelas quais sejam responsáveis – apurados não só pelo sistema oficial por absorção, mas também calculados por outros critérios e

sistemas que possibilitem o estudo comparativo para os fins a que precisarem, especialmente para fixação do preço de venda de um ou de um mix de produtos (MARION; RIBEIRO, 2011, p. 45).

Como exposto acima, o contador é uma peça-chave no processo de gestão de custos da empresa, seja ela do ramo industrial, comercial ou serviços, e sua função primordial é promover junto aos responsáveis de cada setor o conhecimento, por meio da organização das informações contábeis e sua disponibilização para que os gestores a tomem como base no processo de tomada de decisão. Estas práticas de controle auxiliam os tomadores de decisão das organizações a tomar decisões, dentre outras coisas, sobre a fixação do preço de venda, considerando todos os custos envolvidos na produção do bem e em seus aspectos logísticos para definir o preço final, a margem de lucro e até mesmo possíveis descontos, considerados os gastos com a venda, entre os quais estão os fretes, logística, seguros e impostos que incidem sobre aquele produto.

A ação dos gestores, auxiliados pelo contador, consiste não apenas em fazer os balanços financeiros que são consequentes do processo produtivo de uma organização. Sua função é sobretudo aportar contribuições para o planejamento dos diferentes custos, tendo em vista ter controle sobre os gastos totais e potencializando os lucros.

1.2 PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO

Como referido anteriormente, o planejamento tributário é uma ação essencial para as empresas e organizações que têm como objetivo maximizar os seus resultados. De acordo com Ludícibus (2010), o planejamento se refere ao processo de tomada de decisão sobre os cursos de ação a serem tomados para conduzir aos resultados esperados para o futuro. O adjetivo tributário é referente ao tributo, que é definido no Código Tributário Nacional, instituído pela Lei 5.172/1966 em seu artigo 3º, como “toda prestação pecuniária compulsiva, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Por sua vez, o planejamento tributário, de acordo com Barboza (2017), se refere à ação de “coordenar ações para evitar ou retardar o paga-

mento de tributos, sem cometer crimes contra essa ‘ordem’ tributária” (p. 11). Em outras palavras, o planejamento tributário permite ao empresário tomar a decisão a respeito de qual será o melhor momento para realizar o pagamento de seus tributos, sem comprometer a disponibilidade de recursos disponíveis para investir na produção da empresa. Nesse sentido, pode-se afirmar que

A essência do planejamento tributário consiste em organizar os empreendimentos econômico-mercantis da empresa, através do emprego de estruturas e formas jurídicas capazes de bloquear a concretização da hipótese de incidência tributária ou fazer com que sua materialidade ocorra na medida ou no tempo que lhe sejam mais propícios. Tratando-se de um comportamento técnico-funcional, adotado no universo dos negócios, que visa excluir, reduzir ou adiar os respectivos encargos tributários (SONTAG; HOFER; BULHÕES, 2015, p. 213).

Essencialmente, como disposto acima, o planejamento tributário deve ser elemento constituinte essencial do planejamento empresarial, possibilitando a alocação de recursos para as diversas finalidades da empresa nos momentos mais oportunos, ocorrendo o mesmo no que se refere ao pagamento dos tributos, por exemplo, para o momento em que a empresa disponha de maior quantidade de recursos e menor demanda de investimentos, buscando reduzir o impacto da carga tributária sobre os negócios da empresa. Ademais, tem a função de antecipar-se ao fato gerador da obrigação tributária, para evitar cometer irregularidades do ponto de vista tributário.

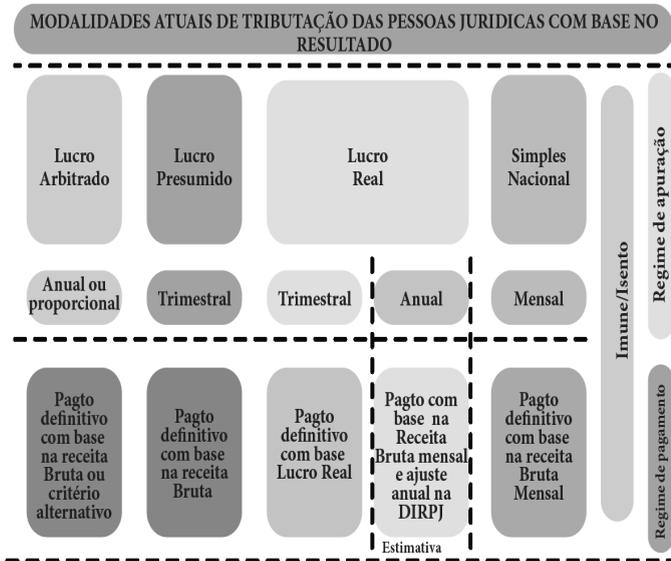
De acordo com Flores (s/d), o planejamento tributário do ponto de vista jurídico pode ser classificado em três tipos: a) preventivo: é contínuo e baseado em manuais de procedimentos e voltado ao zelo no cumprimento da legislação; b) corretivo: verificada a existência de irregularidade, pauta-se na busca de alternativas para correção das anomalias; c) especial: que surge em função de novos fatos, como abertura de filiais, novos produtos, aquisições, fusões e reestruturação da empresa. É fundamental que a empresa seja capaz de implementar um planejamento tributário preventivo, evitando a necessidade de corrigir anomalias em sua gestão tributária.

Para tanto é fundamental que o gestor da empresa tenha clareza sobre as possibilidades existentes para o tipo de atividade que exerce, a margem de faturamento em que se enquadra e sua natureza jurídica, que podem impactar sobre as escolhas possíveis pelos diferentes regimes de tributação.

1.3 REGIMES DE TRIBUTAÇÃO

Para a tomada de decisão do gestor no que diz respeito ao regime de tributação que adotará em sua empresa, em seu processo de planejamento tributário. Para tanto, como indicamos anteriormente, ter conhecimento sobre as diferenças entre os regimes de tributação existentes e as características particulares de seu negócio é fundamental para garantir a melhor escolha por parte da organização.

Figura 1: Modalidades de Tributação das pessoas jurídicas vigente no Brasil



Fonte: Costa Neto (2019, p. 92).

A figura 1 apresenta a distribuição das modalidades de tributação vigentes atualmente no Brasil, desde as pessoas jurídicas isentas das obrigações, passando pelo simples nacional, de apuração mensal, lucro real, com

apuração trimestral ou anual, o lucro presumido trimestral e o lucro arbitrado anual ou proporcional. Cabe ressaltar que não constitui objeto deste artigo analisar os casos de imunidade e isenção, concentrando-se, portanto, na análise das modalidades com obrigações tributárias. Destacamos a seguir mais algumas características cruciais de cada regime de tributação e suas implicações para a aplicação nas empresas.

1.3.1 LUCRO REAL

O regime tributário pelo lucro real, de acordo com Pohlmann (2010), se refere à modalidade de apuração pelo resultado contábil da empresa, isto é, depende da devida escrituração contábil da organização para sua utilização, portanto requer um cuidado extremo na produção dos registros geradores do cálculo contábil de lucro real da empresa. Costa Neto (2019) observa que no caso de adoção do regime de lucro real, o contribuinte apura de maneira obrigatória as contribuições de PIS e Cofins de forma não cumulativa.

São obrigados a apurar a receita total nesta modalidade, de acordo com o art. 59 da IN RFB 1.700/17, as seguintes empresas:

- a) Cujas receitas totais no ano anterior tenham superado R\$ 78 milhões ou 6,5 milhões por mês;
- b) Instituições financeiras ou equiparadas;
- c) Que tiveram lucros, rendimentos ou ganhos de capital oriundos do exterior;
- d) Que sejam beneficiárias de isenção ou redução de Imposto de Renda;
- e) Empresas do ramo de *factoring*.

A apuração das obrigações tributárias pode ser feita trimestral ou anualmente. As alíquotas estabelecidas para o IRPJ são de 15% de alíquota normal acrescida de adicional de 10% sobre o lucro real que no trimestre superar R\$ 60 mil. Entretanto, são dedutíveis os incentivos fiscais, nos limites fixados na legislação, bem como o imposto retido na fonte sobre as receitas e possíveis saldos de impostos pagos acima do valor devido.

1.3.2 LUCRO PRESUMIDO

O regime tributário pelo lucro presumido se constitui em uma simplificação em relação à base de cálculo para apuração dos tributos de Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido. Essa modalidade, de acordo com Costa Neto (2019), está restrita apenas aos contribuintes não obrigados a apurar a tributação com base na modalidade pelo lucro real.

Já Flores (s/d) indica que sua aplicação se dá pela aplicação “sobre a receita bruta de vendas de mercadorias e/ou produtos e de prestação de serviços, auferida em cada trimestre (regime de competência) [...], conforme a atividade geradora” (FLORES, s/d, p. 53). Nesse sentido, destaca-se a relevância do tipo de atividade exercido pela empresa e se a legislação permite que a mesma opte por esta modalidade de tributação.

O cálculo do lucro presumido considera, de acordo com Sontag, Hofer e Bulhões (2015), a “aplicação do percentual correspondente ao tipo de atividade sobre a receita bruta auferida para aquela atividade no período [...], é permitida a dedução do IPI, descontos incondicionais e vendas canceladas” (SONTAG; HOFER; BULHÕES, 2015, p. 214). Essa modalidade representa, portanto, ao simplificar a forma de apuração, uma facilitação ao trabalho do empresário, ao dispensar algumas obrigações acessórias. Além disso, uma vez que o lucro é projetado, as empresas que tenham lucro superior ao projetado acabam por pagar relativamente menos em comparação, se a apuração se desse pelo lucro real. As alíquotas dessa modalidade variam de acordo com o tipo de atividade da empresa, variando entre 1,6% a 32%.

1.3.3 LUCRO ARBITRADO

A modalidade de apuração pelo lucro arbitrado, como o próprio nome indica, é quando o valor é arbitrado pela autoridade tributária, e segundo Sontag, Hofer e Bulhões (2015), ocorre quando uma organização deixa de cumprir com as obrigações acessórias relativas à apuração por lucro real ou presumido. Dessa forma, “quando conhecida a receita bruta, e, desde que ocorrida qualquer das hipóteses de arbitramento previstas na legislação fiscal, o contribuinte efetuará o pagamento do imposto nas

regras do lucro arbitrado” (SONTAG; HOFER; BULHÕES, 2015, p. 215). As desvantagens dessa modalidade é que por sua natureza consiste em uma coação da autoridade tributária sobre a pessoa jurídica em razão de descumprimento de disposições legais, envolvendo, portanto, alíquotas superiores às praticadas por lucro real ou presumido, entre 1,92% e 45%,

1.3.4 SIMPLES NACIONAL

O Simples Nacional consiste em uma sistemática específica e diferenciada das modalidades anteriores de tributação. Foi instituída pela Lei Complementar 123/2006 e tem como objetivo simplificar os processos administrativos e contábeis para as microempresas e empresas de pequeno porte no que se refere ao disposto no Art. 1º da Lei Complementar.

I - Apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias; II - Ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias; III - Ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos poderes públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão; IV - Ao cadastro nacional único de contribuintes (BRASIL, 2006).

Portanto, essa modalidade de tributação tem público alvo mais restrito, limitado às microempresas e empresas de pequeno porte, incluídas a compreensão dos microempreendedores individuais em sua cobertura. De acordo com Ziese (2015): “as empresas que obtiverem durante o ano calendário receita bruta entre 0 (zero) e R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) estão aptas ao enquadramento como empresa do Simples Nacional” (ZIESE, 2015, p. 117). Esse limite de faturamento para o enquadramento à modalidade de apuração tributária pelo Simples Nacional corresponde aos limites de faturamento para enquadramento das empresas como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, sendo razão para que muitas pessoas confundam as micro e pequenas empresas com a modalidade de tributação.

2. METODOLOGIA

Longe de tentar esgotar a análise do tema, o artigo realizou uma revisão bibliográfica, de pesquisas e materiais bibliográficos sobre o campo de estudo, além de pesquisa de campo por meio de um questionário virtual através do google formulários, disponível no seguinte link: <https://forms.gle/fVymCfqnhAhZzfTn6>, cuja resposta seria por adesão dos respondentes.

O questionário apresentava perguntas sobre a função do respondente na empresa, a natureza jurídica da empresa, o setor econômico de atuação da empresa, a quantidade de funcionários, bem como se a empresa tinha implementada alguma estratégia de planejamento e gestão tributária e o tipo de regime tributário adotado pela empresa, além de coletar a opinião do respondente sobre a importância da realização de ações de planejamento tributário na empresa. A análise dos dados se deu de maneira quantitativa e qualitativa, relacionando os dados coletados por meio do questionário, a partir do referencial teórico analisado na primeira etapa da pesquisa.

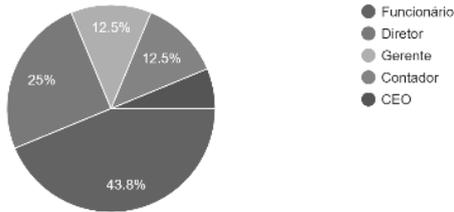
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente estudo adotou uma metodologia qualitativa e quantitativa para analisar a relevância e as implicações da gestão tributária nas empresas, tendo em vista a redução de custos orçamentários. Para tanto, se aplicou um questionário on-line com o objetivo de captar a percepção das pessoas envolvidas sobre a relevância da implementação de estratégias de planejamento e gestão tributária para as empresas, de acordo com a sua natureza. Obtivemos um total de 16 respostas no período de 15 de outubro a 30 de novembro.

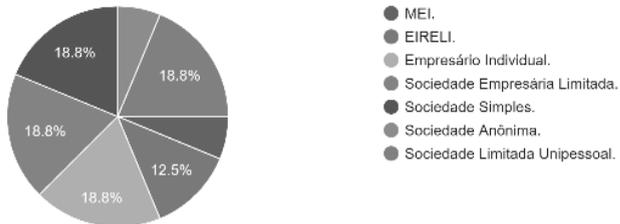
As duas primeiras perguntas tinham como objetivo compreender o perfil funcional do respondente e a natureza jurídica da empresa em que o mesmo estava alocado. Podemos observar nos gráficos a seguir essas informações:

Figura 2: Função dos respondentes na empresa e natureza jurídica da empresa

Sua função na empresa
16 respostas



Qual a natureza jurídica em que sua empresa se enquadra
16 respostas



Fonte: Elaborado pelo google formulários a partir de questionário elaborado pelo autor.

É possível observar que o perfil dos respondentes é bem variável, embora a maioria tenha sido de funcionários (43,8%), igual valor ao número de respondentes de gestores, se considerarmos o combinado das respostas do cargo de diretor (25%), CEO (6,3%), gerente (12,5%), que totalizam em conjunto 43,8% dos respondentes. Houve ainda respondentes ocupantes do cargo de contador, representando 12,5% do total. No que se refere à natureza jurídica das empresas dos respondentes, tivemos como resposta para MEI (6,3%); EIRELI (12,5%); Empresário individual (18,8%); Limitada e sociedade simples (18,8%); Sociedade limitada unipessoal (18,8%) e Sociedade anônima (6,3%), refletindo, portanto, uma diversidade de perfis empresariais.

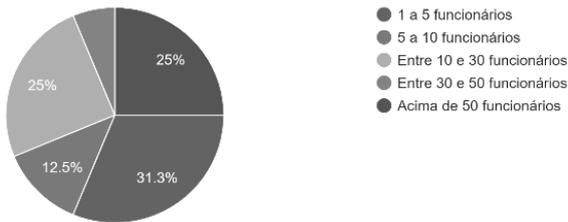
Essa mesma diversidade não pode ser verificada quando perguntados sobre o setor da economia em que atuavam, uma vez que a grande maioria (81,3%) respondeu pertencer ao ramo de comércio e serviços, destacando

a importância desse setor para a economia nacional e, portanto, também do ponto de vista da arrecadação tributária. Nessa questão, houve também a identificação de Empresa industrial (12,5%) e Empresa extrativista (6,3%). Destaca-se que é possível que por uma limitação da pesquisa, em relação ao tempo e ao envio dos questionários, esse dado não represente completamente toda a diversidade de distribuição das empresas nacionais.

Para compreender o tamanho das empresas dos respondentes, ponto que consideramos importante, questionamos a respeito do número médio de funcionários na organização e podemos considerar que a grande maioria das empresas é de pequeno porte, levando em conta uma média de funcionários abaixo de 30 como pequena. Como se detalha na figura 3, pode-se observar que 31,3% das empresas possuem até 5 funcionários, 12,5% têm de 5 a 10 funcionários e 25% têm entre 10 e 30 funcionários, totalizando 68,3% com até 30 funcionários. Dos respondentes, 6,3% afirmaram trabalhar em empresas com número de funcionários entre 30 e 50 e 25% afirmaram atuar em empresa com mais de 50 funcionários.

Figura 3: Perfil da empresa por número de funcionários

Quanto a quantidade de pessoas que trabalham em sua empresa
16 responses



Fonte: Elaborado pelo google formulários a partir de questionário elaborado pelo autor.

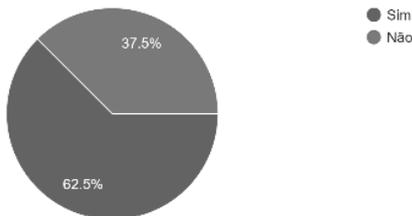
Estes aspectos são importantes para entender o tipo de empresa dos respondentes, de modo a compreender as implicações deste perfil da empresa no processo de planejamento e gestão tributária. Considerando que a maioria das empresas tem uma quantidade de funcionários inferior a 30, podemos relacioná-las dentro de uma perspectiva de enquadramento tributário compatível com a escolha entre as modalidades de apuração pelo lucro real, presumido, e até mesmo pelo simples nacional, a depender do

ramo específico de atividades que cada uma atua, que pode permitir ou não realizar a escolha.

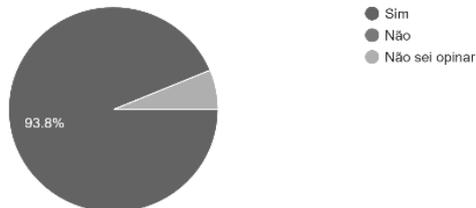
A partir disso, consideramos questionar os respondentes se a empresa possuía alguma estratégia de planejamento e gestão tributária implementada, obtendo uma resposta positiva de 62,5% dos respondentes, enquanto 37,5% afirmaram não possuir ou não saber da existência da aplicação de uma gestão estratégica do planejamento tributário na empresa. É mister observar que ao questionarmos se os respondentes estavam de acordo ou não sobre a importância do planejamento tributário nas empresas, 93,8% dos respondentes foram favoráveis a essa necessidade, enquanto 6,3% responderam negativamente. Esse resultado, que pode ser observado na figura 4, a seguir, revela a percepção da importância de a empresa pensar de maneira estratégica o seu planejamento tributário.

Figura 4: Relevância da implementação do Planejamento Tributário na empresa

Sua empresa tem implementada alguma estratégia de planejamento e gestão tributária?
16 responses



Você considera importante realizar o planejamento tributário da empresa
16 responses



Fonte: Elaborado pelo google formulários a partir de questionário elaborado pelo autor.

Por fim, os respondentes foram questionados a respeito do regime de tributação adotado pela organização em que trabalhavam. Nesta questão, obtivemos como resposta que o maior número de respondentes enquadrados em uma única modalidade de tributação está vinculado ao Simples Nacional, representando 37,5% dos respondentes, confirmando aspectos relacionados às observações realizadas a partir das respostas anteriores. 18,8% dos respondentes deram devolutivas para a modalidade de Lucro Presumido e para a modalidade de lucro real, enquanto outros 25% disseram não saber informar a modalidade tributária adotada, conforme se pode verificar na figura 5, a seguir:

Figura 5: Regime de Tributação adotado pelas empresas respondentes



Fonte: Elaborado pelo google formulários a partir de questionário elaborado pelo autor.

A partir dos dados coletados e observados, podemos considerar aspectos importantes, no que concerne ao planejamento tributário estratégico das empresas como mecanismo para a redução de seus custos, considerando a aplicação da modalidade de tributação que seja mais adequada para a sua faixa de lucratividade, renda e atividade econômica. Estes aspectos são cruciais, sobretudo, em se considerando a complexidade tributária brasileira, exigindo, portanto das empresas um cuidado preventivo e contínuo para garantir o cumprimento das normas tributárias e, ainda assim, ajustar o cumprimento dessas obrigações dentro do ano exercício, evitando que o cumprimento dessas obrigações onere recursos fundamentais para os investimentos em suas atividades fins de produção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou refletir sobre a relevância e as implicações da implementação de estratégias de planejamento e gestão tributária pelas empresas, considerando o contexto complexo tributário brasileiro. Tais reflexões são urgentes em um contexto em que as empresas precisam buscar de maneira efetiva aperfeiçoar suas práticas de gestão estratégica, tendo em vista ter maior proveito possível de sua estrutura produtiva, reduzindo seus custos e maximizando a capacidade lucrativa.

Levamos em conta aspectos fundamentais no que concerne à necessidade de a empresa centrar esforços em compreender as possibilidades para a adoção das diferentes modalidades tributárias, considerando aquela que represente maior vantagem para os resultados da empresa, sem se valer para isso de recursos que estejam à margem da legalidade. Entre os resultados, consideramos que, independente da natureza jurídica da empresa, é de extrema importância aplicar estratégias de planejamento e gestão tributária nas empresas, tendo em vista o amplo conhecimento das condições internas e do contexto de atuação da empresa para se adequar, levando em conta o controle de seus custos, entre os quais a carga tributária brasileira ocupa uma parcela importante.

Consideramos, portanto, que o presente estudo alcançou seus objetivos ao avaliar positivamente a relevância da necessidade de que as empresas estruturem em suas práticas de gestão a implementação de maneira preventiva e efetiva de uma gestão tributária. Como perspectivas futuras de estudos, consideramos a necessidade de ampliar estudos no que se refere à aplicação em estudos de caso, das implicações das diferentes modalidades tributárias em empresas de diferentes perfis, apontando para aspectos específicos de sua implementação e suas implicações.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Jovi. **Contabilidade e Planejamento Tributário**. 9. ed. Maringá, PR: Projus, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da empresa de pequeno porte. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subche-

fia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2006. Disponível em: <https://cutt.ly/bhmaNWi>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1966. Disponível em: <https://cutt.ly/Ehn4hrb>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.406, de janeiro de 2002.** Institui o Código de Direito Civil. Livro II; Do direito da Empresa. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2002. Disponível em: <https://cutt.ly/IhnzIly>. Acesso em 30 nov. 2020.

COSTA NETO, João Vicente. **Contabilidade tributária I.** Salvador: UFBA: Faculdade de Ciências Contábeis: Superintendência de Educação a Distância, 2019.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Contabilidade gerencial:** teoria e prática. São Paulo: Atlas, 1998.

DUARTE, G. **Dicionário de Administração e Negócios.** 4. ed. Fortaleza: KBR, 2011.

FLORES, Jeferson de Souza. **Contabilidade Tributária.** Santa Maria: UNIFRA, s/d.

KNUTH, Valdecir. **Contabilidade de Custos.** Indaial: UNIASSELVI, 2015.

MARION, José Carlos; RIBEIRO, Osni Moura. **Introdução à Contabilidade Gerencial.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MOGE, José Eduardo *et al.* **Gestão de tributos na empresa moderna.** São Paulo: Senac, 2011.

POHLMANN, Marcelo Coletto. **Contabilidade Tributária.** Curitiba: IESDE Brasil S. A., 2010.

SENS, Marcos Antonio. **Gestão de custos**. Indaial: UNIASSELVI, 2011.

SONTAG, A. G.; HOFER, E.; BULHÕES, R. Planejamento tributário: um estudo aplicado a uma empresa paranaense. **Revista Inovação, Projetos e Tecnologias**, v. 3, n. 2, p. 211-225, 2015.

ZIESE, Ilário. **Contabilidade e planejamento tributário**. Indaial: UNIASSELVI, 2015.

POLÍTICAS AFIRMATIVAS E O ACESSO DE PESSOAS AUTODECLARADAS NEGRAS POR COTAS SOCIAIS NA UESPI E UERGS

*Antônio Cícero de Andrade Pereira*⁵

*Rose Mari Ferreira*⁶

*Vivian da Silva Santos*⁷

INTRODUÇÃO

As Ações Afirmativas são medidas compensatórias da enorme dívida do Estado com as populações que foram escravizadas, sobretudo negra e indígena, e abarcam a intenção de reparar as imensas desigualdades de acesso à Educação.

O Movimento Negro tem relevância importante nas lutas e conquistas dos direitos à Educação de negras e negros brasileiros, como também das populações subalternizadas. Foi através de ações do Movi-

5 Mestre em Engenharia de Pesca pela UFC. Professor Efetivo Assistente IV da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), lotado no curso de Licenciatura Plena em Ciências Biológicas no Campus Dr.ª Josefina Demes, Floriano/PI.

6 Doutoranda do PPG de Saúde Coletiva da UNISINOS e Mestra em Saúde Coletiva pela UFRGS. Especialista em Saúde Coletiva pelo IFRS campus Alvorada, graduada em Odontologia pela Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

7 Bióloga, Graduada em Licenciatura Plena em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI).

mento Negro, que ao considerar a Educação como uma das pautas mais importantes, por essa ter sido um direito negado à população negra, que hoje discutimos a importância das ações afirmativas no que se refere ao acesso de estudantes negros em Universidades (GOMES, 2017).

Em que pese a aprovação e implementação da Lei nº 12.711/2012 (Lei das Cotas), que garante reserva de vagas para pessoas autodeclaradas pretas e pardas em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), há necessidade de avaliar o acesso desta parcela da população também nas Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES).

Diante disso, esta pesquisa teve o objetivo de analisar a evolução da Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) quanto às políticas afirmativas implementadas ao longo dos anos 2015 e 2021 no que tange à reserva de vagas para pessoas autodeclaradas negras.

Para tanto, desenhamos o seguinte caminho metodológico que nos proporcionou os meios necessários para a realização deste trabalho. Por se tratar de uma pesquisa exploratória de caráter quantitativo, apropriamos-nos de procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. No que consiste os documentos utilizados para coleta de dados, podemos elencar: 1- os dados secundários oriundos das Sinopses Estatísticas da Educação Superior, dos anos 2015 a 2019, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); 2- os Termos de Adesão ao Sistema de Seleção Unificado (SiSU), dos anos 2015 a 2021, adotados pela UESPI e pela UERGS; e 3- os Editais de processo seletivo para o acesso às instituições UESPI e UERGS, dos anos 2015 a 2021, disponíveis nos sites das respectivas IEES. Os dados extraídos foram compilados em gráficos e analisados por meio de método dedutivo.

Para melhor situar o(a) leitor(a), sistematizamos este artigo da seguinte forma: no primeiro tópico abordaremos as Políticas Afirmativas no cenário brasileiro, traçando uma linha histórica acerca da implementação das ações afirmativas no Brasil, tendo por base as reivindicações advindas nos movimentos sociais, sobretudo o Movimento Negro, buscando preparar o terreno para a discussão “cotas sociais ou raciais?”; logo em seguida, trazemos uma reflexão sobre como as cotas raciais são (ou não) implementadas nas IEES; em sequência, trouxemos um breve levantamento bibliográfico que nos serviu de aporte para ampliar a discussão sobre “cotas so-

ciais” como prioridade nas Universidades Estaduais; buscou-se também explorar os dados secundários extraídos do INEP, os quais nos permitiram compilar as informações referentes ao acesso de estudantes em IEES; por conseguinte, apresentaremos as ações afirmativas implementadas pela UESPI e UERGS, seus históricos e contextos atuais, sobretudo no que tange ao acesso de pessoas autodeclaradas negras nestas IEES; e como desfecho para este artigo, traremos nossas considerações finais.

1. POLÍTICAS AFIRMATIVAS NO BRASIL

Os Movimentos Sociais, sobretudo o Movimento Negro, protagonizaram lutas por igualdade racial, expondo o Brasil como um país marcado pelo racismo institucional, estruturalmente racista. Como resultado dessas lutas, intensificadas com o advento da Constituição de 1988, as políticas afirmativas tornaram-se uma relevante pauta de discussão no cenário brasileiro.

Nilma Lino Gomes (2020, p. 226) destaca a luta do Movimento Negro por ações afirmativas no Brasil, desde o fim do século XX, como sendo “uma luta contra o racismo e pela construção da igualdade e da justiça social para as pessoas negras”. Para a autora, as ações afirmativas são políticas de Estado que desvelam o quanto o racismo produz historicamente uma perversidade abominável que se sustenta no pensamento, nas práticas sociais e no conhecimento (GOMES, 2020, p. 226), qualificando-o como, segundo psicólogos sociais, uma nova forma de preconceito com uma variedade de definições: “racismo simbólico”, “racismo ambivalente”, “neo-racismo”, “racismo adverso” e “racismo moderno” (CARRILO-ZEGARRA, 2005, p. 353).

É possível verificar, já no início do século XXI, um Brasil como cenário do debate político pela emergência da discussão sobre as desigualdades raciais, associada à necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para sua reversão, chamadas de ações afirmativas (SANTOS, 2005, p. 229).

No caso dos negros e do movimento social negro, Valter Roberto Silvério (2005, p. 143) afirma que “o retorno do debate sobre raça tem sido estratégico para desvendar os caminhos da construção social da diferença que se transformou em desigualdade”. Segundo o autor, é essa compreensão crítica do passado que nos fundamenta entender como o presente se apre-

senta, e como poderemos construir um futuro em que a raça efetivamente não seja um operador permanente de desigualdades de oportunidades.

Dessa forma, a positivação das ações afirmativas no Brasil fará com que o Estado brasileiro inicie o processo de reparação e dê os primeiros passos que estão ao seu alcance para a consolidação de uma sociedade multicultural e verdadeiramente democrática (VIEIRA JÚNIOR, 2005, p. 96).

Pode-se verificar que, concomitantemente ao debate político, o início do século XXI também foi marcado pela implementação de ações afirmativas em Universidades brasileiras. De acordo com Feres-Júnior *et al.* (2017, p. 81), “as ações afirmativas no ensino superior brasileiro nasceram de iniciativas locais articuladas ou de leis estaduais que regulam as universidades públicas estaduais”, tendo como marco inicial a adoção de políticas de ação afirmativa para negros nas IEES do Estado do Rio de Janeiro, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), bem como em uma IEES do Estado da Bahia, a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), sendo a partir destes primeiros casos de implantação que ações afirmativas chegaram às Universidades Federais, que foram mais lentas a adotar tais iniciativas (FERES JÚNIOR *et al.*, 2018, p. 79-80).

Mesmo perante estas e outras pontuais iniciativas de implementação de ações afirmativas por parte, principalmente, das universidades estaduais, foi somente após a aprovação da proposta que originou a Lei Federal nº 12.288, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010), sancionada no último ano do segundo mandato do Presidente Lula, em 20 de julho de 2010, que se intensificou a implementação de ações afirmativas em Universidades pelo Brasil.

Segundo Feres-Júnior *et al.* (2018), essa lei definiu a discriminação racial e as ações afirmativas, afirmando o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades.

Para os autores, “o estatuto previu ações afirmativas de corte étnico-racial na educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à justiça e a outros direitos” (FERES JÚNIOR *et al.*, 2018, p. 80).

Três anos mais tarde, já no mandato da Presidente Dilma Rousseff, em virtude da aprovação da Lei Federal nº 12.711/2012, popularmente co-

nhecida como Lei de Cotas, deu-se o segundo pico de adoção de políticas de inclusão no acesso às universidades federais (BRASIL, 2012), tornando obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas Universidades Federais e nos Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (FERES JÚNIOR *et al.*, 2018).

De acordo com Feres-Júnior e Daflon (2014), a lei fixou quatro sub-cotas:

(1) candidatos egressos de escolas públicas, (2) candidatos de escolas públicas e baixa renda, (3) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e de baixa renda. A lei determina ainda que a reserva respeite, no mínimo, a proporção de pretos, pardos e indígenas em cada estado, segundo o último Censo Demográfico divulgado pelo IBGE (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2014, p. 37).

Diante das questões até o momento levantadas, podemos identificar que, apesar das ações afirmativas fazerem parte das reivindicações oriundas de lutas dos Movimentos Sociais, sobretudo do Movimento Negro que, através das ações desse movimento, considerou a educação como uma das pautas mais importantes, “por ter sido essa como direito negado à população negra, que hoje discutimos a importância das ações afirmativas no que se refere aos estudantes negros nas universidades” (GOMES, 2017, p. 24-25).

No entanto, é possível constatar que a principal Lei Federal de política afirmativa, a Lei nº 12.711/2012, sentiu o peso do ainda vigente mito da democracia racial. Mesmo perante argumentos que confirmam o Brasil como um país enraizado no racismo estrutural, não é difícil perceber a persistência de manobras políticas que resultaram na subalternização das cotas raciais, que *a priori* deveria ter um papel de protagonismo, deslocando-as para uma condição de subcota, marginalizando-as.

1.1. COTAS PARA QUÊ? COTAS PARA QUEM?

As divergências que surgiram a partir de debates calorosos acerca de “quem serão os beneficiados?” pelas ações afirmativas implementadas em

universidades continuam provocando embates. Dentre as ações afirmativas em universidades brasileiras que protagonizaram a maioria das discussões foram as popularmente nomeadas por cotas raciais, com ênfase àquelas destinadas para pessoas autodeclaradas negras.

A indagação acima evidenciada nos remete à pergunta-título do livro de Rodrigo Ednilson de Jesus (2021) “Quem quer (pode) ser negro no Brasil?”, no qual ele afirma que, pelo simples fato de pessoas fenotipicamente negras que, ao longo da vida, identificavam-se como não negras, porém, por concorrer à reserva de vagas para candidatos negros em razão de ações afirmativas, começaram a se autoneostrar como negros, e por meio disso passaram a se reconhecer e valorizar seus traços negros, dando início ao processo de “tornar-se negro” (JESUS, 2021, p. 132), já validaria as Políticas Afirmativas por cumprirem seu papel.

O tema “cotas para negros”, segundo Valter Roberto Silvério (2005), é indissociável à discussão a respeito “das diferentes condições de educação oferecidas a diferentes segmentos da população; de privilégios que têm se restringido a alguns grupos; do papel da educação superior, de a quem e a que ela serve; dos critérios para ingresso na universidade” (SILVÉRIO, 2005, p. 147).

Mesmo assim, podemos verificar que cada um dos temas, sobretudo o último, que deveriam dialogar com a principal pauta da luta do Movimento Negro, não protagonizam a categoria cotas para negros nestas discussões, deixando-a condicionada a outras categorias, fato este facilmente constatado quando analisamos as políticas afirmativas adotadas por grande parte das universidades brasileiras.

Sobre as políticas afirmativas para ingresso de pessoas negras na Educação Superior, Silva *et al.* (2010) destacam a UERJ e a UENF como sendo as primeiras universidades a implementar política de cotas raciais, seguidas pela UNEB, sendo que esta última adota o sistema com percentual de 40% das vagas para estudantes negros. Os autores ainda afirmam que foi a Universidade de Brasília (UnB) a primeira IFES a reservar 20% das vagas para negros, isso em 2003. No ano seguinte, foi a vez da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR), também adotando as cotas raciais (SILVA *et al.*, 2010, p. 6-7).

Entre 2002 e 2005, um total de 14 Universidades haviam implementado ações afirmativas por meio de reserva de vagas sociais e étnico-raciais

(SILVÉRIO, 2005). Além das seis Universidades já destacadas, duas IFES e seis IEES merecem menção. São elas: a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e Universidade Federal de Alagoas (UFAL); a Universidade Estadual de Londrina (UEL), a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG); a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), a Universidade Estadual de Goiás (UEG) e a Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT).

Vale salientar que antes da Lei nº 12.711/2012 ser sancionada, tanto as IFES como as IEES faziam parte de um grupo heterogêneo no que consiste às ações afirmativas dotadas por estas Universidades. No entanto, com o advento da Lei de Cotas, houve uma padronização nas IFES. Tal fato não é observado nas IEES, que permaneceram marcadas pela heterogeneidade de suas políticas de ações afirmativas.

Feres-Júnior *et al.* (2017), analisando a origem das políticas afirmativas adotadas pelas Universidades Estaduais, afirmam que estas são oriundas de leis estaduais, o que nos permite concluir que as instituições foram obrigadas a adotar as políticas criadas pelo Legislativo estadual por imposição do poder Executivo estadual.

Os autores ainda destacam que, ao longo do tempo, “várias instituições passaram a adotar suas próprias medidas de inclusão a partir de resoluções de seus respectivos conselhos universitários” (FERES JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 9), o que indicaria que as Universidades passaram a debater internamente sobre a ação afirmativa.

No intervalo entre 2002 (ano em que as primeiras IEES aderiram a ações afirmativas) e 2016 (ano de divulgação do Levantamento intitulado Políticas de ação afirmativa nas Universidades Estaduais do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – GEMAA), “das 26 universidades estaduais que adotam algum critério racial em sua política de ação afirmativa, 14 delas também exigem que o candidato seja oriundo de escola pública, 5 exigem que o candidato se encaixe em alguma faixa de renda e 3 instituições exigem que ambas as condições sejam cumpridas”, sendo que somente 4 instituições adotaram o critério racial (pessoas autodeclaradas negras) sem haver condicionamento ao critério social (FERES JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 14).

Dessa maneira, podemos perceber que as universidades públicas estaduais se aproximam das federais no que tange à normatização de combinações entre o critério racial e critérios sociais. Dito de outra forma, as

IEES, ainda que cumprindo as determinações de leis estaduais e/ou por regulamentações internas, na sua maioria, são regidas por políticas afirmativas similares àquelas adotadas pelas IFES, ao implementar reservas de vagas por cotas sociais.

1.2. COTAS SOCIAIS EM UNIVERSIDADES ESTADUAIS BRASILEIRA

Mesmo sendo as IEES pioneiras na implementação de ações afirmativas na Educação Superior brasileira, estas não evoluíram de forma homogênea no que diz respeito à adoção de quando e como estas implementaram a reserva de vagas para estudantes ingressos por cotas sociais. O que nos leva ao seguinte questionamento: como poderiam pessoas negras serem beneficiárias de ações afirmativas para ingresso em IEES que não implementaram cotas exclusivamente raciais para reserva de vagas?

Visando sanar esta nossa inquietação, iniciaremos este diálogo discutindo como se deu a progressão das implementações de ações afirmativas em IEES, analisando os dados divulgados pelo GEMAA. Para tanto, iremos apresentar quatro gráficos presentes no Levantamento das políticas de ação afirmativa do GEMAA (FERES JÚNIOR *et al.*, 2017).

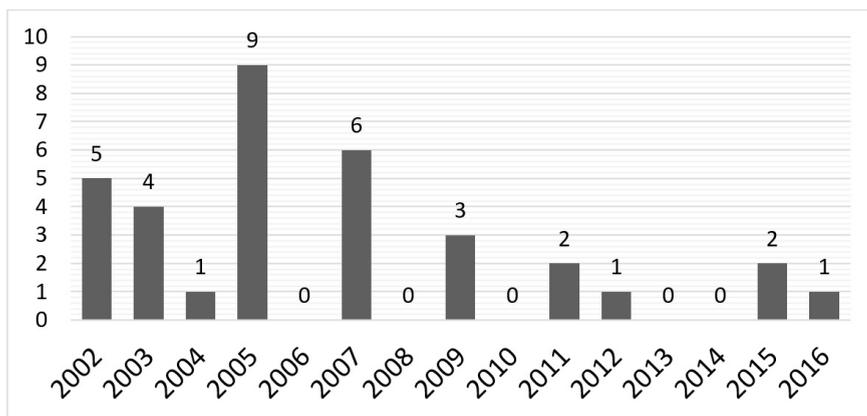
De acordo com o Gráfico 1, 34 Universidades Estaduais já tinham aderido a algum tipo de ação afirmativa. O que nos permite deduzir que as Universidades Estaduais não adotaram políticas afirmativas simultaneamente, tendo uma distribuição temporal com oscilações que variam entre 2002 e 2016.

Segundo Feres-Júnior *et al.* (2017), das Universidades Estaduais que adotaram algum tipo de ação afirmativa, 33 delas utilizaram o sistema de cotas (reserva de vaga) isoladamente ou associado a outro tipo de vantagem competitiva, como bônus e sobrevagas. Em alguns casos, “o benefício para grupos étnico-raciais vem vinculado à cláusula de carência socioeconômica, como no caso da política instituída pela Lei Estadual nº 6.914/2014 e aplicável a todas as universidades estaduais do Rio de Janeiro” (FERES JÚNIOR *et al.*, 2018, p. 144-145).

Podemos observar no Gráfico 2 que “10 instituições reservam até 25% de suas vagas para cotas, enquanto 14 instituições reservam entre

25% e 50% e outras 9 instituições separam mais de 50% de suas vagas para esse tipo de política” (FERES JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 12).

Gráfico 1: Quantidade de universidades estaduais que aderiram a algum tipo de ação afirmativa por ano.



Fonte: Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), 2017.

Desse modo, ao compararmos os percentuais de vagas que as Universidades Estaduais reservaram por meio de ações afirmativas em 2016, podemos inferir que há distinção no que consiste ao quantitativo de cotas reservadas por estas instituições.

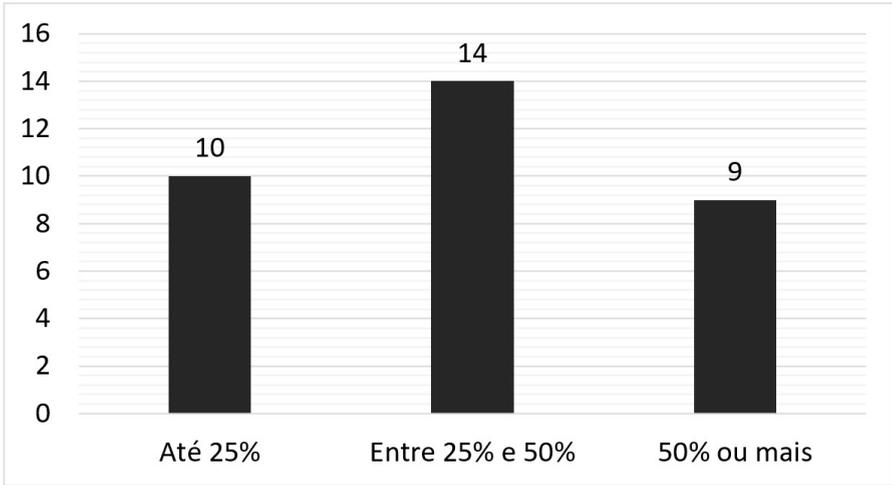
Para a discussão que permeia os beneficiários pelas ações afirmativas, podemos elencar quatro categorias de reserva de vagas: 1- os egressos de escola pública; 2- os grupos raciais; 3- pessoas com deficiência e 4- pessoas de família de baixa renda.

Vale evidenciar que estas quatro categorias podem se apresentar isoladamente, bem como conjugadas, o que condicionaria os candidatos a se enquadrarem em categorias interseccionadas, permitindo-nos, através da análise do Gráfico 3, confirmar tal afirmativa.

Feres-Júnior *et al.* (2017), ao expor dados de 2016 sobre as IEES e os tipos de beneficiários que estas adotaram, como podemos demonstrar pelo Gráfico 4, nos revelam que as ações afirmativas para grupos raciais não são protagonistas entre as categorias implementadas pelas Universi-

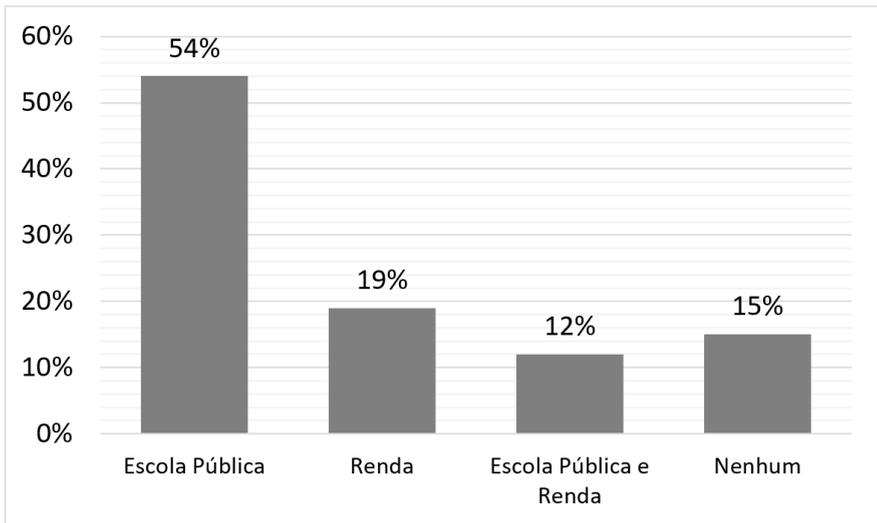
dades Estaduais, sendo que somente 56% delas aderiram a esta categoria de ação afirmativa.

Gráfico 2: Número de universidades de acordo com percentual de vagas reservadas, no ano 2016.



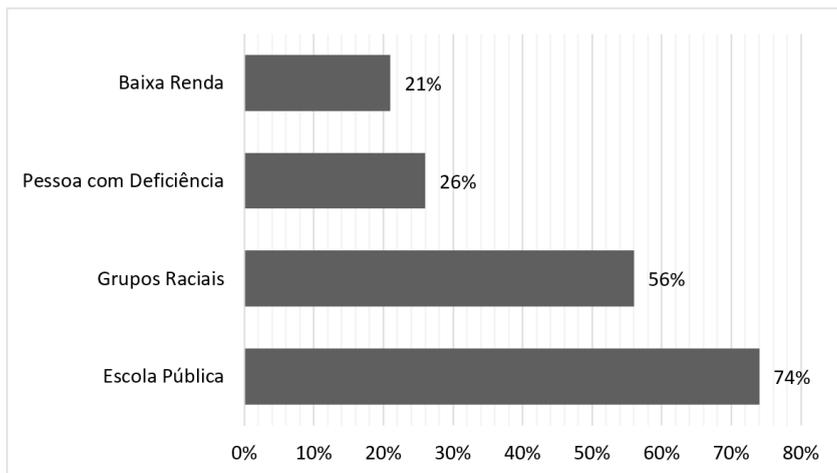
Fonte: Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), 2017.

Gráfico 3: Subcritério aplicado às cotas raciais.



Fonte: Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), 2017.

Gráfico 4: Proporção de universidades estaduais de acordo com o tipo de beneficiários das ações afirmativas.



Fonte: Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), 2017.

Diante das interpretações aqui compartilhadas, e analisando holisticamente os dados até então apresentados, podemos mensurar que as IEES têm um caráter muito mais social do que racial no que tange às políticas afirmativas que determinam a reserva de vagas em Universidades.

2. PANORAMA DO ACESSO EM UNIVERSIDADES ESTADUAIS

Na tentativa de apresentar um panorama atualizado de como vem sendo o acesso de estudantes em Universidades Estaduais, realizamos uma compilação de informações extraídas das Sinopses Estatísticas da Educação Superior dos anos 2015 a 2019, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

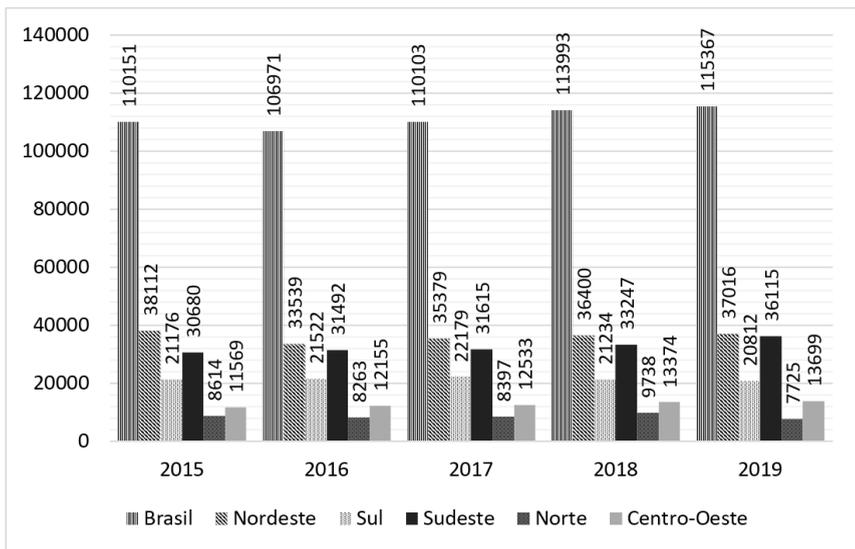
Inicialmente, nossa intenção era utilizar estes dados secundários para apresentar o panorama do acesso de pessoas autodeclaradas negras em cursos de graduação de modalidade presencial. No entanto, não constam tais dados nas sinopses do INEP. As informações nestes documentos sobre a identidade étnico-racial dos estudantes do ensino superior brasileiro estão restritas ao total de matriculados, não havendo distinção de qual modalidade (presencial ou a distância). Também não abarcam especificamente o número de ingressos do ano e/ou por modalidade de ingresso.

Observamos também que, mesmo entre os dados referentes aos matriculados, há um número exorbitante daqueles que não declararam sua cor/raça, sendo estes valores, em alguns casos, superiores àqueles que declararam. Dessa forma, achamos por bem não utilizar o recorte racial quanto ao compilado sobre acesso de estudantes em Universidades Estaduais.

Sobre os cursos de graduação em Universidades Estaduais, poderíamos elencar uma grande variedade de cursos que estão inseridos entre os três tipos de graus acadêmicos: Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico. Mas para a presente pesquisa, achamos por bem destacar somente as informações que contemplam o acesso de estudantes em cursos dos graus acadêmicos Bacharelado e/ou Licenciatura. Tal decisão se fez pelo fato de não haver cursos tecnológicos em uma das Universidades Estaduais que adotamos como nossos objetos de estudos neste artigo.

O Gráfico 5, que retrata o panorama em nível nacional e regional do acesso de estudantes em cursos de graduação entre os anos 2015 e 2019, nos permitiu constatar que a seguinte sequência: Nordeste, Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, respectivamente, estão na ordem decrescente entre as regiões brasileiras quanto ao número de ingressos nos últimos cinco anos de publicação da Sinopse Estatística da Educação Superior pelo INEP.

Gráfico 5: Ingressos total em cursos de graduação (Bacharelado + Licenciatura) presenciais por região de Universidades Estaduais brasileiras entre 2015 e 2019.

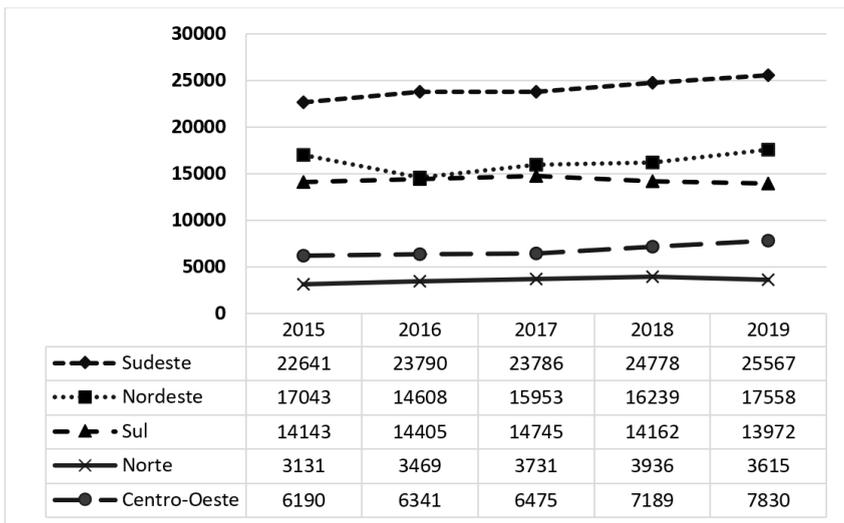


Fonte: Os autores, a partir de dados do INEP para os anos 2015-2019.

Quando analisamos separadamente os acessos em cursos de Bacharelado, a região Sudeste possui a maioria dos ingressos, estando as regiões Nordeste e Sul em patamares similares quanto ao quantitativo de ingressos para este grau acadêmico, conforme o Gráfico 6.

Por sua vez, ao interpretar o Gráfico 7, identificamos que a região Nordeste é aquela que tem a maior quantidade de ingressos em cursos pertencentes ao grau acadêmico Licenciatura dentre as regiões brasileiras.

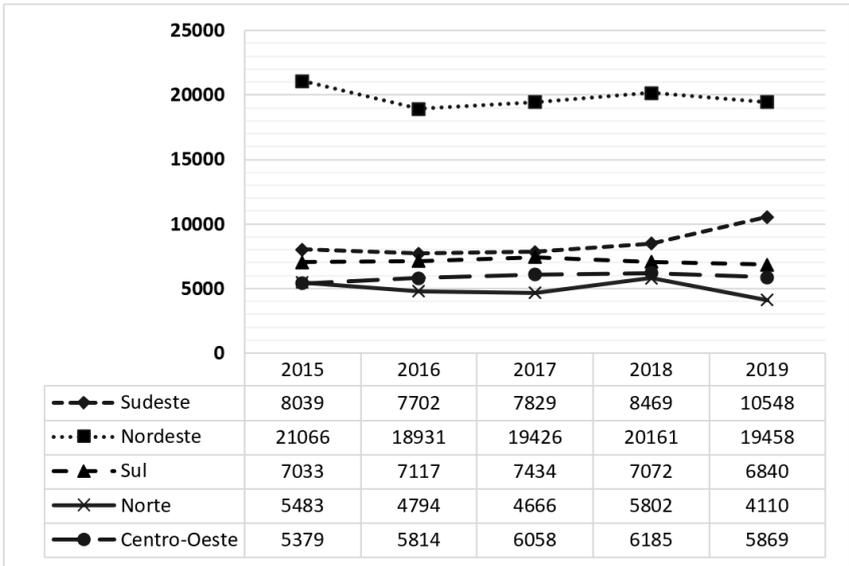
Gráfico 6: Ingressos total em cursos de Bacharelado presenciais em Universidades Estaduais nas cinco regiões brasileiras entre 2015 e 2019.



Fonte: Os autores, a partir de dados do INEP para os anos 2015-2019.

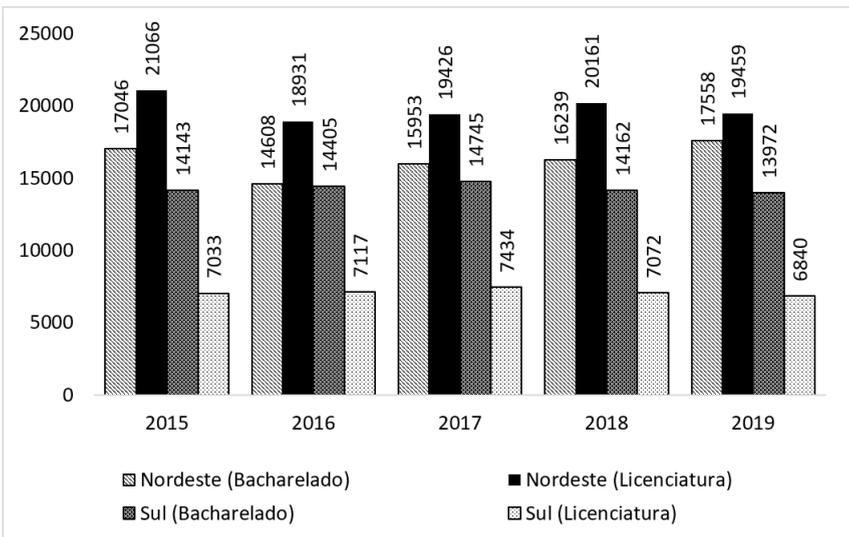
Como as Universidades Estaduais que adotamos como objetos desta pesquisa pertencem às regiões Nordeste e Sul, decidiu-se por apresentar comparativamente os números de ingressos em cursos na modalidade presencial nestas regiões quanto aos graus acadêmicos Bacharelado e Licenciatura entre os anos 2015 e 2019, separadamente. Diante do panorama apresentado pelo Gráfico 8, conseguimos verificar que a região Sul, diferentemente da região Nordeste, vem oferecendo um quantitativo maior de vagas para cursos de Bacharelado quando comparadas às vagas oferecidas em cursos de Licenciatura.

Gráfico 7: Ingressos total em cursos de Licenciatura presenciais em Universidades Estaduais nas cinco regiões brasileiras entre 2015 e 2019.



Fonte: Os autores, a partir de dados do INEP para os anos 2015-2019.

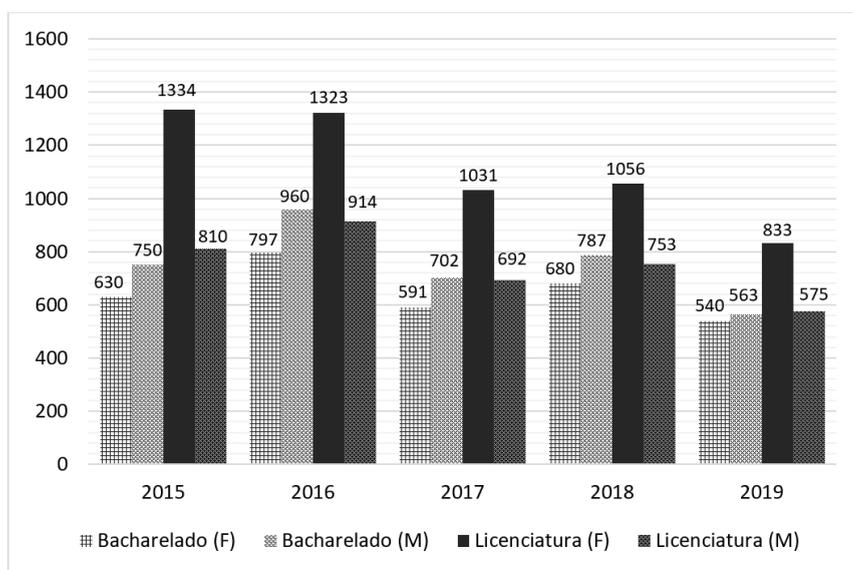
Gráfico 8: Ingressos total em cursos de Bacharelado e de Licenciatura presenciais em Universidades Estaduais no Nordeste e no Sul do Brasil entre 2015 e 2019.



Fonte: Os autores, a partir de dados do INEP para os anos 2015-2019.

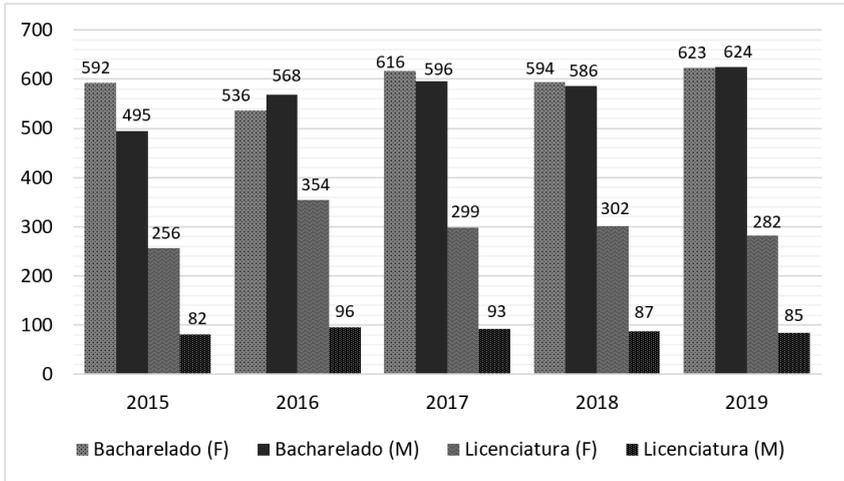
Quando confrontamos os dados sobre o número de ingressos segundo o tipo de grau acadêmico com a variável sexo dos ingressantes nas duas Universidades Estaduais que optamos como objetos neste trabalho por serem as únicas IEES dos estados do Piauí e do Rio Grande do Sul, que são a Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), respectivamente, é possível confirmar uma predominância no acesso de mulheres em cursos de Licenciatura em ambas as IEES analisadas, conforme exposto nos Gráficos 9 e 10.

Gráfico 09: Número de ingressos por Grau Acadêmico, pelo sexo dos estudantes na Universidade Estadual do Piauí (UESPI) entre 2015 e 2019.



Fonte: Os autores, a partir de dados do INEP para os anos 2015-2019.

Gráfico 10: Número de ingressos por Grau Acadêmico, pelo sexo dos estudantes na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) entre 2015 e 2019.



Fonte: Os autores, a partir de dados do INEP para os anos 2015-2019.

Diante das análises realizadas, podemos inferir que, ao cruzarmos as variáveis sexo (masculino e feminino) e grau acadêmico (Bacharelado e Licenciatura), as Universidades Estaduais das regiões Nordeste e Sul, aqui representadas pela UESPI e UERGS, comportam-se distintamente. Enquanto a UESPI apresenta uma quantidade maior de ingressos em cursos de Licenciatura e sendo estas preenchidas por estudantes do sexo feminino, na UERGS se verifica um maior número de ingressos em cursos de Bacharelado, havendo uma similaridade para o quantitativo de ambos os sexos dos estudantes ingressos.

3. POLÍTICAS AFIRMATIVAS NA UESPI E NA UERGS

3.1. POLÍTICA AFIRMATIVA NA UESPI

A Universidade Estadual do Piauí (UESPI) teve sua fundação em 1984, inicialmente com status de Centro de Ensino Superior (Cesp), e já “como universidade, a Uespi foi instituída em 25 de fevereiro de 1993, por meio do Decreto Federal s/n, que autorizou seu funcionamento, com sede em Teresina (campus Pirajá) e campi nos municípios de Floriano, Picos, Parnaíba e Corrente” (SOUSA NETO, 2017, p. 109).

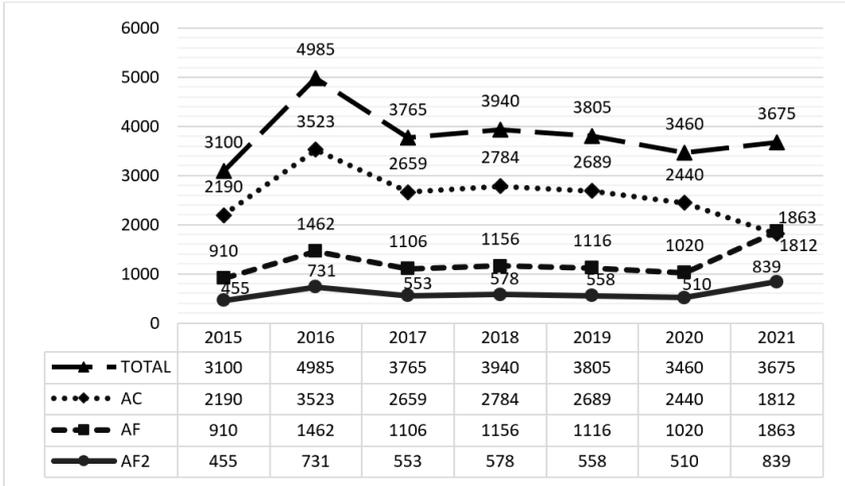
No que diz respeito à implementação de políticas afirmativas, desde 2009 a UESPI vem seguindo as imposições determinadas pela Lei Ordinária Estadual do Piauí nº 5.791, de 19 de agosto de 2008. A Lei piauiense de Cotas, como ficou conhecida, reservava em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, 30% (trinta por cento) de suas vagas para estudantes egressos da rede pública, que tivessem integral e exclusivamente cursado o ensino fundamental e médio em escolas da rede pública de ensino (PIAUÍ, 2008a). Deste total de vagas reservadas, 15% eram destinadas a pessoas autodeclaradas negras, porém esta determinação para cotas raciais vinha da Resolução CONSUN nº 007, de 11 de julho de 2008, que consiste de uma normativa interna regulamentada pelo Conselho Universitário da UESPI (PIAUÍ, 2008b), ou seja, não havia na Lei piauiense de Cotas a determinação para reserva de vagas para minorias raciais.

No entanto, no dia 14 de janeiro de 2021, passou a vigorar a Lei nº 7.455, alterando a Lei piauiense de Cotas. Sendo que, dentre as alterações propostas, aquela que consideraremos mais significativa é a que se refere ao art. 8º, ao dizer que do total de vagas reservadas, 22,5% (vinte e dois e meio por cento) serão destinadas a pessoas Negras, Quilombolas e Indígenas (PIAUÍ, 2021).

Desse modo, ao analisarmos o quantitativo de vagas oferecidas pela UESPI entre os anos de 2015 e 2020, podemos constatar que as vagas reservadas para egressos de escola pública autodeclarados negros, representados pela sigla AF2 no Gráfico 11, são de aproximadamente 15% do total para cada ano. Vale destacar que, no ano 2021, após as alterações na Lei piauiense de Cotas, o número de vagas reservadas foi de 839, indicando um percentual de 22,83% do total de vagas.

Mesmo com as adversidades apresentadas ao longo da pandemia da Covid-19, o número de vagas oferecidas pela UESPI em 2021 aumentou quando comparada ao ano anterior, bem como o número de vagas reservadas para pessoas autodeclaradas negras.

Gráfico 11: Número de vagas oferecidas em cursos de graduação (Bacharelado + Licenciatura) presenciais e distribuição por tipo de acesso dos estudantes da UESPI entre 2015 e 2021.



Fonte: Os autores, a partir dos termos de adesão SiSU/UESPI dos anos 2015 a 2021.

3.2. POLÍTICA AFIRMATIVA NA UERGS

O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 11.646, de 10 de julho de 2001, autorizou a criar a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Ao ser fundada, sua organização já se deu sob a forma de *Multicampi*, com autonomia pedagógica, didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, o que garante gratuidade do ensino nos seus cursos regulares (RIO GRANDE DO SUL, 2001).

As Unidades da UERGS estão integradas em sete Campi Regionais, conforme aprovado no Estatuto da Universidade através do Decreto Estadual nº 43.240, de 15 de julho de 2004 (RIO GRANDE DOS SUL, 2004). A estrutura *Multicampi* e descentralizada em diferentes regiões do Estado congrega atividades voltadas ao Ensino, Pesquisa e Extensão, a partir da oferta de cursos de graduação e pós-graduação, em suas 24 Unidades Universitárias. Os cursos oferecidos pela UerGS compreendem as três áreas de conhecimento: Ciências da Vida e do Meio Ambiente, Ciências Exatas e Engenharias e Ciências Humanas, correspondendo a

18 cursos, sendo sete Licenciaturas, um Curso Superior de Tecnologia e onze Bacharelados (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2018).

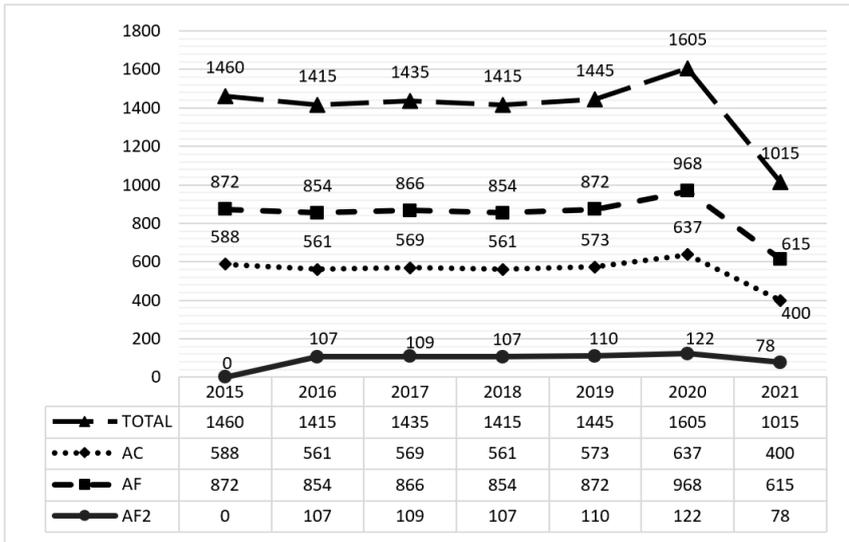
Em relação às Políticas Afirmativas, a UERGS adota cotas sociais para reserva de vagas desde 2002, pelo cumprimento à Lei nº 11.646/2001, sendo o critério adotado a renda familiar do candidato(a), denominado hipossuficiência econômica (RIO GRANDE DO SUL, 2001), com 50% do total de vagas reservadas para este grupo. Todavia, a lei supracitada sofreu alterações após sancionada a Lei nº 14.631, de 15 de dezembro de 2014. Dentre as alterações, destaca-se o seguinte:

Art. 15-A. As vagas de que trata o § 1.º do art. 15 da Lei nº 11.646/2001 serão preenchidas, por curso e turno, por negros e indígenas, em proporção no mínimo igual à população de negros e indígenas da população do Estado, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 1).

A população do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com a categoria raça/cor presente no censo demográfico (IBGE, 2010), é composta majoritariamente por pessoas autodeclaradas brancas, refletindo significativamente no quantitativo de vagas reservadas para pessoas autodeclaradas negras que ingressam na UERGS via ações afirmativas implementadas ao cumprimento da Lei Estadual nº 14.631/2014.

Desse modo, apresentamos o Gráfico 12 para facilitar a interpretação desta transição sofrida pelas alterações que afetaram na distribuição de reserva de vagas implementadas pela UERGS, que passou a vigorar em 2016.

Gráfico 12: Número de vagas oferecidas em cursos de graduação (Bacharelado + Licenciatura) presenciais e distribuição por tipo de acesso dos estudantes da UERGS entre 2015 e 2021.



Fonte: Os autores, a partir dos termos de adesão SiSU/UERGS dos anos 2015 a 2021.

Sobre as alterações na política afirmativa que rege a reserva de vagas da UERGS, é possível identificar no gráfico acima que a implementação de vagas para pessoas autodeclaradas negras não influenciou no quantitativo destinado à ampla concorrência. Outro fato passível de interpretação é a influência da pandemia da Covid-19 no número de vagas oferecidas para acesso de estudantes em 2021. Como podemos perceber, como consequência desta diminuição, houve uma redução no número de vagas destinadas ao acesso de pessoas autodeclaradas negras neste ano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS, SERÁ?

Neste trabalho discutimos sobre a evolução das políticas afirmativas implementadas em duas universidades estaduais brasileiras, a Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Evidenciamos que embora a Lei Federal nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, seja a lei que regulamenta as cotas sociais

em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), esta não se aplica às Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), ou seja, as Universidades Estaduais têm implementado as políticas afirmativas de acordo com legislações estaduais ou por deliberações de seus conselhos.

Nossas discussões se deram, *a priori*, acerca da importância do Movimento Negro para a intensificação na produção de políticas afirmativas, tendo como principais marcos históricos: a outorga da Constituição de 1988; a Conferência de Durban em 2001; e as leis sancionadas que deram corpo ao Estatuto da Igualdade Racial em 2010 e a Lei de Cotas de 2012. Sendo que, dentre estes marcos, a participação brasileira em Durban foi significativa para a implementação de ações afirmativas nas primeiras IEES.

Os diálogos que aqui transcorremos fortalecem a tese de que, no Brasil, raras as exceções, as políticas afirmativas implementadas tanto nas IFES como nas IEES são de caráter social, nas quais os egressos de escolas da rede pública de ensino são o principal grupo beneficiário, tornando a questão racial condicionada a outras categorias.

Este trabalho, por se tratar de um estudo que engloba as políticas afirmativas, com ênfase no acesso de pessoas autodeclaradas negras, não buscou findar esta temática, uma vez que nos propomos investigar tais aspectos em duas IEES, o que qualificaria nossa pesquisa como preliminar se decidirmos ampliá-la ao investigar outras Universidades Estaduais.

Nossa proposta inicial abarcava a quantificação de estudantes negros que acessaram IEES entre 2015 e 2019. Porém, como estes dados não se encontravam disponíveis nas sinopses estatísticas da educação superior do INEP, não pudemos seguir com este plano, o que nos forçou a construção do panorama de acesso às IEES sem fazer sua delimitação pela categoria cor/raça.

Devido à relevância do assunto Políticas Afirmativas e Educação Superior Brasileira, considerando que as populações subalternizadas tiveram negado o acesso à Educação por muitos séculos, é importante que mais pesquisas sejam desenvolvidas com o objetivo de trazer mais informações sobre esse campo.

O debate que realizamos neste artigo e as análises feitas tendo como base, principalmente, documentos e dados secundários, nos permitiram compreender que as políticas afirmativas em Universidades públicas bra-

sileiras, sobretudo em IEES, garantem o acesso de pessoas autodeclaradas negras, mesmo que estas estejam condicionadas a serem egressas de escola pública e/ou pertencerem a famílias hipossuficientes (de baixa renda), favorecendo o enegrecimento da Academia, e por sua vez combatendo o racismo institucional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 06 set. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **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: 06 set. 2021.
- CARRILLO-ZEGARRA, Mónica. Ações afirmativas e afrodescendentes na América Latina: análise de discursos, contra-discursos e estratégias. In: SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, p. 343-365.
- FERES JÚNIOR, João *et al.* **Ação afirmativa: conceito, história e debates.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- FERES JÚNIOR, João *et al.* Políticas de ação afirmativa nas Universidades Estaduais (2016). **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA).** IESP-UERJ, p. 1-30, 2017.
- FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Políticas da igualdade racial no ensino superior. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 5, jul. 2014. Disponível em: <https://www.e-publi->

cacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/14229/10769. Acesso em: 21 set. 2021.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. *In*: BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSGOUEL, Ramón (org.). **Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico**. 2. ed., 3. reimpr. Belo Horizonte: Autêntica, 2020, p. 223-246.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, p. 1-215, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 07 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 07 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 07 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 07 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 06 set. 2021.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

PIAUI, Governo do Estado. **Lei Ordinária Nº 5.791, de 19 de agosto de 2008a**. Dispõe sobre a criação do Sistema de Cotas Sociais para Ingresso de Estudantes Oriundos de Escolas Públicas nas instituições públicas de ensino superior do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/13742>. Acesso em: 05 abr. 2021.

PIAUI, Governo do Estado. **Resolução CONSUN Nº 007, de 11 de julho de 2008b**. Regulamenta a Reserva de Vagas na oferta do Vestibular dos Cursos de Graduação e dá outras providências. Teresina: Conselho Universitário, 2008. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/200807/7642441484c5316.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021

PIAUI, Governo do Estado. **Lei Ordinária Nº 7.455, de 14 de janeiro de 2021**. Altera a Lei nº 5.791, de 19 de agosto de 2008, que dispõe sobre a criação do Sistema de Cotas Sociais para Ingresso de Estudantes Oriundos de Escolas Públicas nas instituições públicas de ensino superior do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=408743>. Acesso em: 18 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado do. **Lei Nº 11.646, de 10 de julho de 2001**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul-UERGS e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1914&hTexto=&Hid_IDNorma=1914. Acesso em: 06 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado do. **Decreto Nº 43.240, de 15 de julho de 2004**. Aprova o Estatuto da Universidade Estadual

do Rio Grande do Sul-UERGS. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47805&hTexto=&Hid_IDNorma=47805. Acesso em: 23 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado do. **Lei N.º 14.631, de 15 de dezembro de 2014**. Altera a Lei nº 11.646, de 10 de julho de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul-UERGS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.631.pdf>. Acesso em: 06 set. 2021.

SANTOS, Renato Emerson dos. A difusão do ideário antirracista nos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes. *In*: SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, p. 229-249.

SILVA, Claudia Rocha da *et al.* As ações afirmativas e a Universidade do Estado da Bahia: Conceito e Práticas na Construção de uma Cultura Universitária Inovadora. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 20, n. 46, p. 78-91, 2010.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações Afirmativas e Diversidade Étnico-Racial. *In*: SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, p. 141-164.

SOUSA NETO, Marcelo de. O Pibid na Universidade Estadual do Piauí: conquistas e desafios (2011-2013). **Locus: revista de história**, Juiz de Fora, v. 23, n. 1, p. 101-121, 2017.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge A. Rumo ao multiculturalismo: a adoção compulsória de ações afirmativas pelo Estado brasileiro como reparação dos danos atuais sofridos pela população negra. *In*: SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, p. 343-365.

REGIÃO FRONTEIRIÇA BRASIL E URUGUAI: INTERAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

*Sidiane Teixeira Rodrigues*⁸

*Sabrina Viegas Beloni Borchhardt*⁹

INTRODUÇÃO

Com discussão e repercussão mundial, a assistência à saúde configura um conjunto de ações e serviços ofertados por determinado sistema de saúde, e orientado por políticas públicas, com o intuito de suprir as necessidades e vulnerabilidades de saúde da população de um território específico. Logo, cada país estrutura seu respectivo sistema de saúde, conforme sua organização política, a partir dos fatores econômicos, sociais e culturais de cada região.

Sendo o modelo de sistema de saúde adotado, como também o reflexo de seus interesses, valores sociais e econômicos, expressos nos limites jurídicos, políticos e institucionais de cada país (OPAS, 2017). Todavia, não são especificadas, nem delimitadas as regiões de fronteira como um ambiente geográfico com características próprias consideráveis para se

8 Enfermeira. Mestre em Enfermagem. Doutoranda em Enfermagem no Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Bolsista CAPES.

9 Enfermeira. Mestranda em Enfermagem no Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

operacionalizar um sistema de saúde com fluxo fronteiriço contínuo e ainda garantir o direito integral à saúde.

As regiões fronteiriças se constituem em lócus naturais de interação sociocultural, política e econômica de grupos populacionais que se estabelecem de um lado e do outro do limite externo dos países e que passam a compor um ambiente social com características díspares do território a que pertencem político-administrativa e juridicamente (KLEINSCHMITT, 2012; MOCHIZUKE, 2017), exigindo o fortalecimento das políticas públicas e a consolidação de acordos internacionais.

No Brasil, a área de fronteira é definida constitucionalmente como a faixa de até 150 km de largura na sua extensão terrestre, e compreende sendo considerada fundamental para a defesa do território nacional. A faixa de fronteira do Estado do Rio Grande do Sul é composta por 182 municípios limítrofes com dois países, Uruguai e Argentina (BRASIL, 2018).

O ambiente geográfico fronteiriço com o Uruguai cinge 1.069 km ao longo de toda extensão territorial do arco sul do Estado do Rio Grande do Sul, desde o Arroio Chuí até a tríplice fronteira Brasil – Argentina – Uruguai (BRASIL, 2018). Dentre os municípios limítrofes, possui seis cidades gêmeas, municípios cortados por uma linha de fronteira, seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, marcados pela intensa circulação de pessoas e mercadorias em ambos os lados, impulsionando processos de interação e favorecendo o fortalecimento de acordos internacionais (BRASIL, 2016a; SANTOS; CARVALHO, 2019).

Nesses espaços, a assistência à saúde ganha novos contornos face ao livre trânsito de pessoas e à heterogeneidade entre os sistemas de saúde e de seguridade social existentes entre os países, constituindo-se em um sério desafio para as esferas governamentais. Tendo em vista que o modelo de sistema de saúde adotado por cada país corresponde aos seus interesses, valores sociais, políticos e econômicos.

No Brasil, a assistência à saúde é um direito humano fundamental, assegurado constitucionalmente pelo estado a todos os brasileiros ou estrangeiros residentes no país, e operacionalizada através do Sistema Único de Saúde (SUS) com base nos princípios da universalidade, equidade e integralidade (BRASIL, 2015). Já no país limítrofe Uruguai as ações e

serviços de assistência à saúde são de competência do estado e garantidos gratuitamente e com cobertura universal a todos os residentes do país pelo *Sistema Nacional Integrado de Salud* (URUGUAY, 2007).

Apesar de os sistemas de saúde brasileiro e uruguaio apresentarem semelhanças quanto ao acesso e gratuidade, em ambos os países as legislações vigentes não discriminam a configuração e a estruturação do modelo de financiamento das ações e serviços de saúde ofertados/prestados aos usuários não residentes.

À vista disso, a operacionalização da assistência integral à saúde aos usuários fronteiriços requer políticas públicas de saúde específicas que contemplem a realidade loco regional, requer ações que ultrapassem fatores políticos, jurídicos, administrativos e os limites geográficos.

Embora o sistema de saúde dos países limítrofes seja confluyente em alguns aspectos relativos ao direito integral à assistência à saúde, há insuficiências ou entraves que condicionam as perspectivas de utilização dos serviços pela população fronteiriça (PEITER *et al.*, 2019). Logo, a assistência à saúde nas fronteiras apresenta-se como uma questão contemporânea de discussão e reflexão, uma vez que abrange um conjunto de vinculações administrativas, sociais, políticas e jurídicas, que se inclinam a desconsiderar as necessidades de saúde específicas de determinados espaços loco regionais, influenciando tanto na assistência integral quanto no direito à saúde pela população fronteiriça.

Na busca de compreender os fenômenos que circundam a assistência à saúde nas regiões fronteiriças e contribuir com o aprofundamento das reflexões acerca da temática, este estudo objetivou analisar a interação dos serviços públicos de saúde na assistência à população fronteiriça nos municípios Chuí/Brasil e Chuy/Uruguay.

1. MÉTODO

Estudo descritivo, exploratório, com abordagem qualitativa com a utilização do método de Análise de Conteúdo de Bardin (BARDIN, 2016).

Os dados foram coletados no primeiro semestre de 2019, através de entrevista semiestruturada com seis gestores e/ou responsáveis pelos ser-

viços públicos de saúde em duas instituições de saúde da cidade Chuí/Brasil e, seis gestores e/ou responsáveis em duas instituições no município Chuy/Uruguay, totalizando 12 participantes. As entrevistas foram guiadas por um instrumento previamente formulado, testado e que atendeu aos objetivos do estudo.

A identificação dos partícipes foi efetuada a partir de uma busca ativa junto às instituições públicas de saúde do cenário em estudo, tendo em vista o critério de inclusão: atuar no cargo há no mínimo três meses. Seguido do respectivo critério de exclusão: gozar de férias, licença, ou afastamento no período da coleta de dados.

Posteriormente, os partícipes foram contatados pessoalmente, sendo realizada a apresentação da pesquisadora, os objetivos do estudo e sua relevância, assim como a magnitude da sua participação para atingir os objetivos propostos. Diante do aceite dos participantes e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), as entrevistas foram agendadas e transcorreram em espaço reservado, dentro dos seus respectivos ambientes de trabalho, com tempo médio de 30 minutos, as quais foram gravadas e transcritas. A codificação dos partícipes foi realizada através da atribuição da sigla do país (BR – Brasil e UY – Uruguay), acompanhadas de um número arábico, iniciando em (um) e, assim, sucessivamente conforme sequência da realização das entrevistas (BR1, BR2, UY1, UY2...).

Para análise e interpretação dos dados foi utilizado o método de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016), que compreende três etapas. A pré-análise, em que se buscou tornar o processo operacional e sistematizado através da leitura flutuante e organização dos dados a serem analisados, permitindo a construção do corpus e a elaboração dos pressupostos, tendo em vista os objetivos de estudo. Na sequência procedeu-se à exploração do material, a qual viabilizou a codificação e a categorização dos dados, através de funções de regras previamente preparadas. Por último, o tratamento dos resultados possibilitou a transformação dos dados brutos em dados expressivos e adequados, sintetizando e evidenciando as informações para análise.

Foram respeitados todos os preceitos éticos preconizados pelas Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012; BRASIL, 2016b). A pesquisa foi aprovada e autorizada pelo Co-

mitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande, sob parecer nº 169/2019.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As regiões de fronteira apresentam características singulares atreladas às localizações geográficas do território, desigualdades de infraestrutura e ao grande fluxo de população entre os países vizinhos, que impactam não só na forma como a assistência à saúde é dispensada, mas também corroboram para o aumento dos índices epidemiológicos de doenças endêmicas nesses espaços (BRASIL, 2016c). Essas especificidades territoriais foram identificadas, a partir da percepção dos participantes deste estudo, dos espaços fronteiriços entre as cidades Chuí/Brasil e Chuy/Uruguay, onde desenvolvem suas ações de saúde, conforme as verbalizações:

O nosso país (Brasil) é muito liberal, sem fronteiras. (BR1)

Aqui (fronteira) é como se fosse tudo uma coisa só. (BR2)

O grande problema é que não existe um marco, é uma avenida, uma linha imaginária, para nós (brasileiros) é tudo uma coisa só. (BR3)

A dificuldade é que o Ministério da Saúde preconiza algumas ações e serviços, mas a nossa realidade é bem diferente. (BR5)

Temos uma diversidade populacional composta por imigrantes e refugiados, que não estão mensuradas pelo censo. Além disso, o Chuí tem uma população flutuante de 30 mil habitantes no período de dezembro a março/abril, devido ao turismo, sendo preocupante a questão das imunizações e das doenças endêmicas no país de origem dessas pessoas. (BR5)

Outro diferencial da região é que temos muita diversidade de nacionalidades, muitos imigrantes, refugiados que vêm tentar condições melhores de vida aqui na região. (UY1)

Os idiomas dificultam bastante. (UY2)

A maior dificuldade que é uma linha imaginária, não tem fronteira, é uma cidade só, mas a gente trabalha separado. (UY3)

Não existe uma fronteira marcada, delimitada. (UY5)

A falta de uma delimitação territorial mais palpável potencializa as disparidades entre os modelos de assistência à saúde. Estudo realizado nas regiões de fronteiras entre o Brasil e Argentina, Brasil e Uruguai, Brasil e Paraguai, e Argentina e Paraguai, denota a influência da não observância dessa característica na elaboração da estrutura organizacional política, jurídica e administrativa dos países para a operacionalização da assistência à saúde (NOGUEIRA, 2018).

Os aspectos geográficos associados ao constante fluxo dos grupos populacionais entre os países limítrofes, e a falta de comunicação e interação entre os serviços públicos de saúde locais, tendem a gerar impasses gerenciais e administrativos que influenciam no cotidiano de assistência à saúde, conforme evidenciado nas falas:

O que peca um pouco é a dupla nacionalidade, dos uruguaios virem trabalhar e se consultar aqui, da falta de controle. (BR1)

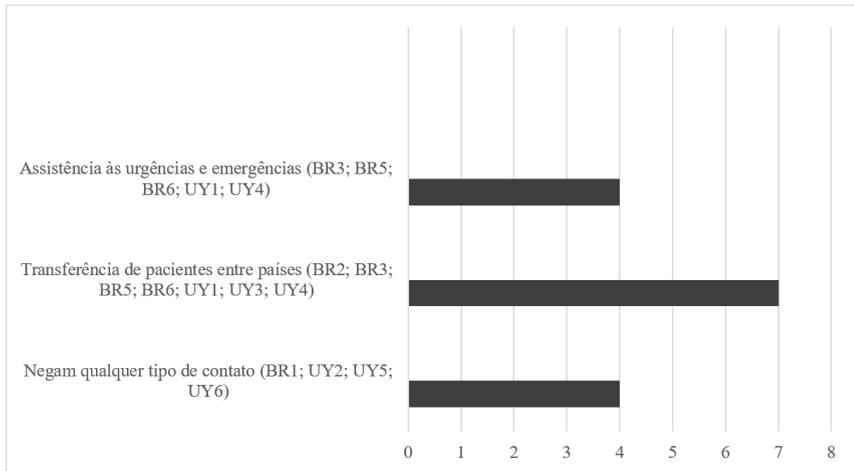
Tem muita burocracia e demora muito. (BR2)

Uruguaio que trabalha no Brasil, consulta no Uruguai, mas o empregador do lado brasileiro, não aceita o atestado uruguaio, eles vêm aqui pedir outro atestado. (BR6)

Apesar dos participantes de estudo mencionarem dificuldades relacionadas às características das regiões fronteiriças, o processo de comunicação e interação entre os serviços de países fronteiriços é ação extremamente importante na atualidade do mundo globalizado, no intuito de responder de forma efetiva e integral às necessidades sociais.

Nesse viés, foram constatadas situações que deflagram a ocorrência de interação entre serviços públicos de saúde, dos municípios Chuí/Brasil e Chuy/Uruguay, na busca de assegurar o direito integral à saúde frente às necessidades locais (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Situações que deflagram a ocorrência de interação entre os serviços públicos de saúde das cidades Chuí/Brasil e Chuy/Uruguay



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados desta pesquisa, 2019.

As situações em que ocorre algum tipo de interação entre os serviços públicos de saúde das cidades Chuí/Brasil e Chuy/Uruguay apresentam-se de maneira muito pontual e incipiente, sem o estabelecimento de relações formais e com o planejamento isolado das ações assistenciais. Sendo que em apenas uma das verbalizações pode ser constatada a interação durante as práticas assistenciais propriamente ditas.

Se trazem algum paciente, eles ficam e nós ajudamos no atendimento. (UY4)

Esse achado torna imprescindível a elaboração de políticas públicas e a pactuação de acordos que viabilizem e estimulem o estabelecimento de ferramentas de interação, planejamento e assistência compartilhada entre as instituições e serviços públicos de saúde de países circunvizinhos. Em consonância, estudo de caso realizado na Europa, que abordou os obstáculos frente à implementação de cuidados entre fronteiras, evidenciou que a assistência à saúde nessas regiões ocorre, especialmente, nos casos de emergência, o que denota a necessidade de uma melhor abordagem na concepção e prestação da assistência integral à saúde nos serviços alocados nas regiões (VAN DER MOLEN; COMMERS, 2013).

Para efetivação dos serviços de saúde entre os países de fronteira, se faz necessária a integração, bem como a compreensão, por gestores e profissionais de saúde, sobre os direitos à saúde de estrangeiros (SANTOS; ANDRADE; RUOFF, 2018).

Ainda, o presente estudo evidencia que além das relações acontecerem em situações específicas, quando ocorrem, elas se conectam por meio de uma interação/comunicação limitada. Corroborando esses dados, estudo realizado em duas regiões de saúde da Amazônia Legal assinala a necessidade de promover maior integração, melhorar os vínculos e a comunicação (CASANOVA *et al.*, 2018). Esse identificou também que a interação e a integração entre os atores locais de saúde são um mecanismo de articulação estratégica, a fim de coordenar esforços mediante a demanda espontânea, ações de prevenção e vigilância e a construção de acordo de cooperação que financiem os serviços entre os países fronteiriços (CASANOVA *et al.*, 2018).

A necessidade de políticas e acordos internacionais entre os países limítrofes, direcionados às especificidades e necessidades das regiões fronteiriças torna-se evidente:

Sendo uma coisa só, seria muito mais fácil, poderíamos nos ajudar mutuamente. (BR4)

Se as políticas públicas de fronteira fossem diferenciadas na integração entre os sistemas, tanto de sistema de exames como medicação, facilitaria em termos de dados e do próprio cotidiano de atendimento das unidades. Com relação à urgência e emergência seria ótima uma integração legal (jurídica), pois nossa referência está a 20 km, sendo que o Hospital do Chuy fica a menos de um quilômetro, mas é outro país. (BR5)

Se existisse algo mais articulado entre os serviços dos dois países, seria melhor. Em especial, com relação à entrada da SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) no lado de lá (Uruguai). (BR6)

A nossa SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) não pode entrar lá (Chuy/Uruguay) para buscar um paciente. (BR3)

Estudo realizado em cidades gêmeas da América do Sul salienta a existência de divergências organizacionais, administrativas e políticas nos sistemas locais de saúde, as quais comprometem o desenvolvimento de ações e serviços de integração e cooperação em saúde em regiões fronteiriças (NOGUEIRA, 2018).

Em vista de assegurar à população fronteiriça o direito à assistência integral à saúde, essas regiões carecem de um olhar mais apurado das esferas governamentais, com foco nas especificidades locais da região, que favoreçam o sistema de saúde dos dois países através de uma maior articulação de políticas públicas e pactuação de acordos loco regionais.

De acordo com os dados deste estudo, o planejamento e a implementação de políticas públicas de saúde centradas nos aspectos singulares às regiões fronteiriças subsidiadas por acordos formais entre os países possibilitariam a articulação de interações mais complexas entre os serviços de saúde, impactando na melhoria da qualidade e da integralidade à assistência à saúde aos usuários fronteiriços.

A prestação de um serviço com melhor qualidade para a população, com a união. (BR3)

Ofertar um serviço melhor, tanto para o Uruguai como para o Brasil. (BR4)

Tendo em vista o usuário, traria maior comodidade, segurança, dinâmica e o tempo, na saúde o tempo é primordial. Complicações poderiam ser evitadas com a regularização de um acordo que atenda às urgência e emergência. (BR5)

Principalmente para os usuários, com a agilidade no atendimento. (BR6)

O suporte às emergências beneficia os usuários. (UY1)

Principalmente para os usuários, pois aqui no lado uruguaio temos muito mais recursos. (UY3)

Acredito que beneficie os usuários, em especial à noite aqui (Hospital do Chuy), pois no lado brasileiro nesse horário não tem médicos. Além de termos muito mais recursos. (UY4)

Uma melhor assistência para os usuários. Para prestar assistência a um brasileiro é necessário um polimento nas leis. (UY5)

Para usuários que vivem no Brasil, pois aqui eles têm a emergência com médico 24 horas e lá não. (UY6)

A interação entre diferentes atores e organismos intergovernamentais pode contribuir para a melhoria e o fortalecimento dos sistemas de saúde, com o compartilhamento de experiências, capacidades técnicas e recursos financeiros (PORTELA *et al.*, 2017). Tais desafios dependem de ações coordenadas interpaíses e estruturas de governança capazes de garantir que responsabilidades sejam de fato assumidas. Para tanto, os gestores reforçam a necessidade de articular a comunicação entre os serviços de saúde, enfatizando a sua função de representação enquanto atores políticos (FERREIRA *et al.*, 2018).

No âmbito dos serviços e ações de saúde, as melhorias avaliadas pelo poder público, reconhecidas em forma de lei para garantir o direito à saúde sem distinção de nacionalidade para os cidadãos residentes nas regiões fronteiriças, evidenciam avanços inegáveis nesse contexto. Porém, os gestores de saúde brasileiros apontam a inexistência de acordos legais que supram as necessidades fronteiriças de financiamento ou permuta de serviços com país limítrofe e vice-versa, sendo necessário contratar uma empresa terceirizada para a prestação de serviços (NOGUEIRA, 2018).

Os esforços de interação e integração internacional devem assegurar o direito integral à assistência à saúde e auxiliar os governantes em suas diferentes esferas de gestão na elaboração de estratégias centradas nas características dessas regiões, com o intuito de promover a melhoria da qualidade de vida da população fronteiriça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regiões fronteiriças apresentam-se como espaços com características singulares e diferentes ao restante do território nacional a que pertencem devido aos processos de interação, sociocultural, política e econômica, estabelecidos entre os diferentes grupos sociais que lá habitam. Essas interações, também, são observadas entre os serviços públicos de saúde na assistência à população fronteiriça nos municípios Chuí/Brasil e Chuy/

Uruguay, frente à necessidade de garantir o direito integral à assistência à saúde à população fronteiriça. No entanto, foram identificados processos de interação e relação, na maioria das vezes informais, estabelecidos de forma pontual e com grande incipiência e fragilidade legal.

As obliquidades encontradas permitem a construção de subsídios aos diferentes atores governamentais, dos países com faixas territoriais fronteiriças, para repensar e reavaliar as políticas públicas de saúde e acordos com pactuações vigentes, no sentido de implementar e efetivar políticas e programas centrados nas características e nas reais demandas loco regionais de assistência à saúde da população.

O presente estudo apresenta limitações referentes ao método e ao cenário, uma vez que restringe os achados à população pesquisada, não permitindo estabelecer generalizações. Contudo, apesar dos resultados se limitarem a determinada realidade, esses são fundamentais para a indicação de caminhos que sinalizam possíveis e políticas públicas de integração que, além de minimizar obstáculos jurídicos e institucionais, viabilizem uma estrutura organizacional de assistência integral à saúde que atenda às necessidades da população fronteiriça, capazes de favorecer essas cidades e/ou regiões.

Novas pesquisas se tornam indispensáveis para ampliar as discussões no sentido de buscar melhores condições de seguridade social e assegurar o direito integral à saúde em países fronteiriços, analisar a execução de acordos e de políticas públicas de saúde que fomentem meios e as estratégias que de fato possam favorecer as interações integrativas entre os serviços de saúde em seus fronteiriços.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Ed. rev. e atual. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012**: diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos, 2012.
- BRASIL. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. *Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal*,

para introduzir o transporte como direito social. Diário Oficial da União, 16 set. 2015, seção 1:1. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016**. Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição, 2016a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016**, 2016b. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>.

BRASIL. Conselho Regional de Medicina do Paraná. **CFM revela desigualdades da saúde nas fronteiras do Brasil**, 2016c. Disponível em: <https://www.crmpr.org.br/CFM-revela-desigualdades-da-saude-nas-fronteiras-do-Brasil-11-47049.shtml>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998–2018)**, 2018. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_politica_externa_20_anos_aisa.pdf.

CASANOVA, Angela Oliveira *et al.* Atores, espaços e rede de políticas na governança em saúde em duas regiões de saúde da Amazônia Legal. **Ciência & saúde coletiva**, v. 23, n. 10, p. 3163–77, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413812320182310.15442018>. Acesso em: 08/09/2021.

FERREIRA, Jéssica *et al.* Planejamento regional dos serviços de saúde: o que dizem os gestores? **Saúde e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 69–79, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902018170296>.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana. A fronteira como um espaço de alteridade, conflito e transgressão: um olhar a partir de Foz do Iguaçu. Paraná. In: TRINCHERO, H. H.; OLIVEIRA, T. C. (orgs.).

Fronteiras platinas: território e sociedade, Campo Grande: UFGD, v. 1, p. 333-47, 2012.

MOCHIZUKE, Kaciane Corrêa. Influência do atendimento em saúde a estrangeiros em uma cidade fronteiriça brasileira. **Journal Health NPEPS**. [S.l.], v. 2, n. 1, p. 241-53, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/jhnpeps/article/view/1824>. Acesso em: 20/09/2021.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. La dimensión social del MERCOSUR em espacios fronterizos: asimetrías y convergências em La atención de La salud. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 2, p. 60-73, 2018. Disponível em: doi: <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-60>. Acesso em: 08/09/2021.

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. **Saúde nas Américas +**. Edição de 2017. Resumo do panorama regional e perfil do Brasil. Washington: OPAS, 2017. Disponível em: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/34323/9789275719671_por.pdf?sequence=8&isAllowed=y. Acesso em: 20/09/2021.

PEITER, Paulo *et al.* Health processes at the international border: the case of the twin cities of Oiapoque, Brazil and Saint Georges, French Guyana. *In: IX SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA DA SAÚDE*. 2019. Disponível em: <http://inscricao.eventos.ifc.edu.br/index.php/geosaude/geosaude/paper/viewFile/1376/327>.

PORTELA, Gustavo Zoio *et al.* Recursos humanos em saúde: crise global e cooperação internacional. **Ciência & saúde coletiva**, v. 22, n. 7, p. 2237-2246, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017227.02702017>. Acesso em: 08/09/2021.

SANTOS, Cleide Terezinha dos; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; CARVALHO, Manoela de. Financiamento público para a saúde de municípios paranaenses em região de fronteiras (2000 – 2016). **Cogitare enfermagem**. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/61110>. Acesso em: 08/09/2021.

SANTOS-MELO, Giane Zupekkari; ANDRADE, Sela Regina; RUOFF, Andriela Backes. A integração de saúde entre fronteiras

internacionais: uma revisão integrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 31, n. 1, p. 102-107, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0194201800015>. Acesso em: 08/09/2021.

URUGUAY. **Ley n. 18.211. Sistema Nacional Integrado de Salud**. Normativa referente a su creación, funcionamiento y financiación. *Diário Oficial*. Montevideú, n. 27384, 13 dic. 2007. Disponível em: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor=>.

VAN DER MOLEN, Ingeborg; COMMERS, Matt. Um resolved legal questions in cross border health care in Europe: liability and data protection. **Public Health**, v. 127, n. 11, p. 987-93, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2013.08.020>. Acesso em: 08/09/2021.

AS NOVAS FERRAMENTAS EDUCACIONAIS E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA (COVID-19)

*Alexander Vieira Debossam*¹⁰

INTRODUÇÃO

Os avanços da tecnologia na telecomunicação a partir da segunda metade do século XX, por meio da Revolução Tecno-Científica-Informacional, trouxeram grandes transformações para o processo de aprendizagem, gerando desafios aos educadores, estudantes e responsáveis. Em paralelo aos avanços tecnológicos, surgiu a pandemia da Covid-19 que descortinou a miséria e forçou o Brasil a adotar o ensino remoto e híbrido.

O presente trabalho visa destacar a transição do ensino presencial para o remoto e híbrido em meio à pandemia através da introdução de novas tecnologias educacionais, evidenciando os conflitos entre os atores envolvidos e a exclusão dos estudantes do ensino público. Pretende-se, assim, trazer ao debate acadêmico a inserção “forçada” do ensino híbrido e seus efeitos.

A metodologia de pesquisa utilizada para a elaboração do documento baseia-se em dados coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Esta-

10 Doutorando em Geografia pela Universidade do Porto (Portugal), MSc em Ciência e Tecnologia Nucleares pelo IEN-CNEN. Especialista em Planejamento e Gestão Ambiental. Professor da rede pública estadual na cidade do Rio de Janeiro.

tística (IBGE), do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC-BR), da Fundação Lemann, da agência de notícias G1, das entrevistas realizadas junto ao corpo discente de duas escolas públicas do subúrbio da cidade do Rio de Janeiro e pesquisa bibliográfica, que permitiram uma investigação qualitativa dos dados. Sendo assim, o artigo está dividido em duas partes principais, a primeira destaca as novas tecnologias educacionais e a segunda, os conflitos.

Como considerações finais, o estudo aponta para um cenário de desigualdades estruturais no processo de ensino-aprendizagem brasileiro.

1. A TRANSIÇÃO DO ENSINO PRESENCIAL PARA O HÍBRIDO

Os anos de 1990 foram marcados por transições, como a dos quadros negros pelas lousas brancas. Lousas essas que passaram a receber projeções de um projetor ligado a um computador pertencente à rede mundial, a internet, onde as aulas ficam armazenadas em arquivos digitais, como o Google Drive, OneDrive e Dropbox. Tais recursos revolucionaram o processo de aprendizagem, pois os conteúdos trabalhados na sala de aula passaram a ficar disponíveis para os alunos em plataformas, como o Google Sala de Aula e o Zoom.

A modalidade de ensino presencial decorre em uma sala de aula, onde os conteúdos são apresentados todos os dias pelo professor, o principal ator do processo de aprendizagem. No ensino remoto, as aulas são síncronas (em tempo real), respeitando os horários e dias de aula, como se fossem presenciais. Já no ensino híbrido ocorre a complementação entre o presencial e o remoto, no qual o estudante assume o protagonismo e o professor torna-se um mediador de conhecimento.

2. AS NOVAS TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

As novas tecnologias na educação dinamizam o processo de aprendizagem, pois atividades inúmeras, como testes e trabalhos, passaram a ser desenvolvidos de forma híbrida, ou seja, presencial e “on-line” através de redes sociais e “sites”, como o “YouTube” e o “Socrative”. Para Moran (2013), as unidades de ensino devem ser transformadas em ambientes

motivadores e significativos ao aprendizado, estimulando o estudante a ser pesquisador, crítico e tomador de decisão baseado em conhecimentos científicos.

2.1 AS METODOLOGIAS ATIVAS

As metodologias ativas na Educação estão mudando o paradigma educacional, pois promovem um diálogo entre o docente e os alunos, rompendo com a chamada concepção bancária de educação, onde “o educador é o que diz a palavra; os educandos, os que a escutam docilmente; o educador é o que disciplina; os educandos, os disciplinados” (FREIRE, 2005, p. 68).

Nesse contexto, o professor assume o papel de facilitador da aprendizagem, promovendo discussões, debates, trocas de informações e ideias (TAVARES, 2019), valorizando às vivências dos discentes. Com isso, os educandos tornam-se mais conscientes de sua capacidade de aprender e apreender conceitos novos. Essas práticas aproximam o docente e os alunos, favorecendo um maior vínculo entre eles, permitindo crescimento do conhecimento e tornando o ambiente escolar mais aprazível.

Nesse novo conceito, os professores e os alunos, juntos, buscam soluções, trabalhando questões socioemocionais, adequando-se à BNCC. Sendo assim, os professores se preocupam em traçarem novas rotas para a aprendizagem e os estudantes passam a ter um maior protagonismo.

A utilização de modelos de ensino híbrido pode melhorar o processo de aprendizado dos alunos, pois através do uso das ferramentas tecnológicas de comunicação, como diz Witt (2015), temos o “desenvolvimento das habilidades de: comunicação, colaboração, pensamento crítico e criatividade”.

Nesse contexto, o ensino híbrido aproxima os alunos e os professores, favorece a prática dos docentes, torna o processo de ensino-aprendizagem mais leve, permitindo uma melhor apreensão dos conteúdos discutidos. Fato esse apontado na teoria walloniana, que destaca a atuação integrada de três dimensões psíquicas: a motora, a afetiva e a cognitiva. Logo, esses modelos permitem uma maior aproximação entre professores e alunos aumentando a afetividade, graças à quebra de muros entre docentes e discentes, contribuindo para uma completa formação do ser.

No ensino híbrido, destacam-se a rotação por estações (sala de aula, biblioteca, sala de informática etc.) e a sala invertida, por serem modelos sustentados, pois não provocam mudanças bruscas na unidade escolar, favorecendo uma transição menos agressiva. Ambos os modelos estimulam a autonomia e ao mesmo tempo as relações interpessoais, provocando a busca de resoluções de problemas em grupo (estações), aumentando a interação entre os pares, e entre professores e alunos. Reforçando o aprendizado colaborativo que tem como base as ferramentas tecnológicas de comunicação. Outro modelo sustentado é o laboratório rotacional que mantém o formato da rotação por estações, porém a pesquisa é realizada na sala de informática da unidade de ensino, obrigando os estudantes e o professor a se deslocarem (BACICH *et al.*, 2015).

Além dos modelos sustentados, também se sobressaem os disruptivos que, apesar de parecerem radicais, pois grande parte do tempo das aulas são on-line, tornam-se fundamentais para períodos de isolamento residencial como o que vivemos devido à Covid-19. Ressaltam-se os modelos flex, à la carte e virtual enriquecido (BACICH *et al.*, 2015).

No modelo flex, as listas de tarefas, maioria on-line, são personalizadas e entregues aos estudantes, de acordo com suas competências e habilidades. Sempre que necessário o professor é consultado para auxiliar os estudantes. No formato à la carte, que pode ser totalmente on-line, os objetivos a serem estudados são deliberados pelo professor e cabe aos estudantes organizarem seus estudos. E por fim, o modelo virtual enriquecido, que determina que o discente tenha que se apresentar uma vez por semana na unidade de ensino, dividindo o seu tempo com o ensino presencial e remoto.

Existem várias plataformas que auxiliam a organização dos componentes curriculares escolares, porém um tem se destacado, o Google Sala de Aula, pois é gratuito para instituições públicas e possui uma grande variedade de ferramentas que auxiliam o trabalho do professor, tais como agenda, armazenamento de conteúdos, formulários, apresentação de *slides*, entre outras. Ou seja, uma plataforma que permite a interação, organização e a orientação ao ritmo de estudo do estudante (SCHIEHL; GASPARINI, 2016).

A escolha da plataforma e das práticas desenvolvidas por esses modelos pode ser comprometida por causa da falta de infraestrutura da unidade

escolar, da falta de comprometimento de professores e de alunos. Cabe ressaltar que o despreparo e o receio de profissionais da educação contribuem para o aumento da resistência a inovações tecnológicas a serem implantadas no processo de aprendizado dos alunos.

3. OS CONFLITOS

Nos anos 2000 vem ocorrendo um grande crescimento do uso de tecnologias educacionais nas unidades de ensino, muitos profissionais de educação tiveram que adotá-las em suas aulas, mas nota-se um conflito de gerações, pois as escolas são do século XIX, os professores do século XX e os alunos do século XXI, o que vem adiando resultados satisfatórios.

O ano de 2020 tornou-se o divisor de águas entre o ensino tradicional e o ensino híbrido, pois a pandemia da Covid-19 forçou a todos a mudar, os professores “dormiram” analógicos e “acordaram” no dia seguinte digitais. Todos os atores envolvidos no processo de aprendizagem tiveram que se adaptar à nova condição e dar continuidade às atividades escolares.

Nesse novo cenário, as unidades escolares do setor público e privado foram modernizadas e os profissionais da educação passaram por cursos de qualificação para atender à nova demanda.

Apesar das oportunidades de qualificação profissional, muitos docentes apresentaram dificuldades para o novo momento devido, principalmente, à baixa remuneração, que os impossibilita de adquirir dispositivos modernos para atender aos alunos.

No tocante aos estudantes, percebe-se uma maior adesão no ensino médio devido à maior habilidade com dispositivos móveis, porém no ensino fundamental, principalmente no fundamental I, a adesão foi menor justificada pela falta de autonomia dos discentes, pela falta de conhecimentos e por falta de recursos financeiros.

3.1 A PANDEMIA E O ENSINO HÍBRIDO

A pandemia da Covid-19 tem causado grandes impactos no Brasil. Todos os setores da economia do país foram afetados, provocando a falência de 716.000 empresas, especialmente o comércio (39,4%) e serviços (37%), principalmente as pequenas empresas (IBGE, 2020). A taxa

média de desemprego em 2020 bateu recorde em vinte estados do país, a população ocupada reduziu 7,3 milhões de pessoas. As maiores taxas de desocupação com Bahia (19,8%), Alagoas (18,6%), Sergipe (18,4%) e Rio de Janeiro (17,4%). Com isso, pela primeira vez, menos da metade da população em idade para trabalhar estava ocupada no país. A taxa média de informalidade também recuou, passando de 41,1% em 2019 para 38,7% em 2020, somando ainda 39,9 milhões de pessoas, devido à perda das suas ocupações (IBGE, 2021).

Segundo à Pnad Contínua do IBGE (2021), de setembro a novembro de 2020, 1,5 milhão de trabalhadores domésticos perdeu os seus postos de trabalho e tornaram-se o segundo setor mais atingido no país.

A pandemia expôs a miséria brasileira que estava “invisível”, surgindo de todas as partes do país. Cerca de 46 milhões de brasileiros foram descobertos graças ao auxílio emergencial, mas não puderam usufruir desse recurso, pois não possuem CPF ativo, acesso à internet e conta em banco (G1, 2020).

Toda essa crise socioeconômica impulsionada pela Covid-19 gerou consequências nas unidades escolares do setor público e privado. Muitas famílias, assoladas pelo desemprego, tiveram uma forte desestruturação financeira e tiraram seus filhos dos colégios particulares e os matricularam em escolas públicas, como no caso do Rio de Janeiro, onde, segundo o levantamento da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), cerca de 26.000 alunos migraram do ensino privado para o ensino público em 2021 (G1, 2021).

Muitos dos estudantes matriculados nas escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro não conseguem acompanhar as aulas ministradas pela plataforma Google Sala de Aula, pois estão sofrendo diretamente os impactos da pandemia devido à perda de parentes, falta de recursos para a aquisição de dispositivos (computadores, notebooks, tablets ou smartphones) e planos de dados e a capacidade de armazenamento reduzidos. Em alguns casos, os celulares foram vendidos para que o recurso obtido fosse convertido em alimentos para a família ou só existe um aparelho para atender a toda a família.

Na tentativa de manter esses alunos matriculados, as gestões escolares têm promovido uma busca ativa dos estudantes e como estratégia

materiais impressos são distribuídos juntamente com kits de alimentação e limpeza.

Apesar dos esforços, muitos alunos não têm acesso aos conteúdos dos componentes curriculares e o risco de evasão escolar torna-se eminente.

4. O ACESSO AOS CONTEÚDOS

Segundo a pesquisa do Datafolha (2020), encomendada pelas fundações Lemann, Itaú Social e Imaginable Futures, na qual os responsáveis de 1.518 estudantes de escolas públicas do país foram entrevistados sobre as atividades escolares em suas residências, aumentou de 74% (desde maio) para 82% o índice de alunos que estava recebendo atividades escolares em domicílio, seja por materiais impressos ou dispositivos eletrônicos, ou combinados (figura 1).

Figura 1: Acesso aos conteúdos (valores em %).



Fonte: Fundação Lemann (2020).

A pesquisa revelou que 1 em cada 5 estudantes da rede pública não realizou as atividades remotas escolares. A região norte apresentou a maior concentração de alunos sem acesso aos conteúdos (38% contra 18% do restante do país) e principalmente em residências com três ou mais estudantes. Outros dois importantes aspectos da pesquisa foram a detecção do aumento da falta de motivação dos discentes de 46% para 51% e o receio dos responsáveis da evasão escolar de seus filhos.

Em paralelo à pesquisa do Datafolha, realizei uma coleta de dados socioeconômicos, por meio de formulários eletrônicos do Google,

junto aos discentes do Colégio Estadual Compositor Manaceia José de Andrade e do Ciep 339 Mário Tamborindeguy, localizados em Madureira e Irajá, respectivamente, bairros do subúrbio da cidade do Rio de Janeiro.

A coleta de dados se deu através de questionários, aos quais 113 alunos de ambas as unidades de ensino responderam, revelando uma profunda desigualdade de acesso aos conteúdos disponibilizados pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) do Rio de Janeiro, pois em suas residências existe o número médio de quatro habitantes que dividem um aparelho de TV, onde 45,6% não possuem o serviço de TV a cabo; 44,4% dos alunos possuem computadores ou notebooks; Desse percentual, 35 alunos tinham acesso à internet via cabo (banda larga) e 32 usavam modems, o que nos revela um acesso limitado à internet de alta velocidade. Os acessos realizados por smartphones representam 41%, mas os aparelhos utilizados possuíam menor capacidade de armazenamento e assinaturas de planos pré-pagos com velocidades reduzidas (Tabela 1). Esses números destacam a dificuldade de acesso dos discentes aos conteúdos disponibilizados em plataformas digitais.

Tabela 1: Velocidade Semanal dos Planos Pré-Pagos.

Velocidades Unidades de Ensino	≤ 2GB semanais	≤ 3GB semanais	≤ 5GB semanais	> 5GB semanais
C. E. C. M. J. A.	31	20	12	12
C. 339 M. T.	26	6	2	4
Total	57	26	14	16

Unidades de Ensino: Colégio Estadual Compositor Manaceia José de Andrade (C.E.C.M.J.A) e Ciep 339 Mário Tamborindeguy (C.339M.T.)

Tais informações estão em consonância com a pesquisa TIC Domicílios – 2019, que afirma que o déficit tecnológico vem antes da pandemia. A pesquisa apontava que, naquela época, 43% dos domicílios urbanos brasileiros e apenas 18% dos rurais tinham computador em casa. No que diz respeito à conexão com a internet em casa, os percentuais subiam para 75% em lares urbanos e 51% em lares rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe ressaltar que essas tecnologias são ferramentas educacionais. Portanto, é fundamental que as escolas se modernizem, que os cursos de formação de professores renovem os seus currículos, adequando as grades de ensino à nova realidade, e que os professores docentes de turma sejam capacitados, para se adequarem a esse novo momento.

Outro aspecto importante é a necessidade de uma maior atenção e valorização aos profissionais de educação que estão sobrecarregados por demandas presenciais e on-line, muitos estão desenvolvendo patologias ocupacionais, seja pelo trabalho excessivo ou decorrente da pandemia.

A pandemia deu visibilidade a milhões de pessoas que viviam numa total marginalidade e que precisam ser assistidas pelo Estado.

Um modelo ideal de educação depende do desenvolvimento de outros setores do país.

REFERÊNCIAS

- BACICH, L.; TANZI NETO, A.; TREVISANI, F. M. **Ensino Híbrido: personalização e tecnologia na educação**. Porto Alegre: Penso, 2015.
- CETIC. **TIC Domicílios** – 2019. Disponível em: <https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores/>. Acesso em: 08 maio 2021.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- FUNDAÇÃO LEMANN. **Educação não presencial: 74% dos alunos recebem atividades**. 2020. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/s8jC6neBCpdzvOTbstF11KoFHoiNwE-MoZQil6Tkp.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.
- G1. **Auxílio emergencial de R\$ 600 revela 46 milhões de brasileiros invisíveis aos olhos do governo**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/04/26/auxilio-emergencial-de-r-600-revela-42-milhoes-de-brasileiros-invisiveis-aos-olhos-do-governo.ghtml>. Acesso em: 07 maio 2021.

G1. **Mais de 26 mil alunos migraram de escolas particulares para o ensino público no RJ em 2021.** 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/01/19/mais-de-26-mil-alunos-migraram-de-escolas-particulares-para-o-ensino-publico-no-rj-em-2021.ghtml>. Acesso em: 07 maio 2021.

IBGE. **Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid-19 nas Empresas.** 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pulso-empresa/>. Acesso em: 07 mai. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 07 maio 2021.

SCHIEHL, E. P.; GASPARINI, I. Contribuições do Google Sala de Aula para o Ensino Híbrido. **Renote**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/renote/article/view/70684/40120>. Acesso em: 04 maio 2020.

TAVARES, Priscilla de Albuquerque. Metodologias ativas: o papel do professor como facilitador do aprendizado dos alunos. **Nova Escola**, 24 jan. 2019. Disponível em: Metodologias ativas: o papel do professor como facilitador do aprendizado dos alunos (novaescola.org.br). Acesso em: 18 abr. 2020.

WITT, D. **Accelerate Learning with Google Apps for Education.** 2015. Disponível em: <https://danwittwcdsbca.wordpress.com/2015/08/16/accelerate-learning-with-google-apps-for-education/>. Acesso em: 04 maio 2020.

ACESSO E PERMANÊNCIA DE PESSOAS AUTODECLARADAS NEGRAS POR COTAS SOCIAIS EM UNIVERSIDADES ESTADUAIS: UM ESTUDO DE CASO NO CAMPUS DA UESPI¹¹ DE FLORIANO, PIAUÍ

Vivian da Silva Santos¹²

Antônio Cícero de Andrade Pereira¹³

Rose Mari Ferreira¹⁴

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a temática Ações Afirmativas, Acesso e Permanência no Ensino Superior, oriundo de uma pesquisa iniciada em 2019 previamente intitulada como “O sistema de cotas no ingresso e per-

11 UESPI é a sigla que representa a Universidade Estadual do Piauí.

12 Bióloga, Graduada em Licenciatura Plena em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI).

13 Mestre em Engenharia de Pesca pela UFC. Professor Efetivo Assistente IV da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), lotado no curso de Licenciatura Plena em Ciências Biológicas no Campus Dr.^a Josefina Demes, Floriano/PI.

14 Doutoranda do PPG de Saúde Coletiva da UNISINOS e Mestra em Saúde Coletiva pela UFRGS. Especialista em Saúde Coletiva pelo IFRS Campus Alvorada, graduada em Odontologia pela Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

manência de candidatos autodeclarados negros na UESPI de Floriano, Piauí”, apresentada como resumo simples no África-Brasil¹⁵.

Refletindo sobre o título do resumo supracitado e questionando acerca das nomenclaturas “sistema de cotas” e “autodeclarados negros”, com intenção de aglutiná-las, decidiu-se trazer para discussão o termo “cotas raciais”, sendo este inicialmente debatido no Brasil a partir dos anos 2000 por pressões advindas do movimento negro na busca pelo processo de resignificação e a politização de pessoas da raça. Segundo Nilma Lino Gomes (2012, p. 738), várias universidades públicas passaram a adotar medidas de ações afirmativas como forma de acesso, em especial, as cotas raciais.

De acordo com Silvério e Trinidad (2012, p. 895), um dos marcos ao compromisso para implementação de ações afirmativas que normalizariam as cotas no Brasil foi a participação na III Conferência Mundial das Nações Unidas Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Durban, na África do Sul, acontecida em 2001. Foi durante esta conferência que “o Estado brasileiro reconheceu internacionalmente a existência institucional do racismo em nosso país e se comprometeu a construir medidas para sua superação. Entre elas, as ações afirmativas na educação e no trabalho” (GOMES, 2012, p. 739).

Foi a partir da sanção da Lei Federal nº 12.711/2012, conhecida como Lei de Cotas, que se oficializou a implementação de Ações Afirmativas em Instituições de Ensino Superior (IES) através do sistema de reserva de vagas (BRASIL, 2012). No entanto, ao refletirmos acerca de como as cotas raciais foram incluídas (ou não) nesse contexto, faz-nos compartilhar os seguintes questionamentos: 1- O termo “cotas raciais” pode ser empregado na interpretação destas vagas reservadas descritas na Lei de Cotas? 2- Quais requisitos são necessários para que os candidatos sejam considerados aptos a concorrer às vagas reservadas? 3- Qualquer candidato autodeclarado negro poderá concorrer a estas vagas reservadas?

Vale ressaltar que a Lei supracitada se aplica a IES Federais, sendo que o debate acerca da questão de reserva de vagas já tramitava em algumas Universidades Estaduais. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

15 O evento em questão intitulado África-Brasil corresponde ao “VI ENCONTRO INTERNACIONAL DE LITERATURAS, HISTÓRIAS E CULTURAS AFRO-BRASILEIRAS E AFRICANAS: Narrativas e Direitos Humanos (UESPI), realizado nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2019, em Teresina/PI.

e a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), mesmo adotando critérios diferentes de implementação de sistema de cotas para a população negra, foram consideradas pioneiras nesta questão (SANTOS, 2007, p. 104).

Trazendo para o contexto piauiense, a Universidade Estadual do Piauí (UESPI), no cumprimento da Lei Estadual nº 5.791, de 19 de agosto de 2008, destinou para candidatos autodeclarados negros egressos de escolas públicas um percentual das vagas ofertadas no processo seletivo de vestibular (PIAUI, 2008a), caracterizando assim a reserva de vagas por cotas sociais. Desse modo, realizamos este estudo a partir do seguinte problema de pesquisa: quantos são os estudantes autodeclarados negros ingressos em 2016 por ações afirmativas que permaneceram nos cursos de graduação da UESPI no *Campus* de Florianópolis/PI, tornando-se concludentes ao término de 2019/2?

Cientes da existência de diferentes categorias de ingresso em cursos de graduação da UESPI por processo seletivo via Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que apresentamos o objetivo desta pesquisa como sendo: verificar o número de concludentes que ingressaram por cotas sociais por meio de inscrição no SiSU em 2016 na categoria AF2, que corresponde às pessoas autodeclaradas negras egressas de escola pública.

Com o intuito de sistematizar a compreensão deste estudo de caso, decidiu-se por organizar este artigo nos seguintes tópicos: Ações afirmativas muito além de cotas raciais, no qual se buscou fundamentar teoricamente o conceito “cotas raciais” levantado em um dos questionamentos elencados acima. Posteriormente, tornou-se pertinente apresentar os caminhos metodológicos trilhados que caracterizaram este estudo de casos, no qual se decidiu pela pesquisa documental através de uma abordagem quantitativa. Por conseguinte, fez-se coerente expor o Estudo de Caso do *Campus* de Florianópolis, organizado em dois subtópicos: 1- Ingressantes no *Campus* de Florianópolis em 2016; 2- Ingressantes AF2: Concludentes em 2019/2. Por fim, traçaram-se as Considerações Finais, em que apresentamos de forma sucinta as principais contribuições deste trabalho, bem como suas limitações e desdobramentos.

1. AÇÕES AFIRMATIVAS MUITO ALÉM DE COTAS RACIAIS

Uma das primeiras formulações de projetos de Lei voltados à inclusão de grupos socialmente marginalizados nos mais variados setores da sociedade brasileira, que englobariam “o mercado de trabalho, com a contratação, qualificação e promoção de funcionários; o sistema educacional,

especialmente o Ensino Superior e a representação política” (MOEHLECKE, 2002, p. 199), foi a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) de 1943, que em seu art. 354 determinou uma proporção obrigatória de empregados brasileiros em relação a estrangeiros.

Todavia, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que as ações afirmativas apareceram com maior vigor na legislação brasileira (ROSA, 2014). Para Daflon, Feres-Júnior e Campos (2013, p. 306), as ações afirmativas “atuam em prol de coletividades discriminadas, podendo ser entendidas tanto como uma prevenção à discriminação quanto como uma reparação de seus efeitos”.

Nesse contexto, é possível interpretar como sendo o objetivo das ações afirmativas remover barreiras que segregam os diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira, sejam elas físicas, sociais ou institucionais.

A implementação de ações afirmativas na esfera educacional visa promover igualdade de oportunidades para os representantes de diferentes categorias, tornando-se indispensável no processo de democratização da educação, principalmente no acesso ao Ensino Superior (VANSTREELS, 2014).

Refletindo sobre a importância da representatividade para a democratização da Educação em espaços tradicionalmente de privilégio branco, como o acesso às Universidades, que compartilhamos da mesma inquietação apresentada por Santos (2010, p. 68): “Por que os espaços de prestígio, poder e mando da sociedade brasileira são ocupados quase que exclusivamente pelos indivíduos autodeclarados brancos?”.

As Universidades brasileiras antes da implementação das ações afirmativas eram ocupadas majoritariamente pela elite branca, que se vê hoje tendo que compartilhar tais ambientes de convivência com uma parcela da população que sempre esteve excluída destes espaços (SILVA, 2012, p. 78-79).

Esta parcela da população que antes era excluída tem cor, e foi por meio de ações afirmativas em IES que seu quantitativo começou a mudar, trazendo uma real representatividade da população negra nestes espaços ao adentrarem pela porta da frente, por meio do sistema de cotas.

Em relação a quais seriam os sujeitos contemplados pelos sistemas de cotas por meio de ações afirmativas adotadas pelas IES, se iniciou um debate em nível nacional, tendo como palavras-chaves “ações afirmativas” e “cotas raciais”, empregadas por muitos como sinônimos de forma equivocada.

Ações afirmativas, anteriormente conceituada, são efetivadas em um contexto mais abrangente. Já as cotas raciais buscam “a inclusão daqueles

brasileiros que, por razões históricas e estruturais que têm a ver com nosso racismo à brasileira, encontram barreiras que somente a educação e formação superior podem em parte remover” (MUNANGA, 2010, p. 24), o que caracterizaria as cotas raciais como medidas de cunho reparatório.

É pertinente recordar que “no Brasil, a tendência recente é de consolidação (legal e prática) das políticas de ações afirmativas que levam em conta cor ou raça” (MENDES-JUNIOR; WALTENBERG, 2015, p. 232). Nesse contexto, cabe menção à consolidação das cotas raciais que se materializou no Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, assinado pela presidente Dilma Rousseff, que regulamenta a Lei Federal 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, os quais incluem atributos raciais (BRASIL, 2012).

No entanto, a reserva de vagas que se refere a Lei supracitada é condicionada a questões sociais dos candidatos, o que nos traz ao seguinte embate: há cotas exclusivamente raciais no Brasil? Segundo Kabengele Munanga (2019, p. 113), “as cotas beneficiam os pretos, os pardos, os indígenas e os brancos oriundos de escolas públicas de acordo com a renda familiar”. Para o autor, tal fato torna insustentável a defesa da ideia de que essas cotas são somente raciais.

Dessa forma, a partir desta constatação, utilizaremos a nomenclatura cotas sociais quando nos referirmos às políticas de ações afirmativas em Universidades.

Pode-se assim afirmar que cotas são resultado da fragmentação das políticas de ações afirmativas, pois ambas possuem cunho reparatório e servem como instrumento de combate à desigualdade causada pelo racismo estrutural, mesmo não mais adotando o termo raciais de forma associativa às cotas.

2. CAMINHOS METODOLÓGICOS PARA O ESTUDO DE CASO

Esta pesquisa consiste em um estudo de caso, tendo como *locus* o universo uespiano. Estudo de caso, segundo Robert Yin (2001), trata-se de um procedimento considerado minucioso e profundo. “Partindo do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes” (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 109).

Dois aspectos foram levados em consideração para a realização desta pesquisa: o primeiro sendo a delimitação espacial e temporal e o segundo a escolha dos sujeitos entre os uespianos. Vale destacar que, nesta pesquisa, decidiu-se pelo *Campus* de Floriano como delimitação espacial e o intervalo 2016–2019 como delimitação temporal.

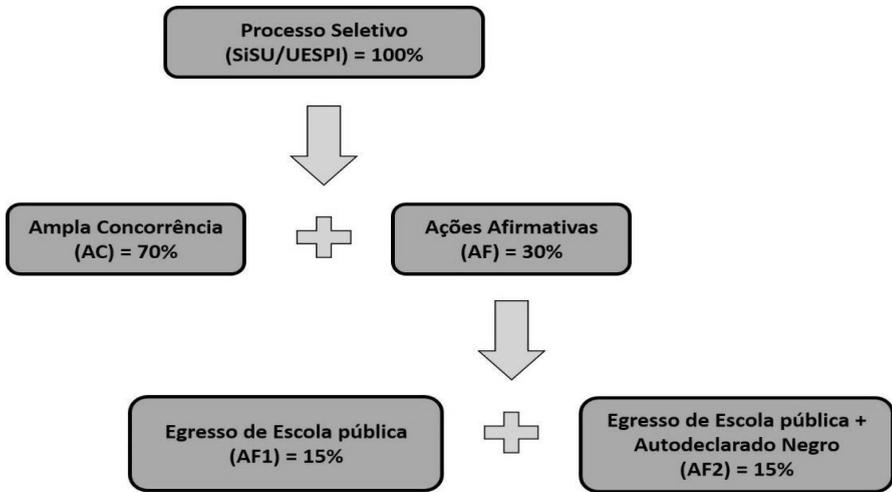
Como escolha de sujeitos da pesquisa, optou-se pelos candidatos que concorreram às vagas reservadas para estudantes egressos de escola pública autodeclarados negros, aprovados no processo seletivo regido pelo Edital SiSU/UESPI nº 02/2016.

Uma vez delimitada a pesquisa, torna-se relevante descrever quais técnicas foram adotadas para coleta dos dados. A primeira, a pesquisa bibliográfica, indispensável para construção do arcabouço teórico-metodológico, bem como para discussão dos resultados apresentados neste estudo de caso, deu-se através de leituras acadêmicas de textos monográficos, principalmente teses e dissertações, bem como artigos de periódicos indexados, trabalhos disponibilizados em anais de eventos científicos, em livros autorais e coletâneas.

Para a seleção destes materiais, fez-se uma consulta através das palavras-chave “Ações Afirmativas”, “Cotas Raciais” e “Reserva de Vagas em IES” e “Acesso e Permanência em IES” pela plataforma “Google Acadêmico”, sem levar em consideração um recorte temporal, uma vez que estas temáticas dificilmente datam de mais de vinte anos. Dentre os materiais selecionados, destacam-se: Daflon, Feres-Júnior e Campos (2013); Gomes (2012); Moehlecke (2002); Munanga (2010; 2019); Rosa (2014); Rosemberg e Andrade (2008); Silvério e Trindad (2012); Vanstreels (2014).

A outra técnica adotada neste estudo é a pesquisa documental, que para Gil (2002, p. 45) “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico”. Desse modo, cabe-nos listar os documentos analisados.

Um dos documentos que recebeu tratamento analítico foi o Edital SiSU/UESPI nº 02/2016 do processo seletivo que ofereceu 4985 vagas distribuídas entre 139 Cursos, na modalidade Regular Presencial (PIAUÍ, 2016). A partir das informações contidas neste Edital, pôde-se acessar a Lei Ordinária Estadual do Piauí nº 5.791, de 19 de agosto de 2008, que dispõe sobre a criação do Sistema de Cotas Sociais para ingresso na UESPI (PIAUÍ, 2008a), bem como a Resolução CONSUN/UESPI nº 007/2008, que regulamenta a reserva de vagas por ações afirmativas (PIAUÍ, 2008b), conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Distribuição das vagas ofertadas por categoria no Edital SiSU/UESPI nº 02/2016.

Fonte: Os autores, a partir de dados da Resolução CONSUN/UESPI nº 007/2008.

Dados apresentados no Anexo I do Edital supracitado, destacando aqueles específicos ao recorte espacial já determinado no que tange à oferta de vagas para os 11 cursos de graduação no *Campus* de Floriano (Tabela 1), confirmando o total de 62 vagas reservadas aos candidatos egressos de escola pública que, concomitantemente, se autodeclararam negros, identificados como AF2.

Com o intuito de identificar quais candidatos foram convocados em 2016 para o preenchimento das vagas destinadas à AF2, buscou-se acessar os arquivos da UESPI por meio de pedido formal mediante ofício à Divisão de Controle Acadêmico e Diplomação (DCAD), sendo este vinculado à Pró-Reitoria de Ensino e Graduação (PREG) da UESPI, que disponibilizou os seguintes documentos: lista de convocação dos candidatos aprovados no processo seletivo SiSU/UESPI em 2016, e posteriores listas de espera (totalizando seis chamadas visando preenchimentos das vagas ociosas); lista de confirmação dos candidatos que efetivaram a matrícula institucional;¹⁶ diários de classe de disciplinas ofertadas em 2016 para

¹⁶ A referida lista tornou-se bastante relevante para esta pesquisa, pois nela continha a categoria de ingresso concorrida pelo candidato recém-matriculado. Desse modo, pôde-se quantificar os AF2.

turmas de Bloco I¹⁷ dos 11 cursos de graduação presencial do *Campus* de Floriano; e diários de classe de disciplinas ofertadas em 2019/2 das turmas que ingressaram em 2016.

Tabela 1: Número de vagas oferecidas em cursos de graduação para o *Campus* de Floriano por categoria de ingresso.

CURSOS OFERTADOS							
Grau Acadêmico: LICENCIATURA	Sigla	Quantidade de Blocos:	Ingresso em:	Nº de Vagas	AC	AF1	AF2
Ciências Biológicas	Bio	VIII	2016/2	35	25	5	5
Educação Física	EdF	VIII	2016/1	40	28	6	6
Geografia	Geo	VIII	2016/2	40	28	6	6
História	His	VIII	2016/2	40	28	6	6
Letras Português	LeP	VIII	2016/2	40	28	6	6
Pedagogia	Ped	IX	2016/2	40	28	6	6
Total de vagas – Licenciatura				235	165	35	35
CURSOS OFERTADOS							
Grau Acadêmico: BACHARELADO	Sigla	Quantidade de Blocos:	Ingresso em:	Nº de Vagas	AC	AF1	AF2
Administração	Adm	VIII	2016/1	40	28	6	6
Ciência da Computação	CCp	VIII	2016/1	35	25	5	5
Ciências Contábeis	CCt	VIII	2016/2	40	28	6	6
Direito	Dir	X	2016/2	40	28	6	6
Enfermagem	Enf	X	2016/2	30	22	4	4
Total de vagas – Bacharelado				185	131	27	27
TOTAL DE VAGAS POR CATEGORIAS					AC	AF1	AF2
296							
62							
62							
TOTAL DE VAGAS							420

Fonte: Os autores, a partir do Edital SiSU/UESPI nº 02/2016.

17 A UESPI adota o sistema de Bloco de disciplinas, que são ofertadas semestralmente pelos cursos de graduação, sendo esta denominação usual no universo uespiano, o que seria equivalente ao termo “período” usado por outras IES para designar a progressão do estudante até sua formatura.

De posse dos documentos descritos acima, investigando-os, decidiu-se por selecionar as duas categorias de análise a seguir: o número de ingressantes em 2016 nos 11 cursos de graduação na modalidade presencial no *Campus* de Floriano e o número de estudantes concludentes em 2019/2 no *Campus* de Floriano.

As variáveis “categoria¹⁸ de ingresso do estudante no processo seletivo (AC, AF1 e AF2)” e “sexo destes estudantes” foram selecionadas na tentativa de identificar quais fatores influenciaram na tomada de decisões pela escolha do curso de graduação estes estudantes ingressos em 2016 que pleitearam vagas no *Campus* da UESPI de Floriano.

Os dados oriundos do cruzamento entre estas duas variáveis combinadas e as duas categorias de análise supracitadas foram divulgados sistematicamente por meio de tabelas e figuras, permitindo otimizar suas interpretações. Dessa forma, buscou-se aliar recursos visuais de exposição e discussões provenientes do arcabouço compilado a partir das referências selecionadas ao longo da pesquisa bibliográfica, o que culminou nas considerações finais apresentadas ao término deste estudo de caso.

3. ESTUDO DE CASO: O CAMPUS DA UESPI DE FLORIANO

3.1 INGRESSANTES NO CAMPUS DE FLORIANO EM 2016

A jornada acadêmica para se tornar um(a) discente uespiano(a) inicia-se na escolha do curso de graduação em um dos 13 *Campi* universitários da UESPI. Uma vez que, ao analisar o Edital SiSU/UESPI, o(a) candidato(a) identificar-se-á com uma das três categorias de ingresso (Figura 1) ao curso escolhido. Tomada esta decisão, o processo é finalizado submetendo sua inscrição via SiSU. Pronto! Agora é aguardar pela lista de aprovados, confirmando seu nome entre os convocados para realização da matrícula, momento em que apresentará todos os documentos necessários para efetivá-la.

18 O termo “categoria” de ingresso aqui empregado se refere à escolha feita pelo candidato no ato da inscrição no processo seletivo segundo o Edital SiSU/UESPI, não podendo ser confundido com a nomenclatura “categoria” de análise apresentada pelos dados coletados.

A narrativa acima poderia facilmente retratar a história dos ingressantes nos 11 cursos de graduação do *Campus* de Floriano (Tabela 1) pelo Edital SiSU/UESPI em 2016, os quais fazem parte do estudo de caso apresentado neste artigo.

Analisando as Tabelas 1 e 2 e cruzando suas informações, percebeu-se que das 420 vagas oferecidas, 12,14% não foram preenchidas, o que corresponde a perda de 51 novos discentes para o *Campus* de Floriano.

Fazendo menção às vagas oferecidas ao grau acadêmico Bacharelado, pôde-se verificar pela Tabela 2 que nenhuma das três categorias de ingresso foram 100% preenchidas. Sendo que dentre estas categorias, destacou-se a AF2 pelo não preenchimento de mais de 25% das vagas oferecidas.

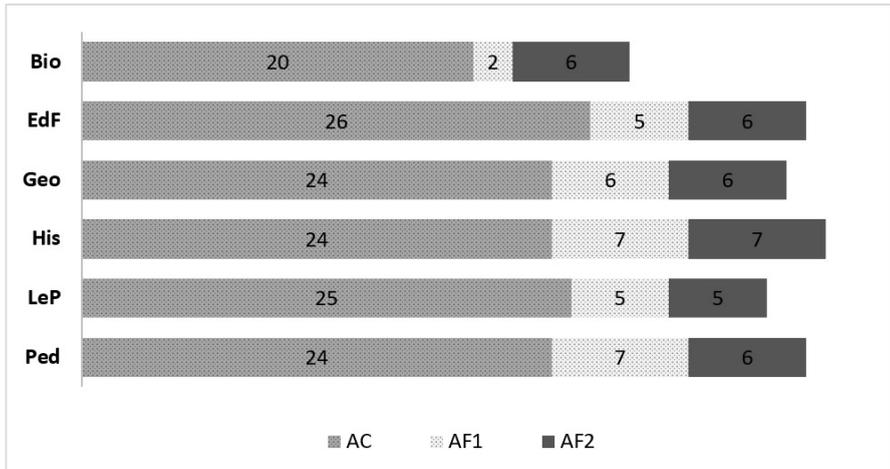
Tabela 2: Valores de Estudantes Ingressos por Categoria em 2016 nos 11 Cursos de Graduação da UESPI no *Campus* de Floriano, e por Grau Acadêmico.

	Os 11 cursos de graduação		Os 6 cursos de Licenciatura		Os 5 cursos de Bacharelado	
	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
Total	369	100,00	211	57,18	158	42,82
Ampla concorrência	255	69,11	143	38,75	112	30,35
Ações Afirmativas	114	30,89	68	18,43	46	12,47
AF1	58	15,72	32	8,67	26	7,05
AF2	56	15,17	36	9,76	20	5,42

Fonte: Os autores, a partir de dados do DCAD/UESPI.

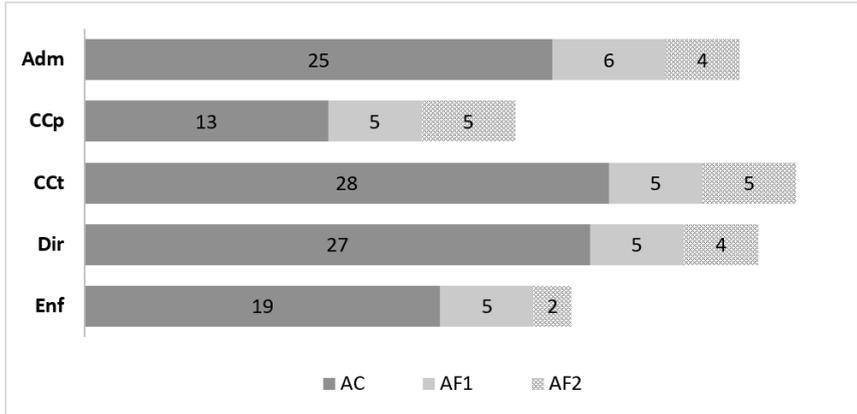
Ainda sobre a discussão referente ao preenchimento de vagas oferecidas em 2016, desta vez verificando por curso de graduação, pôde-se observar que em cinco cursos, dois do grau acadêmico Licenciatura (Gráfico 1) e três de Bacharelado (Gráfico 2) atingiram menos de 90% de sua capacidade. Estes foram: Ciências Biológicas (Bio), Letras/Português (LeP), Administração (Adm), Ciência da Computação (CCp) e Enfermagem (Enf), cujos percentuais são 20,0%, 12,5%, 12,5%, 34,3% e 13,3%, respectivamente.

Gráfico 1: Número de Estudantes Ingressantes em 2016 em cada Curso de Licenciatura, por Categoria de Ingresso.



Fonte: Os autores, a partir de dados do DCAD/UESPI.

Gráfico 2: Número de Estudantes Ingressantes em 2016 em cada Curso de Bacharelado, por Categoria de Ingresso.

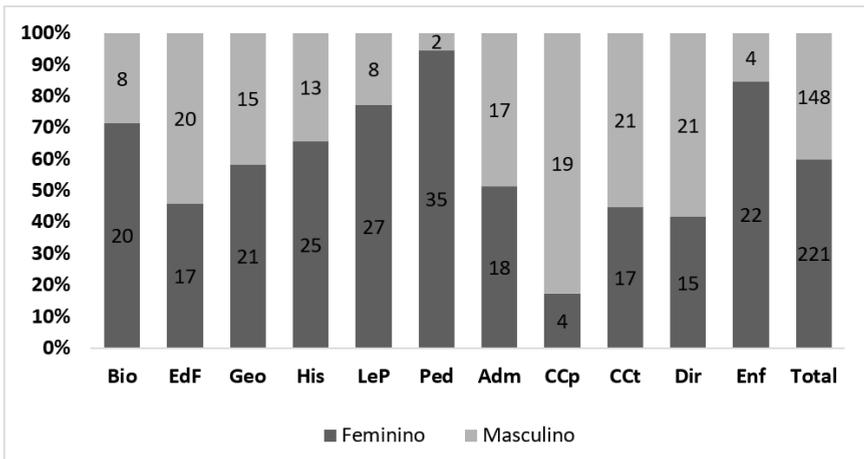


Fonte: Os autores, a partir de dados do DCAD/UESPI.

Considerando como variável o sexo dos ingressantes nos 11 cursos de graduação oferecidos pela UESPI no *Campus* de Floriano em 2016 (Gráfico 3), observou-se a predileção masculina por determinados cursos, dando destaque à Ciência da Computação (CCp), com 82,6% de homens nesta turma.

Já as mulheres apresentaram predileção por seis cursos, sendo cinco de Licenciatura e um Bacharelado. Dentre estes cursos, destacou-se Enfermagem (Enf) e Pedagogia (Ped), pelos valores percentuais que caracterizam uma maior ocupação feminina, sendo 84,6% e 94,6%, respectivamente.

Gráfico 3: Número de Ingressos em 2016 em cada Curso, por Sexo.



Fonte: Os autores, a partir de dados do DCAD/UESPI.

Andrea Barreto (2014, p. 28), abordando a distribuição e representatividade de mulheres no Ensino Superior utilizando dados do INEP, ao analisar as estatísticas do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), constatou que mais de 80% dos estudantes de cursos de Bacharelado relacionados à Ciência da Computação, nos anos 2008-2011, pertencem ao sexo masculino. A autora apresentou nesse mesmo estudo dados referentes aos cursos de Enfermagem e Pedagogia, do qual se pôde verificar uma maioria feminina, sendo superior a 90% em Pedagogia.

Percebe-se a similaridade entre os dados apresentados no presente trabalho àqueles divulgados acima no estudo de Andreia Barreto, confirmando que determinados cursos de graduação são predominantemente ligados à variável sexo.

Resultados similares foram encontrados por Viana, Souza e Anjos-Neta (2017), ao verificar a representatividade feminina em cursos de graduação na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) entre

2001 e 2010. As autoras afirmaram que, desde o início do século XXI, as mulheres passaram a ocupar, de maneira intensiva, o espaço universitário até então dominado pelo sexo masculino, se capacitando cada vez mais, aumentando o seu grau de instrução.

Para Queiroz (2013), o interesse feminino pelo espaço universitário se deve a alguns fatores, entre estes: a dificuldade de se inserir no mercado de trabalho; a necessidade de qualificar-se para ocupar determinados cargos de liderança; desejo de ser independente e receber uma remuneração condizente ao cargo ocupado; bem como de ter uma carreira profissional consolidada.

No estudo realizado por Rosemberg e Andrade (2008), os autores trazem uma reflexão sobre a composição sexual de estudantes e egressos do Ensino Superior, levantando a seguinte suposição:

Uma primeira resposta seria, simplesmente, que recebemos maior número de candidaturas de mulheres porque um maior número de mulheres que de homens ingressam e terminam o curso superior no Brasil. De fato, diferentemente do senso comum, as mulheres brasileiras, de todos os segmentos de cor/raça (com exceção da “amarela”), apresentam melhores indicadores educacionais do que os homens, especialmente a partir do ensino médio (ROSEMBERG; ANDRADE, 2008, p. 425-426).

Por mais que a composição sexual seja contemplada na presente pesquisa, esta é aqui considerada como uma variável adotada para tratar do estudo de caso acerca do que levaria pessoas autodeclaradas negras ingressos por cotas sociais a graduarem-se. Diante disso, apresentaremos a seguir os dados coletados que correspondem aos ingressos em cursos de graduação no *Campus* da UESPI de Floriano no ano 2016 que acessaram o Ensino Superior por meio de reserva de vagas na categoria AF2.

3.2 INGRESSANTES AF2: CONCLUDENTES EM 2019/2

A categoria de ingresso AF2, como já mencionada neste artigo, caracteriza-se como um grupo pertencente às ações afirmativas adotadas pela UESPI. Este grupo tem como peculiaridade a intersecção entre cota so-

cial e étnico-racial, ou seja, só podendo ser enquadrado nesta categoria de ingresso o(a) candidato(a) que, além de se autodeclarar negro(a), também seja egresso(a) de escola pública.

Uma vez confirmado o total de 56 ingressos AF2 em 2016 no *Campus* de Floriano e analisando sua situação acadêmica ao término do semestre 2019/2 (Tabela 3), constatou-se que dos percentuais referentes a estudantes em processo de conclusão de grau acadêmico, menos de 20% são do sexo masculino, contrastando com os 45% de mulheres autodeclaradas negras.

Tabela 3: Número de AF2 Concludentes em 2019/2 que ingressaram em 2016, por Cursos Ofertados pela UESPI para o *Campus* de Floriano, por Sexo.

	Siglas	Bio	EdF	Geo	His	LeP	Ped	Adm	CCp	CCt	Dir	Enf	Total
Ingr.	F	6	3	4	4	1	6	2	1	3	0	2	32
	M	0	3	2	3	4	0	2	4	2	4	0	24
Conc.	F	4	2	3	4	1	5	1	0	3	0	2	25
	M	0	2	1	2	0	0	1	2	0	3	0	11

Legenda:

Ingr. = nº de ingressos em 2016;

Conc. = nº de concludentes no semestre 2019/2.

Fonte: Os autores, a partir de dados do DCAD/UESPI.

Ainda analisando a Tabela 3, outra informação que se pôde observar foi a permanência de todas as ingressantes dos cursos de História (His), Ciências Contábeis (CCt) e Enfermagem (Enf), que até a finalização deste artigo encontravam-se nos Blocos VIII. Por mais que esta observação expresse um resultado coletivo, as trajetórias acadêmicas destas estudantes tornam-se indissociáveis as suas histórias de vida, o que nos remeteria a considerar suas subjetividades.

A luta por representatividade da mulher negra em todas as camadas sociais ganhou força após a disseminação da teoria da Interseccionalidade defendida nos estudos de diversas intelectuais negras, das quais podemos destacar Kimberlé Crenshaw, Ângela Davis, bell hooks,¹⁹ Audre Lorde,

¹⁹ Consiste no pseudônimo usado pela escritora estadunidense Gloria Jean Watkins, que ao assinar suas obras opta pelo uso de letras minúsculas como símbolo de resistência à prática egocêntrica difundida na academia.

Patricia Hill Collins, Lélia Gonzales, Sueli Carneiro, Carla Akotirene, entre outras.

Collins e Bilge (2021, p. 16) trazem a Interseccionalidade como ferramenta analítica no enfrentamento às “divisões sociais resultantes das relações de poder de classe, raça, gênero, etnia, cidadania, orientação sexual e capacidade, sendo estas as mais evidentes no Ensino Superior”.

Uma vez ocupando faculdades e universidades, mulheres negras ainda precisam resistir às adversidades impostas pela sociedade patriarcal pela sua permanência nestes espaços de relações de poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões acerca das ações afirmativas em Universidades brasileiras ainda não entraram em esgotamento, sendo um debate ainda considerado atual e pertinente. Com o advento da reserva de vagas, mais pessoas negras vêm adentrando a Universidade pública. Mesmo assim, podemos identificar que as ações afirmativas têm caráter social, e não racial.

Neste trabalho, viemos apresentar por meio de um estudo de caso o fato de a UESPI vincular o acesso de pessoas autodeclaradas negras ao seguinte condicionante: obrigatoriedade do estudante ser egresso de escola pública. Desse modo, podemos constatar que as ações afirmativas na UESPI são de cunho social, margeando o caráter étnico-racial contemplado pelas ações afirmativas à condição de subcota, o que nos permite afirmar que os candidatos autodeclarados negros que frequentaram instituições de ensino básico na rede privada não podem concorrer às vagas reservadas pela UESPI na categoria de ingresso AF2.

O presente estudo também apresenta dados que abraçam a mudança de posição coadjuvante que as mulheres ocupavam em IES brasileiras até meados dos anos 1980. Pôde-se compreender que, trazendo o cenário piauiense como exemplo, as mulheres são atualmente a maioria em total de ingressos em IES, bem como no número de estudantes detentores de grau acadêmico, capacitando-se e qualificando-se cada vez mais, transformando aquele espaço universitário que até então era dominado pelo sexo masculino.

No entanto, nota-se que ainda há áreas de formação acadêmico-profissionais estigmatizadas pelo sexo, como exemplo temos a maioria de

mulheres nos cursos de Pedagogia e Enfermagem. A tomada de decisões acerca destas escolhas de cursos de graduação feitas por mulheres, sobretudo por mulheres negras, nos estimula a realização de novos estudos, o que nos permitiria adentrar no campo de pesquisa qualitativa, o que resultaria na ampliação da produção de conhecimento.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Andreia. A mulher no ensino superior: distribuição e representatividade. **Cadernos do GEA**, v. 6, p. 5-46, 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. **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.
- COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.
- DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOMES, Nilma Lino. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. **Educação & Sociedade**, v. 33(120), p. 727-744, set. 2012.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- MENDES-JUNIOR, Alvaro Alberto Ferreira; WALTENBERG, Fábio Domingues. Políticas de cotas não raciais aumentam a admissão de pretos e de pardos na universidade? **planejamento e políticas públicas** | ppp | n. 44 | jan./jun. 2015.

- MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002.
- MUNANGA, Kabengele. Cotas raciais na USP: um debate atropelado e “operação abafa”. **Revista da Adusp**, São Paulo, n. 47, p. 20-25, 2010.
- MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a Mestiçagem no Brasil: Identidade Nacional Versus Identidade Negra**. 5. ed. rev. e ampl. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.
- PIAUI. Governo do Estado. **Lei Ordinária Nº 5.791, de 19 de agosto de 2008a**. Dispõe sobre a criação do Sistema de Cotas Sociais para Ingresso de Estudantes Oriundos de Escolas Públicas nas instituições públicas de ensino superior do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/13742>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- PIAUI. Governo do Estado. **Resolução CONSUN Nº 007, de 11 de julho de 2008b**. Regulamenta a Reserva de Vagas na oferta do Vestibular dos Cursos de Graduação e dá outras providências. Teresina: Conselho Universitário, 2008. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/200807/7642441484c5316.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- PIAUI. Governo do Estado. **Edital Nº 02/2016, de 04 de janeiro de 2016**. Torna público que a seleção de candidatos para preenchimento de 100% (cem por cento) das vagas oferecidas nos Cursos de Graduação da UESPI, para ingresso no 1º e/ou 2º semestres de 2016, conforme Termo de Adesão ao SiSU, utilizará o Sistema de Seleção Unificada (SiSU). Disponível em: <https://www.uespi.br/site/wp-content/uploads/2016/01/EDITAL-SISU-2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. O Acesso ao Ensino Superior: gênero e raça. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 34, p. 175-197, jan./jun. 2001.
- ROSA, Chaiane de Medeiros. Políticas afirmativas para acesso à educação superior brasileira: história e embates. **Plures Humanidades**, v. 15, n. 1, 2014.

- ROSEMBERG, Fúlvia; ANDRADE, Leandro Feitosa. Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: a tensão entre raça/etnia e gênero. **Cadernos Pagu**, n. 31, p. 419-437, 2008.
- SANTOS, Maria Cristina Elyote Marques. O Sistema de Cotas da Universidade do Estado da Bahia: relato de uma experiência. *In: PACHECO, Jairo Queiroz; SILVA, Maria Nilza da (org.). **O negro na universidade: o direito a inclusão**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.*
- SANTOS, Sales Augusto dos. Universidades públicas, sistema de cotas para os estudantes negros e disputas acadêmico-políticas no Brasil contemporâneo. **Política & Trabalho: revista de Ciências Sociais**, n. 33, p. 49-73, out. 2010.
- SILVA, Maria Nilza da. As cotas raciais na Universidade Estadual de Londrina e a proporcionalidade: o impacto de uma particularidade. *In: SANTOS, Jocélio Teles dos (org.). **Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão**. Salvador: CEAO, 2012.*
- SILVÉRIO, Valter Roberto; TRINIDAD, Cristina Teodoro. Há algo novo a se dizer sobre as relações raciais no Brasil contemporâneo? **Educação & Sociedade**, v. 33(120), p. 891-914, set. 2012.
- VANSTREELS, Christine. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. Brasília: Ministério da Educação (MEC), 2014.
- VIANA, Ana Rocha; SOUZA, Fernanda Pereira de; ANJOS NETA, Ma. Madalena Souza dos. Distribuição e representatividade feminina: um estudo sobre a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. **Revista Extensão e Cidadania**, Vitória da Conquista/BA, v. 4, n. 8, jul./dez. 2017.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NO MERCADO DE TRABALHO PÓS- COVID: O PROTAGONISMO DOS AGLOMERADOS EMPRESARIAIS

*Ligia Baptista Koba*²⁰

INTRODUÇÃO

As organizações são impactadas direta ou indiretamente por alterações e transformações que ocorrem no ambiente empresarial que atuam. Essas múltiplas variáveis influenciam o futuro da empresa e a maneira que os líderes formulam estratégias para aproveitar oportunidades ou minimizar ameaças. Em geral, essas mudanças colaboram para a evolução organizacional, pois proporcionam progresso na forma de produzir, de fazer negócios e de atender às necessidades dos consumidores.

No entanto, muitas dessas mudanças ambientais foram antecipadas pela pandemia da Covid-19 em um ritmo extremamente acelerado, principalmente em relação à evolução tecnológica, causando um grande desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mão de obra especializada, pois as novas tecnologias e os novos modelos de negócios exigem combinações de habilidades e de competências que uma grande parte dos profissionais não conseguiram desenvolver.

²⁰ Mestranda em consultoria e gestão empresarial pela UMSA, especialista em gestão organizacional pela Fundação Getúlio Vargas, especialista em gestão de recursos humanos pela Universidade de Taubaté, graduada em administração de empresas.

Segundo o Seminário de cooperação Sul-Sul realizado em março de 2021, os avanços tecnológicos causarão impactos profundos na produtividade e no trabalho das cadeias globais de suprimentos devido à falta de profissionais capacitados (OIT, 2020). Na mesma linha, a Mesa Redonda da Indústria de alto nível realizada na Comissão Europeia de 2020 alertou que a falta de pessoas qualificadas criará um imenso gargalo no processo de produção mundial e que as empresas precisarão investir muito em treinamento e no fortalecimento das competências de seus colaboradores no período pós-pandemia para se manterem competitivas (ORKESTRA, 2020).

Verifica-se, portanto, a necessidade de coordenar ações estratégicas de gerenciamento em recursos humanos que aumentem a capacitação e a produtividade coletiva, e que auxiliem trabalhadores e empresários a atravessarem esses momentos de crise proporcionando uma transição adequada para o futuro do mercado de trabalho.

Nesse contexto, os aglomerados empresariais ganham protagonismo, pois reúnem em sua forma mais básica de atuação o tripé composto por empresas, governo e entidades de ensino, possibilitando uma combinação que pode reduzir a distância entre as necessidades das empresas e a oferta de trabalho, respeitando as características de cada local e de cada setor produtivo.

Assim, o objetivo deste estudo é analisar os impactos causados pelas mudanças geradas pela Covid 19. Em primeiro lugar, será elucidado como são formados os aglomerados empresariais com análise de suas diferenças e similaridades, a seguir, o texto aborda a influência do ambiente organizacional nas empresas, com ênfase nos desdobramentos causados pela pandemia. Finalizando, a pesquisa expõe como a estrutura existente nos aglomerados empresariais podem facilitar o desenvolvimento das competências e habilidades dos profissionais necessárias para o futuro pós-pandêmico.

1. AGLOMERADOS EMPRESARIAIS

Os aglomerados empresariais são concentrações de empresas localizadas geograficamente próximas e que envolvem em sua estrutura sistemas econômicos, políticos e sociais. O relacionamento entre as organizações é baseado na competitividade e na colaboração.

Essas concentrações ampliam as chances de sobrevivência e de crescimento, gerando vantagens competitivas relevantes principalmente para pequenos negócios (SEBRAE, 2014, p. 7). Uma empresa que pertence a um aglomerado empresarial possui maior acesso a fornecedores, à participação de canais de informação, à captação e o desenvolvimento de mão de obra especializada, desfruta também de acesso mais rápido às tecnologias inovadoras no seu setor de atuação.

O desenvolvimento de aglomerados empresariais é fator essencial em uma economia regional avançada. Eles favorecem a criação de condições para uma contínua elevação da produtividade e da renda na região onde estão instalados (CRUZ, 2019).

Entretanto, em economias subdesenvolvidas os aglomerados empresariais podem apresentar problemas, principalmente quando existe baixa qualificação profissional e falta de investimentos de instituições governamentais. Em geral, para que os aglomerados prosperem é necessário o envolvimento de toda a sociedade onde estão inseridos.

1.1. TIPOS DE AGLOMERADOS EMPRESARIAIS

Encontra-se diferentes tipos de aglomerados empresariais na literatura brasileira, como os distritos industriais, os clusters, os APL (Arranjos Produtivos Locais) e os SPIL (Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais):

1.1.1. DISTRITOS INDUSTRIAIS

Os Distritos Industriais são áreas predeterminadas e organizadas pela administração pública de um município, geralmente em um local que favoreça a logística e a distribuição de mercadoria e que possua infraestrutura necessária a instalação industrial.

Importante ressaltar que nos moldes clássicos os distritos industriais apresentam um alto grau de especialização, acesso à mão de obra qualificada, um conjunto de fornecedores locais de matéria-prima e de bens intermediários assim como um sistema de comercialização e de troca de informações (TURRI, 2017).

Essa diferenciação se faz necessária, pois no Brasil o termo distrito industrial também é utilizado para referenciar determinadas localidades ou regiões destinadas à instalação de empresas de diversos segmentos e sem relações entre elas, não sendo considerado um aglomerado empresarial no sentido clássico.

1.1.2. CLUSTERS

Os Clusters são concentrações de empresas e/ou instituições em uma determinada área geográfica que são conectadas e atuam em um determinado campo. Agrupam indústrias e outras entidades relacionadas importantes, como fornecedores de matéria-prima, de maquinários e serviços, organismos governamentais e instituições de ensino e reguladoras.

No relacionamento entre os membros de um clusters a competição e a cooperação são estimuladas. Os rivais competem intensamente para conquistar e reter seus clientes, mas cooperam em várias instancias. “A competição pode coexistir com a cooperação porque ambas ocorrem em dimensões diferentes” (KRIEGER, 2001, p. 253). A competição acontece entre todas as empresas relacionadas, envolvendo fornecedores e clientes, e a cooperação ocorre com o compartilhamento de informações, de tecnologias e de treinamento de mão de obra especializada.

1.1.3. APL (ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS)

O termo Arranjos Produtivos Locais (APL) é a expressão que vem substituindo no Brasil o termo em inglês cluster, portanto sua definição é muito semelhante.

Trata-se de uma aglomeração de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014).

Geralmente é formado por pequenas e médias empresas e engloba, além das atividades produtivas, uma gama de outros negócios como o comércio e a prestação de serviços. Os líderes dessas organizações levam em conta, além dos aspectos mercadológicos, os aspectos sociais e ambientais como suporte para a tomada de decisão.

1.1.4. SPIL (ARRANJOS E SISTEMAS PRODUTIVOS E INOVATIVOS)

Assim como os demais aglomerados empresariais, os SPIL são locais onde existe uma concentração geográfica e setorial de empresas e instituições de apoio. Porém, neste caso existe um foco central na inovação, no vínculo e no aprendizado participativo como fatores de competitividade. São formados por todo tipo de empresa, pequenas, médias e grandes.

Esse tipo de arranjo empresarial também apresenta mecanismos de coordenação das atividades (governança) e por um certo grau de enraizamento das atividades na comunidade local (VALE; CASTRO, 2010). A forma de gerenciamento das empresas que fazem parte do SPIL é baseada no equilíbrio de interesses dos principais *stakeholders* do negócio, entre eles estão os fornecedores, a comunidade, os clientes e os funcionários.

1.2. SIMILARIDADES E DIFERENÇAS ENTRE OS AGLOMERADOS

Encontra-se algumas divergências teóricas sobre a tipificação dos aglomerados empresariais, mas apesar das diversidades de termos, existe uma linha central com fenômenos e características comuns. Na tabela abaixo é possível verificar as similaridades e as diferenças entre os distritos industriais, os Clusters, os APL e os SPILs:

CARACTERÍSTICAS	DISTRITO INDUSTRIAL	CLUSTER	APL	SPIL
Concentração Geográfica	✓	✓	✓	✓
Concentração Setorial	✓	✓	✓	✓
Empresas e instituição de apoio	✓	✓	✓	✓
Empresas de pequeno e médio porte	✓		✓	
Fortes conexões entre os atores	✓			
Pesquisas de aspectos sociais	✓		✓	
Pesquisas de inovação		✓		✓
Foco na aprendizagem				✓
Inovação endógena				✓

Figura 1. Elaborado pela autora com base no trabalho de Fernandes, Schmidt e Zen, 2020.

Verifica-se *a priori* que a concentração geográfica, a concentração setorial e a presença de entidades de apoio são características presentes em todos os tipos de aglomerados empresariais. Já em relação ao tamanho das organizações, os distritos industriais e os APL são focados em pequenas e médias empresas enquanto nos distritos industriais e SPILS são encontrados todos os tipos de organizações.

Um ponto importante na análise das diferenças dos aglomerados empresariais está no foco das pesquisas. Enquanto os distritos industriais e APLs (Arranjos Produtivos Locais) possuem uma dedicação voltada para o social, os clusters e os SPILs (Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos) são direcionados para a inovação e para a ampliação de conhecimentos através da capacitação produtiva.

Percebe-se que os aglomerados empresariais não são meramente um ajuntamento de empresas no mesmo local. Eles possuem características que os diferenciam das demais organizações na forma de se relacionar, na eficiência produtiva e no fortalecimento das vantagens competitivas de seus participantes no ambiente empresarial globalizado.

2. A INFLUÊNCIA DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL

O ambiente organizacional compreende todas as pessoas, outras organizações e eventos externos que influenciam as empresas ou sofrem interferências causada por ela. Em um contexto amplo, o ambiente organizacional é onde as empresas se desenvolvem, onde estão seus concorrentes, onde surgem condições favoráveis e desfavoráveis para seu crescimento. É influenciado por condições econômicas, tecnológicas, reguladoras nacionais e internacionais (KRIEGER, 2001).

Segundo Maximiano (2000), o ambiente externo possui variáveis que admitem algum tipo de domínio e outras se apresentam totalmente alheias ao controle das organizações. Em todos os casos, as tendências dos segmentos devem ser monitoradas pelas empresas para a formulação de planos estratégicos eficazes.

Essas condições impõem às empresas desafios que exigem um aumento da eficiência e a melhora da capacidade produtiva para que elas se mantenham competitivas. Entre as principais influências externas que

afetam as organizações encontram-se a ação da concorrência, as mudanças tecnológicas e econômicas, as ações governamentais e as mudanças nas normas sociais.

Todos esses fatores do entorno também afetam os aglomerados empresariais, entretanto, devido a sua estrutura colaborativa, eles apresentam vantagens competitivas que auxiliam o enfrentamento dessas adversidades:

As condições contextuais dos aglomerados empresariais criam condições favoráveis para o desenvolvimento das organizações. A sinergia entre as empresas o Estado e as instituições e a sua proximidade geográfica produzem vantagens competitivas que outras empresas dificilmente podem alcançar (KRIEGER, 2001, p. 252).

Ou seja, essas vantagens resultam da união e da colaboração entre as empresas participantes dos aglomerados, pois além de compartilhar o mesmo espaço geográfico, produzem um aprendizado coletivo decorrente da atuação no mesmo setor de produção ou do mesmo ramo de negócios.

2.1. ALTERAÇÕES NO AMBIENTE EMPRESARIAL DECORRENTES DA PANDEMIA DA COVID-19

A pandemia da Covid-19 influenciou de forma drástica as organizações, pois suscitou alterações em todos os âmbitos do ambiente empresarial. Com um entorno instável e complexo foi necessário a adaptação de estratégias e um cuidado maior na análise das ameaças e das oportunidades. Entre as principais dimensões impactadas estão:

2.1.1. AÇÃO DA CONCORRÊNCIA:

Durante a crise sanitária diversos ramos empresariais sofreram mudanças significativas, tanto positivas como negativas, alterando o cenário da concorrência. Algumas organizações consideradas essenciais como os supermercados, as farmácias, saneamento público e ser-

viços conseguiram mostrar maior resiliência, e outros setores como a aviação, o turismo, bares e restaurantes foram mais afetados pelo isolamento (ÁGORA, 2020).

Ou seja, alguns ramos sofreram mais as adversidades decorrente da pandemia, outros encontraram a chance de inovar e superar os concorrentes. Ao longo desse período foram criados novos produtos, novos modelos de negócios e de gestão, além da identificação de novas necessidades do público consumidor.

2.1.2. MUDANÇAS TECNOLÓGICAS:

Os avanços tecnológicos são uma grande alavanca para as mudanças no ambiente empresarial. Durante a pandemia foram gerados produtos e serviços digitais diferenciados para demandas igualmente distintas.

De acordo com o documento *The Future of Jobs* do Fórum Econômico Mundial, a pandemia favoreceu o desenvolvimento de tecnologias em campos anteriormente desconectados e fez crescer setores como o da inteligência artificial, da robótica e da nanotecnologia. Outras esferas igualmente importantes como a genética e biotecnologia também se articularam impulsionando o desenvolvimento da sociedade (WORD ECONOMIC FORUM, 2020).

Se antes da pandemia as organizações já enfrentavam consideráveis desafios tecnológicos, após toda a ruptura ocasionada pela Covid-19 esse problema foi agravado de forma substancial, estabelecendo um novo patamar de atuação empresarial.

2.1.3. AÇÕES GOVERNAMENTAIS:

As ações e o controle governamental influenciam significativamente as estratégias das empresas através da legislação, dos incentivos e das políticas públicas. Durante a pandemia foram criados programas e leis que impactaram tanto de forma positiva como de forma negativa as organizações.

Entre as inúmeras intervenções impostas pelos governos estão a criação de programas sociais, implementação de medidas excepcionais e temporárias de apoio ao setor produtivo para manter empregos

durante o estado de calamidade pública, campanhas de informações e a implementação de políticas sanitárias específicas para a pandemia (CGU, 2021).

Todas essas condutas impactaram direta e/ou indiretamente o funcionamento das empresas, pois elas são obrigadas a seguir os diversos tipos de legislações e regulamentos impostos pelo governo nos âmbitos políticos e legais.

2.1.4. ALTERAÇÕES ECONÔMICAS:

Diversos aspectos econômicos interferiram e continuam impactando o funcionamento das empresas devido à Covid-19. Entre os mais relevantes se apresentam os índices de desemprego, as demissões e admissões, as taxas de juros, as oscilações da bolsa de valores, os índices de inadimplência dos consumidores, a poupança e o PIB.

Um exemplo do impacto da pandemia é a queda apresentada pelo PIB brasileiro nesse período: segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística o índice apresentou uma queda de 4,1% em 2020. Esse índice foi considerado o pior resultado apresentado desde 1996 (IBGE, 2021). Outro vilão que se apresenta no país nesse momento é o aumento da inflação. A previsão do mercado financeiro para 2021 é 8,35% e para 2022, a estimativa de inflação é de 4,10%, segundo Boletim Focus divulgado pelo Banco Central (VERDELIO, 2021).

Esses fatores afetam a demanda por produtos e serviços, pois as empresas passam a pagar mais por seus recursos e insumos e para cobrir seus custos é obrigada a elevar seus preços, o que acarreta queda nas vendas na maioria das organizações.

Importante ressaltar que o cenário ainda pode apresentar novas ondas de infecções e mortes pela doença até o final de 2022, segundo projeções realizadas pelo Grupo de Pesquisa Interdisciplinar Ação Covid-19 (AÇÃO COVID-19, 2021). Assim, as organizações precisam redobrar a atenção às informações das autoridades de saúde, adaptando as estratégias perante a tensão e a instabilidade econômica mundial.

2.1.5. MUDANÇAS NAS NORMAS SOCIAIS:

No período da pandemia surgiram novas tendências, novas normas sociais e novos hábitos de consumo. Essas alterações, que antes apresentavam uma lenta evolução, foram aceleradas conforme relata o estudo Consumo e Pandemia (EY-PARTHERNON, 2020).

- 62% aumentaram as visitas a lojas físicas e 32% aumentaram a compra on-line de alimentos;
- 54% dos brasileiros passaram a comprar somente o essencial, reduzindo gastos supérfluos.
- 64% passaram a cozinhar mais em casa e 50% reduziram o apoio em tarefas domésticas.
- 71 % aumentaram os cuidados com higiene pessoal

Verifica-se que em momentos de crise, as prioridades, a visão de futuro e os medos coletivos da sociedade mudam, influenciando o consumo e consequentemente as estratégias empresariais. A forma de se relacionar com os clientes mudou e as empresas precisaram se atualizar para se manterem no mercado.

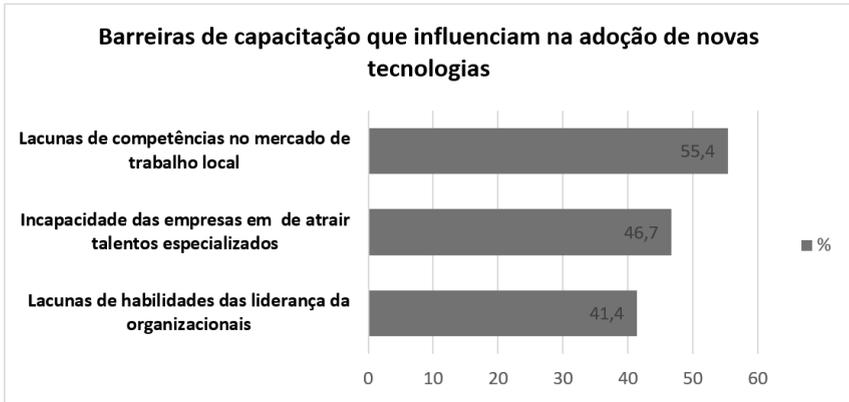
2.2. TRANSFORMAÇÃO DO TRABALHO NO PÓS-COVID

Entre as alterações decorrente da pandemia, uma das maiores está na transformação do trabalho, principalmente devido à “revolução digital” promovida pela inovação e pelo avanço tecnológico. Para se ter ideia do impacto, um estudo desenvolvido por pesquisadores e consultores informa que até 2030 cerca de 100 milhões de pessoas terão seus empregos afetados pela tecnologia (MCKINSEY, 2021).

A revolução digital é tão impactante que pode ser comparada à transição de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial, revolucionando toda a cadeia de produção e de serviços. Porém, a capacidade das empresas globais de aproveitar esse potencial de crescimento é prejudicada pela escassez de habilidades e competências de gestores e colaboradores.

O estudo *The future of Jobs* (WORD ECONOMIC FORUM, 2020) demonstra que as empresas muitas vezes não implantam novas tecnologias devido a barreiras de capacitação, como vemos na figura abaixo:

Figura 2. Barreiras na adoção de novas tecnologias. Elaborado pela autora.



Fonte: *The Future of Jobs*, 2020.

Cerca de 55,4% das organizações não obtêm êxito na implantação de novas tecnologias devido às grandes lacunas de competências no mercado de trabalho, o que acarreta gastos com qualificação e requalificação da força de trabalho. Outros aspectos importantes levantados pela pesquisa foram a incapacidade das empresas para atrair talentos especializados (46,7%) e as lacunas de habilidades das lideranças organizacionais (41,4%).

Esses fatores têm impactos diferentes de acordo com o setor e localidade, mas em todos eles são os colaboradores com menor qualificação que mais sofrem os impactos, demonstrando que a pandemia não só acelera as mudanças como escancara os níveis de desigualdade. Nesse cenário, as estruturas colaborativas dos aglomerados empresariais auxiliam a reduzir as lacunas na capacitação e no desenvolvimento de habilidades necessárias nesse momento de tanta turbulência.

3. DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES NO PÓS-COVID NOS AGLOMERADOS EMPRESARIAIS

3.1. CAPACITAÇÃO DAS PESSOAS

Uma das mais importantes iniciativas dos aglomerados empresariais é o desenvolvimento de trabalhadores e empresários. Por meio da colaboração entre empresas, entidades de ensino e o governo se realiza a capacita-

ção de acordo com o perfil profissional e com as necessidades específicas do mercado em que as empresas estão inseridas.

Em seu nível mais básico, os aglomerados empresariais representam uma coleção de habilidades e conhecimentos já incorporados em suas forças de trabalho. Em geral, nada é mais importante para essas organizações do que seus recursos humanos e essa perspectiva voltada para a inovação e produtividade é o sustentáculo das vantagens competitivas e fonte de crescimento (ORKESTRA, 2020).

Portanto, está no DNA dos aglomerados empresariais o desenvolvimento de competências específicas dos colaboradores e líderes em domínios relevantes como a estratégia, a inovação, a internacionalização e a modernização das organizações. Para alcançar esse aperfeiçoamento de recursos humanos, os investimentos são realizados da seguinte forma:

- Aumento das capacidades *e-skills*: É um termo da língua inglesa usado para designar a capacidade de concretização de forma rápida e eficiente de um determinado objetivo. Pode-se dizer que são as aptidões, o jeito e a destreza aplicados por cada pessoa em determinada tarefa.
- Promoção de estratégias de *upskilling* e de *reskilling*: Essa estratégia visa à adaptação e especialização dos recursos humanos das empresas e da sua capacidade de retenção de competências e talentos. Seguindo a definição exata descrita no dicionário de Cambridge, “*reskill*” essencialmente significa aprender novas habilidades para que você possa fazer um trabalho diferente e “*upskill*” se refere a aprender novas competências ou ensinar novas competências aos trabalhadores (CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2021).
- Promoção de boas práticas: São ações de dinamização e sensibilização para a mudança e intercâmbio de boas práticas (mobilidade e troca de experiências). O compartilhamento das bases tecnológicas permite com que as firmas combinem recursos similares e não similares para produzir novos conhecimentos.

Diversos atores colaboram com a busca de conhecimento e de capacitação nos aglomerados empresariais. As fontes internas formadas por líderes e colaboradores se somam às externas compostas por instituições

de ensino e organizações governamentais formando uma inteligência coletiva e compartilhada.

3.2. COLABORAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS ENTRE DIFERENTES TIPOS DE ATORES PÓS-PANDEMIA

O principal motivo do protagonismo dos aglomerados empresariais na formação de competências de empresários, diretores e colaboradores necessárias para as demandas pós-Covid é o tripé colaborativo composto por empresas, governo e entidades de ensino.

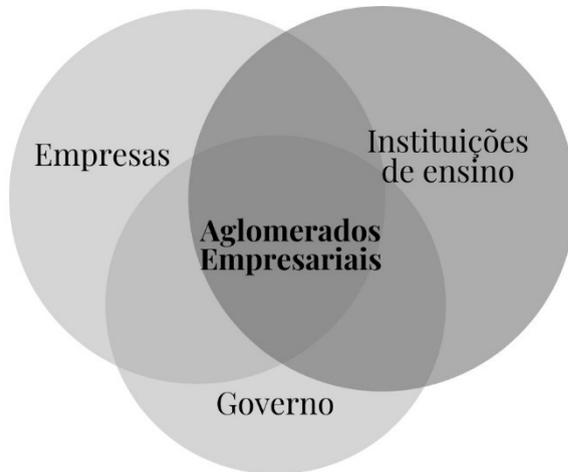


Figura 3. Tripé colaborativo. Elaborado pela autora. Fonte: Orkestra (2020).

Segundo a *European Cluster Collaboration Platform* (ECCP), um dos principais centros de cooperação clusters dentro e fora da União Europeia, os participantes do ecossistema empresarial colaborativo desempenham papel fundamental para a resolução dos problemas pós-Covid, em especial aos desafios de capacitação de pessoas (ORKESTRA, 2020).

A combinação das ações realizadas por esses atores facilita o equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de trabalho, respeitando as características de cada local geográfico e de cada setor produtivo. Dentre os principais papéis dos atores para a redução das lacunas de competências lista-se:

3.2.1. PAPEL DAS EMPRESAS

As empresas que fazem parte dos aglomerados empresariais atuam em duas vertentes na capacitação de pessoas. A primeira está na demanda pelas novas habilidades e competências, e a segunda está na oferta, pois executam treinamentos e dividem o saber através do compartilhamento de boas práticas (ORKESTRA, 2020).

Ter a disposição uma massa de trabalhadores preparados para a revolução digital antecipada pela pandemia passa a ser um diferencial para os participantes de aglomerados empresariais, principalmente para as pequenas organizações que dependem mais da estrutura colaborativa para vencer as barreiras de capacitação.

Assim, os programas de desenvolvimentos de pessoas dessas organizações são realizados de acordo com as necessidades do momento pós-pandêmico, por isso possuem uma maior efetividade no preparo dos profissionais. As empresas precisam sempre estar atentas às novas demandas de mercado, principalmente pelas inovações tecnológicas, evitando assim um desequilíbrio de competências.

3.2.2. PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

As instituições apresentam um papel crucial na formação de habilidades e competências por meio de treinamentos, de cursos técnicos e de nível superior, incentivo de troca de boas práticas e por serem berços de novos conhecimentos resultado de estudos e pesquisas.

As instituições de ensino, principalmente as que desenvolvem cursos superiores em tecnologia, atendem às necessidades das empresas com a formação de profissionais com competências específicas e qualificadas (FOGUEL; FILHO, 2007). Elas colaboram na antecipação das necessidades de conhecimento e de habilidades, pois estão em contato com empresas de diversos tipos e tamanho, atuando como catalizadores do saber.

Assim como as empresas, as instituições de ensino desempenham papéis tanto na demanda como no consumo do fornecimento e na atualização de competências (ORKESTRA, 2020). Elas consomem o conhecimento prático e colaborativo que as empresas oferecem e científico e tecnológico por intermédio de estudos e pesquisas de seus docentes. A

transmissão de conhecimento é realizada por aulas ministradas para os funcionários e moradores das comunidades locais e por consultorias e aconselhamento dos líderes empresariais.

Com uma atuação muito próxima às empresas e das comunidades do entorno é possível a identificação das necessidades atuais e futuras com mais rapidez e precisão, entregando soluções no campo do conhecimento específicas para o setor e para o momento que as empresas estão vivendo.

3.2.3. PAPEL DO GOVERNO

O Estado tem como principal papel atuar como ente facilitador e orientador de ações para a criação, consolidação e amadurecimento dos aglomerados empresariais, agindo de forma conjunta e coordenada com as demais instituições de apoio ao setor produtivo e de desenvolvimento regional. Em relação à crise causada pela Covid-19, a responsabilidade governamental aumentou, pois cabe ao governo criar políticas que auxiliem as empresas e as comunidades a se recuperarem do choque socioeconômico gerado pela pandemia.

No que diz respeito a políticas de qualificação e requalificação, o apoio do governo envolve o fortalecimento do ensino técnico e profissionalizante, a promoção de programas de ensino superior de curta e longa duração direcionados principalmente para estudantes de baixa renda.

As políticas governamentais devem estimular as parcerias com instituições de ensino e organizações de apoio com expertise em aglomerados empresariais. A promoção dos planos de capacitação deve ser feita em todo o país, porém necessitam sempre acompanhar as demandas regionais e setoriais.

Algumas políticas públicas não estão ligadas diretamente ao desenvolvimento de competências e habilidades, contudo permitem que as empresas e os trabalhadores possam ter a oportunidade de se adaptar às demandas de capacitação geradas pela pandemia. São identificadas três importantes linhas de atuação segundo o Fórum Econômico Mundial (WORD ECONOMIC FORUM, 2020):

- A primeira delas é amortecer o impacto de curto prazo para os trabalhadores através de criação ou reformulação de seguros em

caso de desemprego e a melhora na capacidade assistencial para os mais carentes.

- A segunda é manter condições dignas para a população local, com saúde, segurança e educação, reduzindo as desvantagens dos trabalhadores com menores condições econômicas.
- A terceira é investir na infraestrutura local que permita a criação de novas empresas e auxiliando no crescimento das já existentes, criando oportunidades locais de emprego.

O dever pelo financiamento, regulação e definição de estruturas políticas está em todos os níveis governamentais: Federal, estadual e municipal (ORKESTRA, 2020). Entretanto, a responsabilidade pela capacitação é compartilhada com os demais atores dos aglomerados, principalmente com as empresas por serem as principais beneficiadas nessa relação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Covid-19 ocasionou inúmeras adversidades para as empresas, principalmente em relação às competências e habilidades relacionadas com a revolução digital, gerando escassez de profissionais devidamente capacitados e representando atrasos no desenvolvimento empresarial, prejuízos financeiros e estagnação produtiva.

A estrutura dos aglomerados baseada no tripé colaborativo composto por empresas, governos e instituições permite que as empresas respondam mais rapidamente aos efeitos negativos da pandemia, em especial a essas lacunas de competências relacionadas com a aceleração das mudanças tecnológicas.

Dessa forma, o conceito de união entre diversas esferas da sociedade inerente dos aglomerados empresariais deve ser levado como exemplo e estimulado pelo governo, pois se demonstra uma excelente alternativa a ser seguida, inclusive por empresas que estão cooperativamente dispersas.

Ressalta-se que as reflexões deste artigo se baseiam na realidade limitada ao contexto brasileiro de aglomerados empresariais e que futuras investigações devem levar em conta modelos avançados de clusters encontrados em países desenvolvidos, em especial na Europa.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO COVID-19. **Possíveis cenários da pandemia no Brasil sob diferentes durações de proteção vacinal**. São Paulo: Ação Covid-19, 2021.
- CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. **Dicionário Inglês/Português**, 2021. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-portugues/>.
- CARDOSO, U. C.; CARNEIRO, V. L. N.; RODRIGUES, É. R. Q. **APL: arranjo produtivo local**. Brasília: SEBRAE, 2014.
- CGU. Coronavírus: Ações do Governo Federal na luta contra a pandemia. **Controladoria Geral da União**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/governo-federal>. Acesso em: 14 set. 2021.
- CRUZ, P. Aglomerados Empresariais e Desenvolvimento Econômico. **TN online**, 09 jan. 2019. Disponível em: <https://tnonline.uol.com.br/blogs/empresas-empresarios-e-desenvolvimento/151-aglomerados-empresariais-e-desenvolvimento-economico?d=1>.
- EY-PARTHERNON. Consumo e Pandemia. **Veja**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/insights-list/insight-3/>. Acesso em: 18 set. 2021.
- IBGE. **Painel de indicadores**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [S.l.]. 2021.
- KRIEGER, M. **Sociología de las organizaciones**. Buenos Aires: Pearson Education, 2001.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução a administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MCKINSEY. **O futuro do trabalho pós-COVID-19**. [S.l.]. 2021.
- ORKESTRA, J. W. Supporting skills for industry through clusters. **European Cluster Collaboration Platform**, set. 2020.

SEBRAE. APL - Arranjo produtivo local. **Empreendimentos Coletivos**, 2014.

TURRI, T. Análise da política pública de arranjos produtivos. **Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 52-64.

VERDELIO, A. Mercado financeiro eleva projeção da inflação para 8,35%. **Agência Brasil**, Brasília, 20 set. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-09/mercado-financeiro-eleva-projecao-da-inflacao-para-835>. Acesso em: 22 set. 2021.

ZAHIDI, S. *et al.* **The Future of Jobs Report**. World Economic Forum. Geneva, 2020.

ALIMENTOS IN NATURA É UMA REALIDADE ALCANÇÁVEL?

Clarissa Bottega²¹

Mariana Gomes de Oliveira²²

INTRODUÇÃO

Pretende-se com o presente artigo delinear as hipóteses legislativas e jurisprudenciais acerca da possibilidade de alteração da forma de pagamento da pensão alimentícia que possivelmente estava fixada em pecúnia para o pagamento direto das despesas do credor alimentar, possibilitando que o devedor dos alimentos seja mais participativo na vida do filho, assumindo as obrigações necessárias de maneira direta e acompanhando a rotina do alimentando de modo mais presente.

O presente estudo está dividido em três momentos. O primeiro abordará a previsão legislativa acerca dos alimentos, os requisitos de fixação da obrigação alimentar, bem como as discussões afetas ao binômio necessidade e possibilidade.

Por conseguinte, serão delineados os requisitos legais dos alimentos *in natura*, apresentando o conceito legal do instituto, o cabimento dos alimentos nessa modalidade e as situações fáticas possíveis para a fixação de adimplemento como forma dos genitores participarem com responsabilidade da rotina dos filhos.

21 Jurista, professora, escritora, pesquisadora, doutoranda em Ciências Sociais pelo PPGCS/ UNISINOS e mestre em Direito pela Universidade de Coimbra – Portugal.

22 Advogada, professora, escritora, mestre em Ensino pela Universidade de Cuiabá (UNIC).

Por fim, será apresentada discussão afeta sobre a possibilidade de modificação dos alimentos definitivos fixados em pecúnia para os alimentos *in natura* atrelada à discussão jurisprudencial sobre as possíveis nuances e eventuais prejuízos que deverão ser evitados com a modificação da forma de prestação alimentar.

O presente trabalho foi realizado a partir da dimensão metodológica ancorada na abordagem documental, por meio de pesquisas empreendidas na legislação nacional, artigos jurídicos, doutrina e decisões singulares e colegiadas (jurisprudências) proferidas tanto por juízes vinculados aos Tribunais Estaduais, bem como pelo Superior Tribunal de Justiça.

Nossa proposta é apresentar a discussão acerca da possibilidade de modificação da forma de prestação alimentar (de pagamento em pecúnia para pagamento direto) sem necessariamente ensejar em prejuízo alimentar para aquele que dele necessita, possibilitando ao genitor alimentante ter participação mais ativa na rotina e nas despesas diárias do filho, sendo que, cientes do desafio proposto, almejamos ao final contribuir com a discussão acadêmica e jurídica, inseridas no campo do Direito das Famílias.

1. DA PENSÃO ALIMENTÍCIA

Inicialmente, antes de adentrarmos no objeto específico do presente artigo, cumpre-nos salientar que os alimentos ou pensão alimentícia se consistem em prestações continuadas e subseqüentes, decorrentes de obrigação legal, em prol daquele que possui necessidade de que outro (obrigado) proceda com o provimento dos itens necessários deste, dentro das possibilidades financeiras do obrigado.

Dentro da expressão “itens necessários” se incluem diversas disposições necessárias para o desenvolvimento e garantia de vivência do ser humano, quais sejam: alimentação, moradia, transporte, ensino, lazer, saúde, dentre outros elementos necessários ao alimentando. Sobre o conceito dos alimentos, a doutrina sobre o tema assim disserta:

[...] alimentos [é] o conjunto de meios materiais necessários para a existência das pessoas, sob o ponto de vista físico, psíquico e intelectual. Por óbvio, incluem nos alimentos tantos as despesas ordinárias, como os gastos com alimentação, habitação, assistência

médica, vestuário, educação, cultura e lazer, quanto as despesas extraordinárias, envolvendo, por exemplo, gastos com farmácias, vestuário escolar, provisão de livros educativos (FARIAS, NETTO; ROSENVALD, 2019, p. 1.894).

Ainda sobre o conceito dos alimentos e os itens que compõem o instituto jurídico em questão:

A expressão ‘alimentos’ compreende tudo o que for indispensável para o sustento e capaz de cobrir todas as necessidades de subsistência material e imaterial do alimentando, de forma que o cálculo destes alimentos deve ser de uma soma capaz de cobrir as exigência alimentar global do credor dos alimentos e cujo montante precisa ser valorado e apreciado em cada situação em particular, não se encarregando a legislação brasileira de preordenar um valor geral e tampouco os critérios a serem seguidos para estipular este montante, pois nem haveria como criar normas exatas e predeterminadas para a fixação dos alimentos que sempre dependem das específicas situações fáticas que se acham presentes em cada situação em particular. Não existe um princípio ou uma fórmula aritmética para cálculo da prestação alimentar, cuidando a legislação apenas de estabelecer as pautas inerentes aos meios de quem para e às necessidades de quem recebe e reclama pela ajuda (CC, art. 1.694, § 1º). Mas, em regra, quanto maior o nível econômico daquele que presta os alimentos, maior também será a quantia de alimentos a ser prestada, porque os alimentos devem ser compatíveis com a condição social dos figurantes da relação alimentar, tirante a exceção da culpa pelo estado de indigência do § 2º do artigo 1.694, do Código Civil, e afastando a apuração da culpa entre cônjuges que entendem estar derrogada desde o advento da Emenda Constitucional n. 66/2010 (MADALENO, 2017, p. 1009).

Sobre a natureza jurídica dos alimentos, merece ainda destacar que “Os alimentos se prestam à manutenção digna da pessoa humana, é de se concluir que a sua natureza é de direito da personalidade, pois se destinam a assegurar a integridade física, psíquica e intelectual de uma pessoa humana” (FARIAS NETTO; ROSENVALD, 2019, p. 1.895).

Da natureza alimentar, depreende-se que eles servem para garantir a dignidade da pessoa humana (prevista no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988) que, em interpretação contemporânea, entende-se que para os fins de cumprimento efetivo da dignidade devem ser garantidos os direitos vitais básicos, seja por si próprio ou interposta pessoa.

Nas hipóteses de inexistência de meios para suprir com o próprio sustento, o nosso ordenamento jurídico, com base no princípio da solidariedade familiar (artigos 3º e 227 da Constituição Federal de 1988), indica os sujeitos que devem, solidariamente, contribuir com a manutenção do necessitado e, por consequência, garantir a dignidade da pessoa humana.

No âmbito do Direito das Famílias, o artigo 1.694 indica o rol de sujeitos responsáveis pelo cumprimento do dever alimentar da seguinte forma: “podem os parentes, os cônjuges ou companheiros pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação” (CÓDIGO CIVIL, 2002).

A legislação em vigor estabelece quais são os vínculos que justificam a solidariedade familiar, sendo que conforme disposição do artigo acima transcrito (art. 1.694 do Código Civil) o requisito essencial para demonstração do vínculo familiar é o grau de parentesco (ex.: pais e filhos); companheirismo (união estável) ou vínculo matrimonial (casamento).

Além da demonstração do vínculo afetivo-familiar, o artigo 1.694, § 1º e 1.695 do Código Civil apresentam os requisitos que devem ser observados para a fixação dos alimentos:

Art. 1.694. (...)

§ 1º Os alimentos devem ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada.

Art. 1.695. São devidos os alimentos quando quem os pretende não tem bens suficientes, nem pode prover, pelo seu trabalho, à própria manutenção, e aquele, de quem se reclamam, pode fornecê-los, sem desfalque do necessário ao seu sustento (CÓDIGO CIVIL, 2002).

O binômio necessidade X possibilidade atualmente foi expandido. Além da observância obrigatória das necessidades do alimentando e das possibilidades do alimentante, deve-se também observar que a doutrina

pontua que deve ser observado o critério da proporcionalidade da pensão alimentícia, aproximando-se, assim, do critério de justiça e igualdade no momento de fixação dos alimentos em cada caso concreto.

Acerca dos pressupostos legais a serem observados quando da fixação da obrigação alimentar, segue entendimento doutrinário sobre o tema:

(...) No plano conceitual e em sentido amplo, os alimentos devem compreender as necessidades vitais da pessoa, cujo objetivo é a manutenção da sua dignidade: a alimentação, a saúde, a moradia, o vestuário, o lazer, a educação, entre outros. Em suma, os alimentos devem ser concebidos dentro da ideia de patrimônio mínimo.

(...) Pois bem, nos termos dos arts. 1.694 e 1.695 do CC, os pressupostos para o dever de prestar alimentos são os seguintes:

- Vínculo de parentesco, casamento ou união estável, inclusive homoafetiva. (...)

- Necessidade do alimentando ou credor.

- Possibilidade do alimentante ou devedor. (...)

(...) Como é notório, os dois últimos elementos constituem o famoso binômio alimentar (necessidade/possibilidade) (...)

(...) Cumpre destacar que para alguns doutrinadores há que se falar em trinômio alimentar:

- Para Maria Berenice Dias, o trinômio é assim constituído: proporcionalidade/necessidade/possibilidade.

- Para Paulo Lôbo, o trinômio é necessidade/possibilidade/razoabilidade.

De fato, a razoabilidade ou proporcionalidade deve ser elevada à condição de requisito fundamental para se pleitear os alimentos.

(...)

Ademais, realçando o quesito da proporcionalidade na relação de filiação, enuncia o art. 1.703 do CC que ‘para a manutenção dos filhos, os cônjuges separados judicialmente contribuirão na proporção de seus recursos’ (...) (TARTUCE, 2017, p. 1.468 a 1.470).

Acerca da quantidade (valores) a serem adimplidos a título de pensão alimentícia, a doutrina assim disserta:

Para fixar a concreta quantidade dos alimentos o juiz toma como ponto de partida o apuro das necessidades do alimentando, sem poder deixar de considerar, por absolutamente indissociável na análise da quantificação dos alimentos, a estratificação social e econômica das pessoas envolvidas na relação de obrigação alimentar.

(...) Dentro dessas balizas torna-se função discricionária do juiz buscar o arbitramento alimentar, atentando para o critério da proporcionalidade entre a possibilidade de quem paga e a necessidade de quem recebe, sendo certo que o Código Civil e tampouco qualquer outra lei extravagante fornece alguma fórmula matemática que permita ao julgador um cálculo exato de uma pensão alimentícia. (...)

(...) Os alimentos incidem sobre toda a remuneração do alimentante, excluídos apenas os descontos obrigatórios do imposto de renda retido na fonte e da previdência social pública, mas incidem sobre as horas extras, adicional de férias, adicional noturno, adicional por conta de feriados trabalhados, décimo terceiro salário e sobre o pagamento da previdência privada. (...)” (MADALENO, 2017, p. 1009).

No que tange às possibilidades da forma de cumprimento do dever de prestar alimentos, o artigo 1.701 do Código Civil dispõe que “A pessoa obrigada a suprir alimentos poderá pensionar o alimentando, ou dar-lhe hospedagem e sustento, sem prejuízo do dever de prestar o necessário à sua educação, quando menor” (CÓDIGO CIVIL, 2002).

Assim, o responsável pelo suprimento dos alimentos tem duas formas de prover com o sustento do alimentando: pensionamento em pecúnia (pensão alimentícia em valores) ou prover com a hospedagem, sustento e educação (alimentos *in natura*).

Dessa forma, surgem questionamentos e celeumas que cada casuística irá demonstrar, e, em especial, a possibilidade de não apenas fixar valores a título de pensão alimentícia, mas também, com base nos deveres do poder familiar e demais princípios constitucionais aplicáveis e já delineados ante-

riormente, a possibilidade de os responsáveis pelos alimentos adimplirem com a obrigação mediante o pagamento direto das despesas do alimentando, sendo que esta última forma de adimplemento será delineada no tópico seguinte.

2. DOS ALIMENTOS *IN NATURA*

Denomina-se alimentos *in natura* a pensão alimentícia paga através do fornecimento de prestações diretas ao alimentando, ou seja, é o provimento, pelo alimentante, de bens e serviços diretamente ao alimentando.

Especificamente, a pensão alimentícia *in natura* é a condição na qual o alimentante paga diretamente as despesas do alimentando, despesas tais como o plano de saúde, a escola, atividade extra, tratamento ortodôntico, psicológico, medicação, aquisição de produtos alimentícios, pagamento de aluguel, condomínio, assinatura de internet, planos de TV ou, ainda, a possibilidade de fornecimento de moradia.

Os alimentos *in natura* estão previstos na legislação precisamente na redação do art. 1.701 do CC/2002, vejamos:

Art. 1.701. A pessoa obrigada a suprir alimentos poderá pensionar o alimentando, ou dar-lhe hospedagem e sustento, sem prejuízo do dever de prestar o necessário à sua educação, quando menor.

Parágrafo único. Compete ao juiz, se as circunstâncias o exigirem, fixar a forma do cumprimento da prestação (CÓDIGO CIVIL, 2002).

Veja-se que não há, na legislação, uma preferência na forma de pagamento da pensão alimentícia, podendo ser em pecúnia ou *in natura*, devendo o magistrado, na análise do caso concreto, fixar a melhor forma de cumprimento.

Entretanto, a jurisprudência, seguindo uma preferência entre os credores e seus representantes, tem entendido que a melhor forma de cumprimento da pensão alimentícia é na forma de pecúnia, porém, neste artigo também temos como objetivo demonstrar que o pagamento da pensão *in natura* também é uma maneira de dividir as responsabilidades com os genitores de forma mais equilibrada.

Acerca da possibilidade de participação mais ativa dos genitores quando do adimplemento direto das obrigações do menor, segue o entendimento abaixo:

Esta modalidade permite que o(a) alimentante experimente uma dupla vantagem: a certeza de que as despesas do(s) filho(s) efetivamente estão sendo pagas e o conhecimento das verdadeiras necessidades desse(s) filho(s) (PEREIRA, 2010). A fixação da obrigação alimentar na modalidade “*in natura*” apresenta-se, ainda, como solução para eliminar o assunto do rol de razões que levam pais separados ao conflito (JORGE, 2020, fls. 9).

Os alimentos *in natura* se constituem em uma possibilidade de participação mais ativa dos pais na vida dos filhos, especialmente quando os genitores são divorciados e os filhos comuns transitam com regularidade entre as casas dos pais.

Assim, é possível que já de início os genitores pactuem a fixação de guarda compartilhada dos filhos com períodos de convivência equilibrados e, ainda, para os fins de proporcionar participação mais ativa dos genitores na vida diária dos filhos, já delimitam as obrigações compartilhadas de adimplemento das despesas dos filhos.

Neste caso, deve ser observado, por óbvio, o binômio necessidade e possibilidade dos genitores, e deste modo, para os fins de facilitar a fixação das despesas que serão de responsabilidade de cada genitor, sugere-se que os responsáveis legais realizem uma planilha de despesas médias da criança e, assim, estipulem ao final o rol de obrigações de responsabilidade de cada genitor.

Dessa forma, em tendo ciência da obrigação específica atribuída para cada genitor, pode o responsável pela obrigação adquirir diretamente com os itens que se comprometeu, podendo, assim, negociar valores e realizar contratações em nome próprio, sem necessidade de repassar o dinheiro para o outro genitor.

Tal circunstância, de fato, favorece o desenvolvimento dos filhos comuns e gera o compromisso no genitor de comparecer, por exemplo, na escola e realizar o contrato em seu nome, contratar plano de saúde sob

sua responsabilidade integral, dentre outras despesas que serão suportadas exclusiva e diretamente pelo responsável.

Acerca da possibilidade de os alimentos serem adimplidos diretamente (*in natura*), a jurisprudência assim já fundamentou:

AGRAVO INTERNO. FAMÍLIA. ALIMENTOS. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RECONHECIMENTO DE ALIMENTOS IN NATURA. PAGAMENTO DE MENSALIDADES ESCOLARES. CABIMENTO. 1. Os alimentos devem ser pagos na forma definida em juízo, sendo descabida a alteração unilateral da forma de pagamento. 2. Os valores efetivamente destinados ao pagamento de despesas escolares não constituem mera liberalidade, senão pagamento parcial da pensão alimentícia feito *in natura*, motivo pelo qual deverá ser considerado para efeitos de cálculo da dívida. 3. Não admitir a compensação desses valores pagos implicaria enriquecimento sem causa para as credoras. RECURSO DESPROVIDO (Agravo Nº 70077604841, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 30/05/2018).

Porém, muito embora haja a possibilidade legislativa de adimplemento direto das despesas do menor, a jurisprudência ainda mantém a preferência da fixação de alimentos em pecúnia e, em especial, no que tange à propositura da ação revisional com o objetivo de apenas modificar os alimentos definitivos em pecúnia para alimentos *in natura* as resistências são ainda maiores, conforme veremos no tópico seguinte.

3. AÇÃO REVISIONAL. DOS ALIMENTOS EM PECÚNIA PARA ALIMENTOS *IN NATURA*

A ação revisional de alimentos também pode ser utilizada com o objetivo de alterar a forma de pagamento da pensão alimentícia, no caso, alterar o pagamento em pecúnia (dinheiro) para pagamento *in natura*, ou seja, através do fornecimento direto das necessidades do alimentando.

Ações revisionais de alimentos com esse objetivo específico estão cada vez mais presentes nos tribunais pelo país afora, pois alterar a forma de pagamento da pensão alimentícia é a assunção pelo genitor alimentante

de obrigações diretas – pagamento *in natura* – e maior participação na vida do filho, a propósito, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ALIMENTOS. REVISÃO. ALTERAÇÃO NO VALOR DA PENSÃO. REEXAME DE PROVAS. CONVERSÃO DE ALIMENTOS IN NATURA PARA PAGAMENTO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. 1. Inviável se discutir, na estreita via do recurso especial, a fixação do valor da pensão alimentícia, ante a impossibilidade de reexame de matéria fática. 2. **Se os alimentos in natura compõem a prestação alimentar, por força de convenção, não há o que se objetar quanto à conveniência das partes e o amparo legal da medida.** 3. A variabilidade – característica dos alimentos –, além de possibilitar a majoração, redução, ou mesmo exoneração da obrigação alimentar, também pode ser aplicada à fórmula **para o cumprimento da obrigação que inclui a prestação de alimentos in natura, notadamente quando a alimentada aponta dificuldades para usufruir dessa fração dos alimentos.** 4. O fim do consenso que regulava a forma de prestação alimentar, aliado a pedido do alimentando para que haja conversão dos alimentos in natura para pecúnia, são elementos suficientes para autorizar o julgador, com base no parágrafo único do art. 1.701 do CC-02, a fixar de pronto nova forma de cumprimento da prestação que deverá, prioritariamente, privilegiar o pagamento de alimentos em dinheiro. 5. Recurso parcialmente provido (STJ. REsp 1.284.177/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 4/10/2011, DJe de 24/10/2011 – grifo nosso).

Ademais, a própria Lei de Alimentos, Lei nº 5.478/68, em seu artigo 15, dispõe acerca da possibilidade de a pensão alimentícia ser revista a qualquer tempo, *in verbis*: A decisão judicial sobre alimentos não transita em julgado e pode a qualquer tempo ser revista, em face da modificação da situação financeira dos interessados (BRASIL, 1968).

Referido artigo prevê que a qualquer momento a decisão que fixou os alimentos, sejam eles provisórios, provisionais ou definitivos, poderá ser revista, em razão da alteração da situação financeira dos interessados.

Isso porque, quando da fixação do *quantum* a ser devido a título de pensão alimentícia, devem ser levadas em consideração as reais necessidades do alimentando e as possibilidades do alimentante do período em que houve a fixação da obrigação.

Tal situação, prevista também no § 1º do artigo 1.694 do Código Civil, é chamada de binômio possibilidade x necessidade.

Ambos os genitores devem colaborar com a manutenção dos filhos de forma dividida, pela imposição constitucional da responsabilidade parental e isonomia entre os genitores.

Para tanto, temos ainda o art. 1.694, CC/2002, para embasar o pedido de alteração da forma de pagamento da pensão. Vejamos a redação do parágrafo primeiro do referido dispositivo: “Os alimentos devem ser fixados na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada” (CÓDIGO CIVIL, 2002).

Tal situação configura a observância ao princípio da proporcionalidade que deverá ser seguido pelo Poder Judiciário na fixação do montante a ser pago a título de pensão, bem como no que tange ao adimplemento direto das despesas mensais do menor pelos seus genitores. Sobre o assunto, o insigne Yussef Said Cahali assim disciplina com ilustre clareza:

Assim, na determinação do quantum, há de se ter em conta as condições sociais da pessoa que tem direito aos alimentos, a sua idade, saúde e outras circunstâncias particulares de tempo e de lugar, que influem na própria medida; tratando-se de descendente, as aptidões, preparação e escolha de uma profissão, atendendo-se ainda que a obrigação de sustentar a prole compete a ambos os genitores. [...] Mas, se a obrigação alimentar não se presta somente aos casos de necessidade, devendo-se considerar a condição social do alimentando, ter-se-á em conta, porém, que é imprescindível a observância da capacidade financeira do alimentante, para que não haja desfalque do necessário ao seu próprio sustento, (...) (CAHALI, 2006, p. 517-518).

Deve-se esclarecer ainda que é dever dos pais colaborar na manutenção das despesas de seus filhos, conforme prevê, também, o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, abaixo em destaque:

Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

Vejamos ainda o teor do art. 1.699 do Código Civil em vigor que trata do tema: “(...) fixados os alimentos, sobrevier mudança na situação financeira de quem os supre, ou na de quem os recebe, poderá o interessado reclamar ao juiz, conforme as circunstâncias, exoneração, redução ou majoração do encargo” (CÓDIGO CIVIL, 2002).

Acerca do artigo 1.699 do Código Civil, a doutrinadora Maria Helena Diniz assim preleciona:

(...) O valor da pensão alimentícia pode sofrer variações quantitativas ou qualitativas, uma vez que é fixado após a verificação das necessidades do alimentando e das condições financeiras do alimentante; assim, se sobrevier mudança na fortuna de quem a paga ou na de quem a recebe, poderá o interessado reclamar do magistrado, provando os motivos de seu pedido, conforme as circunstâncias, exoneração (...) (DINIZ, 2003, p. 1.168).

Sobre o assunto, os doutrinadores Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery esclarecem que, *verbis*:

Pela própria natureza do direito a alimentos, a sentença proferida nesta ação contém ínsita a cláusula rebus sic stantibus: enquanto perdurarem as circunstâncias de fato e de direito da forma como afirmadas na sentença, esta permanece com sua eficácia inalterável. Modificadas as circunstâncias sob as quais foi proferida a sentença, é possível o ajuizamento de nova ação de alimentos (revisão ou exoneração) (NERY JÚNIOR; NERY, 2006, p. 134).

Cumpramos observar que a realidade vivenciada por muitos genitores serve de pressuposto básico para os fins de preencher os requisitos que autorizam a revisão pretendida em processos judiciais.

Dessa maneira, em restando demonstrada a alteração na realidade fática do alimentante e alimentando, é cabível a ação de revisão de alimentos.

Porém, conforme dito anteriormente, no âmbito fático as partes envolvidas podem, sem decisão judicial, modificar a forma de prestação alimentar, inclusive alterando a modalidade de prestação alimentar que outrora fora fixada em pecúnia, para, na prática, realizar o pagamento *in natura* da verba alimentar.

Dentro dessa óptica, mostra-se justa a propositura de demanda judicial sob o título “revisional de alimentos”, com o único objetivo de modificar a forma de pensionamento outrora fixado em decisão judicial transitada em julgado.

Sabemos que, uma vez fixados os alimentos definitivos, o devedor alimentar não pode simplesmente modificar a forma de prestação alimentar, sob pena de sofrer ações judiciais cabíveis por parte do credor alimentar (exemplo: pedido de cumprimento de sentença pelo rito da prisão ou da penhora).

A jurisprudência assim já se manifestou acerca da imutabilidade da forma de prestação alimentar e a impossibilidade de alteração unilateral dos alimentos que foram fixados em pecúnia:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALIMENTOS. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO ENCARGO. INVIABILIDADE. ALIMENTOS IN NATURA. Na linha da jurisprudência sedimentada do STJ fixada a prestação alimentícia, incumbe ao devedor cumprir a obrigação na forma determinada pela sentença, não sendo possível compensar os alimentos arbitrados em pecúnia com parcelas pagas *in natura*. Logo, se o alimentante efetuou pagamentos referentes ao imóvel da exequente, o fez por mera liberalidade, não podendo tais valores serem abatidos da pensão alimentícia, sob pena de admitir-se a alteração do encargo alimentar de forma unilateral. Além disso, descabe falar em obrigação acessória com relação à escola e às despesas de saúde da exequente, uma vez que as parcelas *in natura* do título executivo configuram, assim como as *in pecunia*, obrigação principal da prestação de alimentos. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME (Agravado de Instrumento Nº 70076646843, Oitava

Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 10/05/2018).

Porém, mesmo diante dos alimentos definitivos fixados, as partes, em comum acordo, por vezes alteram no âmbito fático a forma de prestação dos alimentos, ou seja, em vez de prestar alimentos em pecúnia substitui-se para a prestação de alimentos mediante pagamento direto das despesas do alimentando.

Por medida de legalidade, o devedor alimentar deve, assim que houver a modificação fática e prolongada de adimplemento direto da obrigação alimentar, ajuizar demanda judicial sob o título da ação “revisional de alimentos”, mas que, em verdade, o que será pretendido é apenas a modificação da forma de cumprir com o dever alimentar, sem gerar ônus ao credor alimentar.

Quando do ajuizamento da ação pelo devedor alimentar, este deve se atentar para o conjunto probatório robusto, visando, com objetividade, demonstrar perante o Poder Judiciário que a modificação é benéfica para o credor alimentar.

Neste aspecto, o requerente da demanda judicial sob o título “revisional de alimentos” deve demonstrar que, muito embora o nome da ação, o que se pretende não é a revisão do *quantum* monetário, mas, sim, a modificação da forma de pagamento dos alimentos definitivos.

À guisa de exemplo, tem-se o caso em que apenas um dos genitores detenha a guarda unilateral da criança, mas que, porém, com o transcurso do tempo e o desenvolvimento do menor, a criança passa a conviver mais tempo com o genitor (alimentante) e, por consequência, o genitor que não detinha a guarda do menor e por conviver mais tempo com o(a) filho(a) acaba provendo com as necessidades quase que de forma integral do menor.

No exemplo acima o genitor deverá ajuizar ação para modificação de guarda, visando regularizar os períodos de convivência que foram ampliados sem decisão judicial e, também, deverá requerer a revisão dos alimentos em pecúnia para pagamento direto das despesas do menor (mensalidade escolar, plano de saúde, transporte, alimentação, vestuário e outros).

Acerca da possibilidade de modificação dos alimentos, deve-se ter em mente que o poder familiar e o exercício de seus direitos e deveres devem ser exercidos de forma igualitária entre os genitores.

Nessa linha de raciocínio, segue entendimento doutrinário manifestado na obra sob a autoria de Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers Ramos: *O poder familiar e a guarda compartilhada sob o enfoque dos novos paradigmas do direito de família*:

O poder familiar consiste em um munus, um poder-dever exercido em favor e no interesse do filho, que impõe aos genitores o dever de prestar-lhes assistência, respeitá-los, zelar por sua educação e integridade física e psíquica, além de proporcionar-lhes toda a proteção possível para o mais completo desenvolvimento do infante (RAMOS, 2005, p. 30-40).

Arelada a essa questão (possibilidade de igualdade do exercício do poder familiar), o genitor deverá instruir a ação revisional, com o objetivo de modificar a forma de prestação alimentar, com os documentos necessários para o convencimento do julgador, dentre eles: recibos de pagamento direto das despesas básicas do menor, bem como as informações detalhadas acerca das despesas da criança.

Dessa forma, para que sobrevenha a modificação (após decisão judicial definitiva) da pensão alimentícia em pecúnia para pensionamento mediante pagamento direto, será necessário demonstrar que a modificação primeiro fora levada a efeito no mundo fático, para assim servir de elemento robusto para os fins de convencimento do julgador de que referida circunstância é mais benéfica ao menor, e assim, com base na inexistência de preferência legislativa acerca da forma da prestação alimentar, resta demonstrado que a revisional com o propósito de modificação da forma de prestação é plenamente cabível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, a legislação pátria não apresenta preferência na forma de prestação alimentar, admitindo que a pensão alimentícia seja prestada em pecúnia ou mediante pagamento direto das despesas do credor alimentar.

Porém, no que tange à admissibilidade, os alimentos *in natura* encontram resistências no que tange a sua viabilidade, em especial quando se

trata de demandas revisionais de alimentos com o propósito específico de modificar a forma de cumprir com o dever alimentar.

A admissibilidade de alimentos *in natura* em substituição aos alimentos em pecúnia, na doutrina e jurisprudência majoritária não é matéria pacífica, sendo que se pode concluir que referido instituto pende de melhor compreensão e aceitabilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

É sabido que na ação revisional ajuizada com a finalidade de apenas e tão somente modificar a forma de pagamento da pensão deve ser demonstrado pelo requerente que não haverá prejuízo ao desenvolvimento do menor alimentando.

Porém, conforme dito, mesmo sendo delineado o objetivo de obter a justa divisão das despesas entre os genitores e a continuidade da maior participação de ambos os pais nas responsabilidades em relação ao filho comum, por meio do reconhecimento dos benefícios do pagamento direto das despesas do menor, referida forma de prestação alimentar merece maiores aprofundamentos e estudos para os fins de ser possível a sua admissibilidade nos casos levados à apreciação pelo Poder Judiciário.

Esperamos ter contribuído para a compreensão e aprofundamento do debate acerca do instituto dos alimentos *in natura*, deixando, aqui, a discussão acerca da admissibilidade dessa forma de pagamento que imprime maior participação dos genitores na vida diária do credor alimentar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 5.478/68, de 25 de julho de 1968.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5478.htm. Acesso em: 13 de julho de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 de julho de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 13 de julho de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 de julho de 2021.

- CAHALI, Yussef Said. **Dos Alimentos**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 9. ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2003.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil – Famílias**. 13. ed. Salvador/BA: Juspodivm, 2021.
- JORGE, Patrícia de Cássia Pereira. **Alimentos fixados “in natura”**: Possibilidade de prevenção de conflitos familiares e exercício da parentalidade pós divórcio. Curitiba/PR, 2020. Disponível em: <https://tede.utp.br/jspui/bitstream/tede/1789/2/ALIMENTOS%20FIXADOS.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.
- MADALENO, Rolf. **Direito de Família**. 7. ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2017.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Leis Civis Comentadas**: atualizadas até 20 de julho de 2006. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. **O poder familiar e a guarda compartilhada sob o enfoque dos novos paradigmas do direito de família**. Lumen Juris, 2005.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Resp nº 1.284.177/DF**. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21059501/recurso-especial-resp-1284177-df-2011-0030681-6-stj/certidao-de-julgamento-21059504>. Acesso em: 02 de outubro de 2021.
- TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Agravo de Instrumento nº 70077604841**. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 03 de outubro de 2021.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Agravo de Instrumento nº 70076646843**. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 03 de outubro de 2021.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: OS TRÊS FATORES QUE FOMENTAM O PRECONCEITO CODIFICADO

*Jackson Barreto Costa Júnior*²³

INTRODUÇÃO

O mundo vivencia, de forma inconsciente, um *apartheid* digital. Você tem consciência das suas inconsciências?

Em pleno século XXI a Inteligência Artificial continua a promover a segregação social, ocultando-se por detrás da imagem de neutralidade. A segregação foi repaginada, agora é digital e o grupo dos marginalizados socialmente, antes composto prioritariamente por uma etnia, foi alargado, comportando todos os que não se enquadram no eurocentrismo heteronormativo. Do outro lado, as coisas continuam como sempre foram, uma hegemonia de homens brancos e de meia-idade.

O objetivo deste artigo consiste na análise dos três principais elementos que fomentam o preconceito codificado com a pretensão de promover uma reflexão que seja capaz de engajar a união dos especialistas das Ciências Sociais e da Inteligência Artificial para o combate desta nova forma de se implementar antigas discriminações.

23 Graduando em Engenharia Informática pelo Instituto Politécnico de Viana do Castelo (IPVC) de Portugal, graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) do Brasil.

Para tal, o primeiro tópico aborda a causa gênese da situação problema, a inconsciência política. No segundo tópico, se desvela a questão da inexplicabilidade. Finalmente, no terceiro tópico, se conduz o olhar para o epicentro, para o combate da situação problema na concepção do projeto tecnológico.

1. (IN) CONSCIÊNCIA POLÍTICA: A IGNORÂNCIA QUANTO AO SIGNIFICADO SOCIAL

1.1. TECNOLOGIA POLÍTICA

Aristóteles foi categórico ao definir “que o homem é, por natureza, um ser vivo político” (ARISTÓTELES, 1998, p. 53). Isto implica em que o ser humano estabelece uma relação interpessoal mais complexa em grupos que constituem o que chamamos de sociedade.

A sociedade, sob a perspectiva deste ensaio, é composta por suas instituições sociais, que são os sistemas de ordenação social, com suas regras explícitas ou não. E a consciência política se dá quando o indivíduo desperta e passa a tomar ciência destes sistemas de ordenação e toda a sua dinâmica social, bem como a pensar criticamente acerca da natureza e da justificação do sistema como um todo.

O significado social, sob a ótica deste ensaio, é o sentido que determinado elemento tem em uma sociedade, isto é, o impacto que uma ação, inação, ou mesmo um artefato, causa na comunidade.

Este conceito torna-se mais cristalino quando se considera o fenômeno social do luto. A cor branca, nas culturas ocidentais, representa o nascimento e a pureza (HELLER, 2014, p. 551). Entretanto, o branco é a cor do luto em todo o Oriente (CHEVALIER; GHERRBRANT, 1994, p. 128). A cor do traje com o qual se comparece em uma cerimônia de luto possui um significado social diferente, conforme a sociedade onde o cerimonial decorra.

A tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas (CASTELLS, 1999). As tecnologias da navegação, da pólvora, da máquina a vapor, dentre outras, definiram quais sociedades estariam em condição mais favorável no decurso da história. Embora a tecnologia possa interrom-

per algumas estruturas de poder, também pode reforçá-la e raramente é projetada para empoderar as populações mais vulneráveis (HIATT; KLEINMAN *et al.*, 2017).

A tecnologia amplia as capacidades humanas e se alinha com as intenções dos seus criadores/detentores (TOYAMA, 2011). E algo que nunca mudou na linha temporal foi a proporção entre os criadores/detentores da tecnologia e os que são submetidos a ela. A tecnologia continua sendo financiada por quem está no poder.

Quando se trata de Inteligência Artificial a desigualdade é abissal: uma pequena fração da humanidade está atualmente envolvida no desenvolvimento de um conjunto de tecnologias que já estão transformando a vida cotidiana de milhares de pessoas (FLORIDI; COWLS, 2019).

A inconsciência política propicia a ignorância do significado social, que por sua vez permite “criar sistemas que santificam o *status quo* e promovem os interesses dos poderosos. Quando o que é necessário é uma comunidade que exponha e critique sistemas que concentram poder” (KALLURI, 2020).

A tecnologia é política desde os primórdios e vai continuar a ser, tal como toda criação humana estará sempre impregnada das ideias de seu criador. O que retoma um imprescindível questionamento: Quem são os idealizadores da Inteligência Artificial e quais suas ideologias?

1.2. OS ALQUIMISTAS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Como os antigos alquimistas, os especialistas em Inteligência Artificial habitam um círculo hermético.

O hermetismo justifica-se pelo fato de os especialistas comporem uma pequena parcela da população – profissionais de tecnologia – e pertencerem a um esguio estrato social. Menos de 25% dos profissionais mundiais de Inteligência Artificial são mulheres (WORLD ECONOMIC FORUM, 2021). Enquanto no Brasil, em 2019, os profissionais de informática são principalmente: homens, brancos, jovens de classe socioeconômica média e alta que começaram a sua trajetória nos centros formais de ensino (PRETALAB, 2017). Este perfil típico traz à cena dois pontos

que merecem ser abordados com mais proximidade: A percepção de si no contexto social e o posicionamento das comunidades de pesquisa e desenvolvimento.

Estes pontos serão abordados, nesta ordem, nos subtópicos seguintes.

1.2.1. O ALQUIMISTA NO MUNDO REAL

Os pesquisadores de Inteligência Artificial não se percebem como superiores ou como um grupo apartado da comunidade. Eles são inconscientes políticos, ou seja, ignoram o significado social da tecnologia que desenvolvem, escolhendo, deliberadamente, postergar considerações acerca do significado social (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 2).

As preferências destes especialistas é espontaneamente orientada para a carga técnica do projeto, ao invés do significado social (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 20). O significado social nem mesmo chega a ser considerado como um tema de pesquisa para esta comunidade (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 21).

Este grupo hermético sente-se desconfortável em ter que adequar o seu discurso ao dos utilizadores, consideram esta tarefa como algo enfadonho. Eles esperam que exista alguém que sirva de mediador entre eles e o utilizador afetado (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 21). Alguém que seja o elo entre o significado social, o utilizador afetado e eles, como um sacerdote.

Há de se observar que tanto os especialistas, como o grupo social no qual eles se inserem (homens brancos), quando colocados na posição de utilizadores afetados, não sofrem os efeitos sociais negativos de suas tecnologias. Afinal, eles não são privados de atendimento médico especializado, por serem negros (LEDFOURD, 2019). A cadeia de privilégios é histórica, por vezes sutil, e muitas vezes ocultada por detrás do sigilo de uma patente.

A posição confortável na qual os especialistas e seu grupo social se assentam é inegável. Contudo, o feudo da pesquisa e desenvolvimento estimula esta vida absolutamente acrítica.

1.2.2. O FEUDO DA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

Um dos pilares de estudo dos alquimistas era a busca por soluções que acelerassem a riqueza dos seus reis. Este é outro ponto de semelhança que inspira a atribuição da alcunha de alquimistas aos investigadores de Inteligência Artificial.

A realeza foi substituída pelos feudos de pesquisa e desenvolvimento. Estes feudos tomam como princípios de suas pesquisas apenas as métricas abstratas, em detrimento da contextualização social (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 23).

A cientista cognitiva Abeba Birhane traz uma reflexão sobre esta valorização exacerbada das métricas, uma herança do produtivismo:

Nem tudo que tem valor pode ser medido e codificado e a ética é um exemplo. Quanto mais cedo as pessoas deixarem de tentar encontrar uma equação precisa para “justiça” e começarem a perguntar “*por que estou construindo essa ferramenta em primeiro lugar?*”, mais justa e atenciosa a sociedade se tornará (BIRHANE, [s.d.]).

A fala deixa claro a necessidade de se deslocar as atenções para o significado social dos projetos de tecnologia.

Não se pode negar que recentemente (2017 a 2020) os Estados e a sociedade civil têm-se posicionado através de declarações de princípios e até mesmo de regulação. Como: a Declaração de Montreal (UNIVERSIDADE DE MONTREAL, 2017), desenvolvida pela Universidade de Montreal; a Declaração sobre Inteligência Artificial, Robótica e Sistemas Autônomos (EUROPEAN COMMISSION, 2018), publicada pelo Grupo Europeu de Ética na Ciência e Novas Tecnologias da Comissão Europeia; e o Relatório do Comitê de Inteligência Artificial da Câmara dos Lordes do Reino Unido (UK PARLIAMENT, 2017).

Entretanto, ainda se caminha a passos muito curtos. E nenhum desses posicionamentos foram capazes de explicar e confortar a família do Sr. Williams (norte-americano morador de Farmington Hills, Michigan), que foi preso no gramado de casa, ao chegar de mais um dia de trabalho (HILL, 2020).

A grande questão é que o Sr. Williams não pertencia à estirpe social dominante, ele era negro. Foi preso por uma imagem borrada, de péssima qualidade, submetida a um sistema de Inteligência Artificial. Ele não foi a primeira vítima da discriminação codificada, foi apenas aquela que foi noticiada.

É no mundo real que as tecnologias estão sendo implementadas, com os alquimistas e feudos, ainda, ignorantes quanto ao significado social. Qualquer tecnologia criada reflete as aspirações e limitações de seus criadores, se estes forem limitados na hora de pensar em inclusão, isso será refletido e incorporado na tecnologia desenvolvida (BUOLAMWINI, 2017).

Apesar disso, o que ainda não é compreensivo é o motivo pelo qual os utilizadores afetados não se revoltam, a razão pela qual quem tomou a decisão de retirar a liberdade de um homem não se questionou, frente a uma imagem borrada e a sugestão da Inteligência Artificial. Talvez seja pelo fato de analogias com alquimistas, reinos e sacerdotes não serem tão fantasiosas assim. O que se oculta por detrás deste inconsciente que ainda não foi percebido? Qual o motivo desta fé em um modelo tão incompreensivo?

1.3. O SALTO DE FÉ

Pode parecer contraintuitivo ter a fé, que habitualmente conceitua-se como “a certeza daquilo que esperamos e a prova das coisas que não vemos” (BÍBLIA, 1995, p. 289, Hebreus, 11,1), associada com a Inteligência Artificial. Entretanto, que terminologia melhor conceitua esta crença inquestionável em algo que não se compreende. Quando os especialistas são indagados sobre as justificativas da sugestão de seu sistema, uma resposta comum é: “Nós sabemos explicar o modelo. Mas é difícil para nós explicar por que o modelo faz o que faz” (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 19).

O mundo vive a crença de que mais tecnologia é a solução para todas as coisas. É o que a pesquisadora Meredith Broussard definiu como “tecnochauvinismo” (BROUSSARD, 2019). Os alquimistas da Inteligência Artificial exigem uma fé inabalável, mesmo quando eles não possuem compreensão plena do motivo pelo qual um determinado livro foi reco-

mentado entre tantos outros. Eles não enxergam dentro desta caixa opaca que é o modelo (ZHANG; CHEN, 2020, p. 63), mas seguem exigindo a devoção e confiança da comunidade.

A crença na matemática e na tecnologia neutra e apolítica é reconfortante para os tomadores de decisões que podem agir como os agentes do holocausto, que alegaram estarem apenas a cumprir ordens. Desta vez, os decisores podem alegar que foi o algoritmo que decidiu.

Se cunhou um termo para este fenômeno: *mathwashing* (lavagem matemática, em tradução livre), que utiliza a crença na matemática, por detrás dos algoritmos, para lavar as responsabilidades dos tomadores de decisão (BENENSON, 2021).

A cada novo sistema de Inteligência Artificial que é disponibilizado no mercado a sociedade se submete ao “risco de o crescimento da autonomia artificial minar o florescimento da autonomia humana” (FLORIDI, COWLS, 2019, p. 7). Tudo em nome da singular facilidade, para se receber uma sugestão “inocente” de um novo livro, mesmo que talvez aquele algoritmo de recomendação possa indicar apenas títulos de autores europeus, em detrimento de novos talentos regionais. Quem saberá?

Contudo, como se pode “cobrar” um despertar do utilizador afetado, quando a crença na tecnologia apolítica está em seu auge? Quando um pedido de crédito é recusado a única resposta é: “O algoritmo decidiu, estou de mãos atadas.” Como questionar algo que não se faz compreender? Como despertar, quando tudo o que se tem como resposta são decisões arbitrárias e sem fundamentação?

2. (IN) EXPLICABILIDADE: A IGNORÂNCIA QUANTO AO PORQUÊ

2.1. EXPLICANDO A EXPLICABILIDADE

À medida que a Inteligência Artificial capilarizou por todos os setores da sociedade, permeando as esferas de tomada de decisões humanas, sua transparência e interpretabilidade cresceram significativamente em importância.

Quando se discute uma explicação para uma decisão tomada, tem-se como objetivo evidenciar a necessidade desta decisão em particular ser fundamentada (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52142) ter uma justificativa explícita para o utilizador afetado por esta decisão e não uma narrativa detalhada do funcionamento intrínseco do algoritmo em um contexto geral.

Durante o Carnaval na Bahia, um sistema de videomonitoramento capturou os rostos de mais de 1,3 milhão de pessoas, gerando 903 alertas, o que resultou no cumprimento de 18 mandados e na prisão de 15 pessoas (NUNES, 2019), ou seja, de todos os alertas emitidos, mais de 96% representaram constrangimentos, prisões arbitrárias e violações de direitos humanos.

Explicabilidade é informar a cada uma destas vítimas que elas sofreram este constrangimento por conta de um sistema que calculou a distância entre os seus pontos nodais e concluiu que a distância entre os seus olhos e o comprimento do seu nariz eram compatíveis com o de algum criminoso e que os seus traços negroides foram considerados com significância.

Evidenciar a necessidade de uma decisão ser fundamentada pode parecer uma obviedade, afinal, decisões fundamentadas são um dos princípios democráticos. O que provoca uma reflexão sobre como a divinização da tecnologia fez a sociedade aceitar a regressão de direitos tão fundamentais.

A explicabilidade é a tão almejada pedra filosofal, com ela é possível despertar a consciência política e iluminar a senda do significado social, permitindo que, de forma racional, possa-se depositar alguma confiança na tecnologia que decide a vida das pessoas.

Mas em que situação está, na atualidade, a busca pela explicabilidade, no contexto da Inteligência Artificial?

2.2. A EXPLICABILIDADE NA ATUALIDADE

Ainda que os algoritmos de Inteligência Artificial pareçam poderosos em questão de previsões, eles sofrem de opacidade, não sendo possível obter uma compreensão sobre as motivações de cada decisão particular (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52138). Este problema

também afeta os pesquisadores, o que acaba por dificultar o trabalho de pesquisa.

Esta dificuldade fomentou a pesquisa por compreensão dos modelos de previsão. Entretanto, grande parte desta pesquisa é orientada pelas necessidades técnicas daqueles que constroem os sistemas, e não daqueles que são afetados por ela (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021, p. 2). Um comportamento previsível, tendo em vista a ignorância quanto ao significado social identificada nestes especialistas.

Dessa forma, as pesquisas empreendidas na área utilizam métodos que possuem a intenção de evidenciar, para o pesquisador, qual parte do objeto analisado foi considerado pelo sistema para tomar aquela decisão. Contudo, observe que embora estas técnicas possam contribuir para um melhoramento do artefato tecnológico, em momento algum estão tendo em consideração o utilizador afetado.

Uma explicação é uma forma de interação e como tal deve considerar os intervenientes. Não se pode pensar em explicação sem se considerar as projeções psicológicas, pedagógicas, filosóficas e comunicacionais.

Entretanto, estas projeções são totalmente ignoradas, pesquisas apontam que as ideias das Ciências Sociais e do comportamento humano não são suficientemente visíveis no campo de estudo do Aprendizado de Máquina (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52142), o que alerta para a falta de interdisciplinaridade.

A explicabilidade tem dificuldade em alcançar um nível prioritário de pesquisa, já que implementar explicabilidade na Inteligência Artificial é algo financeiramente custoso e que expõem os responsáveis pela tecnologia e os tomadores de decisões ao fenômeno da responsabilização.

Os financiadores da área alegam que a explicabilidade nem sempre é uma necessidade, que apenas serviços críticos, como o diagnóstico de um paciente, demandariam uma explicação (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52143). Esta afirmação evidencia o conflito de interesse nesta questão.

Permita-se realizar uma reflexão: Quem define o que é crítico? Os mesmos que ignoram o significado social e o utilizador?

Considere um “inofensivo” sistema de recomendação de publicidade, que não demandaria explicabilidade.

Assuma o exemplo de um utilizador que está em algum programa de reabilitação, para se recuperar do vício no álcool ou no jogo. Imagine o sistema identificando estes traços e bombardeando-o com anúncios de bebidas e de apostas *on-line*. Este algoritmo aumentaria significativamente o lucro da empresa. Quanto ao utilizador, segundo a perspectiva de serviços críticos, pode ser ignorado, afinal esta não é uma aplicação crítica.

Alguns Estados e comunidades, na esperança de fomentar a explicabilidade, têm ratificado direitos básicos, como o “direito à explicação” previsto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) (GOODMAN; FLAXMAN, 2017), que garante ao indivíduo, por exemplo, o direito de não estar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base em sistemas automatizados.

A academia tem acompanhado estas diretrizes e já começa a desbravar com sucesso o campo da explicabilidade, como é o exemplo do novo modelo batizado de “rede neural líquida” (HASANI; LECHNER *et al.*, 2021), muito mais simples e interpretável.

Todavia, a velocidade desta jornada ainda é muito limitada pela crença na tecnologia neutra e pela ignorância sobre o significado social. O que apenas ressalta a relação intrínseca entre a consciência política e a explicabilidade e como esta relação precisa ser observada com um olhar mais proximal.

2.3. EXPLICABILIDADE, O PILAR QUE SUSTENTA A CONSCIÊNCIA POLÍTICA

Exercer criticamente a consciência política é um ato que deriva da formação do juízo de valor sobre uma determinada decisão particular, é preciso conhecer as justificativas daquela decisão para que se possa questionar se o significado social daquela tecnologia corresponde ao almejado pela sociedade em questão.

A explicabilidade garante, ainda, uma maneira escrutável e comprovável de se posicionar sobre as decisões algorítmicas como sendo

justas e éticas, permitindo que a confiança na tecnologia seja motivada pela transparência e não pela fé (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52142).

A segurança também é beneficiada pela explicabilidade, afinal, compreender mais sobre determinado artefato tecnológico permite identificar, antecipadamente, vulnerabilidades (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52143), evitando, por exemplo, os adesivos colados em um sinal de paragem obrigatória, que fez com que o sistema deixasse de reconhecer o sinal de trânsito (EYKHOLT; EVTIMOV *et al.*, 2018), expondo os utilizadores da via pública ao perigo.

A evolução e melhoria contínua é obviamente outro benefício que a explicabilidade traz consigo, já que um artefato que pode ser explicado pode ser melhorado com mais facilidade (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52143).

Por fim, a explicabilidade proporciona a aquisição de novos conhecimentos, afinal, os sistemas poderiam explicar a estratégia aprendida para determinado evento (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52143), abrindo insondáveis portas de conhecimento.

Como observa-se, a explicabilidade é um pilar da consciência política, pois ela proporciona elementos objetivos sob os quais os utilizadores e a sociedade civil podem debruçar suas atenções identificando fenômenos discriminatórios que antes passariam despercebidos.

Entretanto, a capacidade da explicabilidade em proporcionar o exercício pleno da consciência política não impede que os impactos sociais negativos cheguem ao dia a dia da comunidade. Como, então, se poderia migrar do combate aos efeitos nocivos da Inteligência Artificial para o confronto das causas destes problemas?

3. (IN) EXISTÊNCIA DE INTERDISCIPLINARIDADE: A IGNORÂNCIA QUANTO AO UTILIZADOR AFETADO

3.1. A HERANÇA DOS VÍCIOS

A Inteligência Artificial constrói seu conhecimento através dos dados. O sistema detecta padrões nestes dados, e associa estes padrões com o resultado procurado.

Contudo, o primeiro ponto questionável é que estes dados são o recorte de uma sociedade e não a sociedade como um todo. Este foi um dos primeiros problemas que a Inteligência Artificial enfrentou.

Foi justamente o fenômeno denominado como “*Big Data*” que proporcionou a expansão descontrolada da Inteligência Artificial, pois só então esteve disponível uma quantidade de dados descomunal.

A vontade da comunidade tecnológica de crescer aceleradamente, respaldada pelo mote “mova-se rápido e quebre as coisas” (HIATT; KLEINMAN *et al.*, 2017), junto com a grande disponibilidade de dados, consolidaram a crença de que bastava apenas muitos dados para se combater qualquer enviesamento. O que evidencia a ignorância do significado social e do utilizador afetado.

Entretanto, os dados refletem comportamentos humanos, e muitas das atitudes humanas revelam-se preconceituosas, logo, há grande probabilidade de reprodução destas posturas (PEREIRA; BRUNO *et al.*, 2020, p. 4). A cientista de dados Cathy O’Neil alerta que o “*Big data* não elimina o preconceito, estamos apenas camuflando-o com tecnologia” (BENENSON, 2021). Estes sistemas, quando utilizam os dados desta forma, fazem mais do que refletir estes problemas sociais, eles amplificam as desigualdades atuais e promovem a perpetuação de mazelas sociais.

Os dados proporcionam a herança dos vícios da sociedade, mas seria possível eliminar esta herança maldita?

3.2. SOMOS MAIS QUE NÚMEROS

A ciência dos dados dispõe de técnicas para “higienizar” os dados, se procura balancear os dados e aplicar os cuidados estatísticos necessários para abordar amostras e populações.

No entanto, se todos esses cuidados já são aplicados, então, em teoria, não existe a herança maldita. Logo, as mulheres não seriam rejeitadas para cargos técnicos (DASTIN, 2018), o Twitter não priorizaria a imagem de brancos em detrimento de negros, tão pouco a remoção de fundo dos vídeos, na plataforma de videoconferência Zoom, seria falho com pessoas negras (ALVES, 2020). Então, o que está acontecendo?

Simplesmente o ser humano é mais do que números. Os dados são o elo de ligação entre a tecnologia e o tecido social. Dessa forma, muitas das técnicas que são atualmente utilizadas em Aprendizado de Máquina, como a transferência de aprendizagem, precisam ser revisitadas, tendo em vista uma abordagem sociotécnica (BRANDÃO; CARBONERA *et al.*, 2021).

Os dados e algoritmos promovem a redução de uma realidade complexa para uma visão mais simplista do mundo, apenas as partes que são factíveis de serem mensuráveis são utilizadas (BENENSON, 2021).

Esta dicotomia entre dados e contexto social pode ser observada na conjuntura da população carcerária brasileira, que é majoritariamente negra (SEPPPIR, 2015). Uma visão reducionista não consegue vislumbrar que a sociedade brasileira possui um racismo estrutural, que promove uma série de desdobramentos sociais: A população negra é vítima de discriminação, onde “a intensidade do preconceito varia em proporção direta aos traços negroides” (NOGUEIRA, 2006); e a população marginalizada socialmente sofre com restrições no acesso ao emprego, à educação e à saúde.

Os fatos intermédios, que influenciam a consequência de a população negra ser predominante no sistema prisional, são algo que a tecnologia apolítica não consegue enxergar.

O COMPAS, um sistema que foi utilizado em estados norte-americanos e tem como objetivo prever se um criminoso condenado tem probabilidades de reincidência, é um exemplo da incapacidade dos sistemas em lidar com inter-relações fenomenológicas.

As pesquisas revelaram que o sistema atribuía, predominantemente, um risco mais elevado de reincidência para os réus negros (embora eles voltassem a reincidir bem menos), enquanto atribuía risco menos elevado para réus brancos (que acabavam por reincidir mais) (LARSON; MATTU *et al.*, 2016). Até mesmo o erro do algoritmo favorecia a estrutura de privilégio branco.

A neurocientista Natalia Mesa alerta para o olhar pragmático dos números sobre uma realidade mais complexa: “Chamar algoritmos de avaliação de risco de objetivo é ignorar os sistemas e estruturas sociais em que

são criados” (MESA, 2021). Definitivamente o ser humano é mais do que um amontoado de dados.

Este tópico demonstra que a herança maldita não é algo simples de se lidar, sobretudo por muitas das desigualdades sociais não estarem explicitamente expostas nos dados, sendo necessário um olhar mais sensível sobre as peculiaridades sociais.

Os fenômenos sociais são mais do que abstrações numéricas e as inter-relações são mais complexas do que aparentam. Então, como trazer uma perspectiva mais social para a concepção da solução tecnológica?

3.3. O ENCONTRO DAS ÁGUAS

A área de Engenharia de Software por muito tempo produziu sistemas que não atendiam às necessidades dos utilizadores, isto acontecia, principalmente, por estes sistemas serem desenvolvidos sem considerar o utilizador.

A pesquisa na área avançou e o segmento da engenharia de requisitos desenvolveu várias técnicas para identificar o que de fato o utilizador necessita, o que muitas vezes destoa daquilo que o utilizador solicita.

Foi só então que o utilizador passou a ser considerado durante todas as fases do projeto, sobretudo nas mais embrionárias. Durante este processo de evolução foi vital a colaboração das Ciências Sociais.

O segmento de Interação Homem-Computador (IHC) surgiu como área transversal, tendo como objetivo principal sanar o problema da falta de usabilidade.

Estas áreas conseguiram realizar o encontro das águas, isto é, a união entre tecnicismo e humanismo, são segmentos que superaram os desafios de relacionamento com o utilizador e tornaram-se casos de sucesso. O que todas as soluções tinham em comum era justamente ter o utilizador afetado no centro de seu projeto e contar com uma colaboração multidisciplinar.

A Inteligência Artificial enfrenta atualmente um desafio que vai para além da complexidade técnica. A explicabilidade demanda esforços de múltiplas áreas do conhecimento e para lidar com os dados, considerando as complexidades das instituições sociais, se fazem necessários especialistas das Ciências Sociais.

O progresso na superação destes desafios só pode ser alcançado através de uma colaboração interdisciplinar, onde se possa combinar conhecimentos e teorias de diferentes campos de investigação, com o desenvolvimento de métodos e técnicas a partir desta multidisciplinaridade (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52145).

O desafio passa a ser, então, vincular os resultados dos estudos empíricos de IHC com as teorias das Ciências Sociais e a partir desta fusão conduzir as abordagens de explicabilidade, contribuindo para construção de modelos explicáveis centrados no utilizador afetado (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52155).

Nesse sentido, a pesquisadora Pratyusha Kalluri alerta: “*É hora de colocar as comunidades marginalizadas e afetadas no centro da pesquisa de Inteligência Artificial - suas necessidades, conhecimento e sonhos devem orientar o desenvolvimento*” (KALLURI, 2020). Os especialistas das Ciências Sociais possuem as habilidades necessárias para colaborar com esta nova forma de desenvolver Inteligência Artificial.

As pesquisas mais recentes confirmam que as Ciências Sociais e os estudos do comportamento humano ainda não estão tendo impacto suficiente na Inteligência Artificial Explicável (ADADI; BERRADA, 2018, p. 52155). Ainda existe uma longa jornada até que os projetos considerem o significado social e estejam centrados no utilizador.

Somente a interdisciplinaridade permitirá à Inteligência Artificial transladar da visão focada no utilizador para a centrada no utilizador. A primeira enxerga o utilizador com os olhos e interesses dos financiadores da tecnologia, já a segunda enxerga o mundo pelos olhos do utilizador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O indivíduo sacrifica sua autonomia para se esquivar do fardo de tomar uma decisão e com isso imola não apenas sua soberania de tomada de decisão, mas também a liberdade de toda uma sociedade.

Esta história está apenas começando. Os responsáveis pela perpetuação do ciclo de exclusão social foram revelados: a Inconsciência Política, a Inexplicabilidade e a Inexistência de Interdisciplinaridade. Estes elemen-

tos são os pilares do preconceito codificado, que é a nova forma de manter e ampliar antigas discriminações.

Este ensaio manteve o debate entre as interseções das Ciências Sociais e da Inteligência Artificial, objetivando manter um diálogo cognoscível para ambas as áreas.

A temática levantada é demasiadamente densa para ser consumada em um único ensaio, por isso um dos objetivos desta obra é que a reflexão seja estopim da curiosidade. Para orientar os primeiros passos desta jornada, se indicam os seguintes tópicos de pesquisa: Inteligência Artificial Explicável (XAI), algoritmo de IA justo, responsável e transparente (FAT), Aprendizado de Máquina interpretável (iML), causalidade, justiça algorítmica, teorias de explicações e ciência social computacional.

Propõem-se aos especialistas das Ciências Sociais que convertam suas reflexões em práticas e que com isso possam direcionar suas habilidades para a área da Inteligência Artificial, com a pretensão de atender não só a concepção do artefato tecnológico, mas também promover a sensibilização dos especialistas em tecnologia e a mobilização da sociedade civil para o questionamento do significado social da tecnologia.

Dos profissionais da área tecnológica espera-se compreensão, receptividade e motivação. Compreensão para se aperceber que é possível causar dor, mesmo sem intenção. Receptividade para acolher a colaboração de outras áreas do conhecimento atribuindo a elas o mesmo respeito e relevância que outorga à sua área técnica. E motivação para empreender um autoconhecimento, onde possa se perceber como indivíduo de um coletivo, compreender quem é dentro do seu círculo social e como este círculo se posiciona no contexto social de sua comunidade.

A expectativa é que este ensaio provoque a visão de mundo do leitor e que para além disto promova um posicionamento crítico, uma vez que não pode ser mais aceitável viver em uma sociedade onde os não brancos, não homens, não héteros sejam considerados não humanos e precisem empreender uma luta contínua para o reconhecimento de sua condição de humano (THOMAZ, 2018, p. 5).

A esperança é de que todos os envolvidos escolham o lado humano desta história.

REFERÊNCIAS

- ADADI, A.; BERRADA, M. Peeking Inside the Black-Box: A Survey on Explainable Artificial Intelligence (XAI). **IEEE Access**, v. 6, p. 52138–52160, 2018. DOI: 10.1109/ACCESS.2018.2870052. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8466590/>.
- ALVES, P. **Twitter é acusado de racismo após ferramenta priorizar pessoas brancas**. 2020. TechTudo. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/2020/09/twitter-e-acusado-de-racismo-apos-ferramenta-priorizar-pessoas-brancas.ghtml>. Acesso em: 22 set. 2021.
- ARISTÓTELES. **Política (Edição Bilingue)**. [S.l.], Vega, 1998.
- BENENSON, F. **What is Math washing?** 2021. Disponível em: <https://www.mathwashing.com/>. Acesso em: 10 set. 2021.
- BÍBLIA. **A Bíblia Sagrada: Antigo e Novo Testamentos. Tradução de João Ferreira de Almeida**. Brasília: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.
- BIRHANE, A. **Abeba Birhane no Twitter: “Not everything valuable can be measured and codified and ethics is one such thing. The sooner folk let go of attempting to find some accurate equation for “fairness” and start asking “why am I building this tool in the firms.** [S.d.]. Disponível em: <https://twitter.com/Abebab/status/1207025203471167488>. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRANDÃO, R.; CARBONERA, J.; FERREIRA, J. *et al.* **Mediation Challenges and Socio-Technical Gaps for Explainable Deep Learning Applications**. [S.l: s.n.], 2021.
- BROUSSARD, M. **Artificial Unintelligence - How Computers Misunderstand the World**. [S.l.], MIT PRESS LTD, 2019.
- BUOLAMWINI, J. **Artificial intelligence: How to avoid racist algorithms**. 2017. BBC News. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/technology-39533308>. Acesso em: 18 set. 2021.

- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHEVALIER, J.; GHERRBRANT, A. **Dicionário dos Símbolos**. Lisboa: Editorial Teorema, 1994.
- DASTIN, J. **Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women | Reuters**. 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight/amazon-scraps-secret-ai-recruiting-tool-that-showed-bias-againstwomen-idUSKCN1MK08G>. Acesso em: 19 set. 2021.
- EUROPEAN COMMISSION. **Ethics of Artificial Intelligence: Statement of the EGE is released**. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/news/ethics-artificial-intelligence-statement-ege-released-2018-apr-24_en. Acesso em: 20 set. 2021.
- EYKHOLT, K.; EVTIMOV, I.; FERNANDES, E. *et al.* **Robust Physical-World Attacks on Deep Learning Visual Classification**. [S.l: s.n.], 2018. Disponível em: <https://iotsecurity.eecs.umich.edu/#roadsigns>.
- FLORIDI, L.; COWLS, J. A Unified Framework of Five Principles for AI in Society. **Harvard Data Science Review**, v. 1, n. 1, 23 jun. 2019. DOI: 10.1162/99608f92.8cd550d1. Disponível em: <https://hdsr.mitpress.mit.edu/pub/10jsh9d1/release/7>. Acesso em: 31 ago. 2021.
- GOODMAN, B.; FLAXMAN, S. European union regulations on algorithmic decision making and a “right to explanation”. **AI Magazine**, v. 38, n. 3, p. 50–57, 2017. DOI: 10.1609/aimag.v38i3.2741.
- HASANI, R.; LECHNER, M.; AMINI, A. *et al.* “Liquid Time-constant Networks”, 2021. Disponível em: www.aaai.org. Acesso em: 2 set. 2021.
- HELLER, E. **A Psicologia das Cores - Como as cores afetam a emoção e a razão**. [S.l.], Editorial Gustavo Gili, 2014.

- HIATT, K.; KLEINMAN, M.; LATONERO, M. Tech folk: “Move fast and break things” doesn’t work when lives are at stake. **The Guardian**, 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/feb/02/technology-human-rights>. Acesso em: 9 set. 2021.
- HILL, K. **Wrongfully Accused by an Algorithm - The New York Times**. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/06/24/technology/facial-recognition-arrest.html>. Acesso em: 20 set. 2021.
- KALLURI, P. Don’t ask if artificial intelligence is good or fair, ask how it shifts power. **Nature**, v. 583, n. 7815, p. 169–169, 9 jul. 2020. DOI: 10.1038/d41586-020-02003-2. Disponível em: <http://www.nature.com/articles/d41586-020-02003-2>.
- LARSON, J.; MATTU, S.; KIRCHNER, L. *et al.* **How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm**. 2016. ProPublica. Disponível em: <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>. Acesso em: 23 set. 2021.
- LEDFORD, H. Millions of black people affected by racial bias in health-care algorithms. **Nature**, v. 574, n. 7780, p. 608–609, 1 out. 2019. DOI: 10.1038/D41586-019-03228-6.
- MESA, N. **Can the criminal justice system’s artificial intelligence ever be truly fair?** 2021. Massive Science. Disponível em: <https://massivesci.com/articles/machine-learning-compas-racism-policing-fairness/>. Acesso em: 23 set. 2021.
- NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. **Tempo social - Revista de Sociologia da USP**, v. 19, n. 1, p. 287–308, 2006.
- NUNES, P. **Maioria dos presos por reconhecimento facial são negros**. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/11/21/presos-monitoramento-facial-brasil-negros/>. Acesso em: 19 set. 2021.

- PEREIRA, A. C. de S.; BRUNO, A. L. B.; AZEVEDO, A. M. de *et al.* Inteligência artificial e direitos humanos: impactos e dilemas éticos atuais. **Homa Publica - Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas**, v. 4, n. 1, p. e:059, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/30504>. Acesso em: 10 set. 2021.
- PRETALAB. **PretaLab — Dados**. 2017. Disponível em: <https://www.pretalab.com/dados#>. Acesso em: 18 set. 2021.
- SEPPPIR. **Mapa do Encarceramento aponta: maioria da população carcerária é negra — Português (Brasil)**. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/junho/mapa-do-encarceramento-aponta-maioria-da-populacao-carceraria-e-negra-1. Acesso em: 22 set. 2021.
- THOMAZ, D. **O BRANCO QUE NINGUÉM QUER SER: REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE RACIAL BRANCA NO CONTEXTO BRASILEIRO**. [S.l.], Copene, 2018.
- TOYAMA, K. “Technology as Amplifier in International Development”, 2011.
- UK PARLIAMENT. **House of Lords - AI in the UK: ready, willing and able? - Artificial Intelligence Committee**. 2017. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldai/100/10002.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.
- UNIVERSIDADE DE MONTREAL. **The Declaration - Montreal Responsible AI**. 2017. Disponível em: <https://www.montrealdeclaration-responsibleai.com/the-declaration>. Acesso em: 20 set. 2021.
- WORLD ECONOMIC FORUM. “M A R C H 2 0 2 1 Global Gender Gap Report The analysis presented in the Global Gender Gap Report 2021”, p. 60, 2021. Disponível em: <http://reports.weforum.org/global->. Acesso em: 18 set. 2021.

ZHANG, Y.; CHEN, X. Explainable Recommendation: A Survey and New Perspectives. **Foundations and Trends® in Information Retrieval**, v. 14, n. 1, p. 1–101, 2020. DOI: 10.1561/15000000066. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1561/15000000066>.

CRIANÇAS REFUGIADAS: DESAFIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE MENTAL

*Caroline Corrêa Alcântara*²⁴

*Marciana Gonçalves Farinha*²⁵

*Taynara Gagliano*²⁶

INTRODUÇÃO

O Brasil, em 1960, foi o primeiro país do Cone Sul a legitimar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, fazendo parte do comitê executivo do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), agência da ONU que atua para assegurar e proteger os direitos das pessoas em situação de refúgio em todo o mundo. Também foi pioneiro na criação de um documento orientador na acolhida de crianças dentro do sistema educacional brasileiro, provindas de outros países com outras culturas, que por sua vez falam outras línguas e que interagem com o mundo muitas vezes de forma diferente em relação

24 Licenciada em Pedagogia, pós-graduanda em Gestão Escolar e Psicopedagogia, atua como coordenadora e professora no Museu da Matemática Prandiano em São Paulo.

25 Psicóloga, Doutora pela Universidade de São Paulo, docente adjunta da Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora nas áreas de Psicologia, Gestalt, Fenomenologia, Saúde Mental, Tratamento e Prevenção Psicológica.

26 Advogada, Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pesquisadora na área de Direitos Humanos, Direito Internacional e Direitos dos Refugiados. Especialista em Direito Público, Especialista em Direito Internacional.

às crianças brasileiras. Foi criado no mesmo ano a cartilha “Estudantes Imigrantes: Matrículas e Certificados” com missão divulgadora e norteadora à legislação nacional e estadual vigente, endereçada sobremaneira ao setor administrativo das escolas, que de forma personalizada executam as admissões de imigrantes em situação de refúgio, solicitantes de refúgio, residentes fronteiriços e apátridas (sem documentação). Somado a esse contexto, a recepção de alunos imigrantes em situação de refúgio no sistema educacional brasileiro triplicou nos últimos dez anos; a quantidade de solicitações de pedido de refúgio no Brasil está em franca elevação (SILVA e col., 2021).

Em 2018, o Estado de São Paulo já era a cidade com a maior população de crianças refugiadas matriculadas (SÃO PAULO, 2018), dos 9.192 estudantes estrangeiros, 55,94% estavam matriculados em escolas da capital paulista. Nesta oportunidade foi verificada a necessidade de um documento norteador sobre todo o processo de recepção desses alunos na escola. Foi apresentada, então, pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE) o Documento Orientador “Estudantes Imigrantes: Acolhimento”, organizado pelo Núcleo de Inclusão Educacional (NINC), do Centro de Atendimento Especializado (CAESP) da Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB), atendendo a demandas passadas pelo Comitê Estadual de Refugiados (CER) da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania (SJDC). Contando com uma gama de links para cursos de idiomas de apoio à criança estrangeira no aprendizado da nova língua, entre outras recomendações, essa cartilha sugere formas de receber imigrantes e lidar com os diversos obstáculos e dificuldades encontradas pelos estudantes refugiados nas escolas do Brasil e, atualmente, se encontra desatualizada. Em 2020, o estudo elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CGCONARE/MJSP, 2020), divulgou que o número de refugiados aumentou 2450% relativo ao ano de 2018, isso principalmente devido ao alto fluxo migratório de venezuelanos durante o período de pandemia da Covid 19. Não só preocupadas com os números desatualizados, as autoras do presente artigo articulam ideias e contrapõem esse guia, na intenção de analisar os aspectos educacionais, culturais e de saúde mental, ressaltando a necessidade de uma revisão deste documento e/ou a criação de novas diretrizes.

1. ASPECTOS EDUCACIONAIS

1.1 EDUCAÇÃO PARA REFUGIADOS

Lidar com a inclusão em sala de aula é um tema de grande importância para a educação. O conjunto de metas para a educação dos próximos dez anos, definidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) em sua meta nº 4, anuncia diversos parâmetros para inclusão de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades entre outras preocupações, que recebem os devidos repasses financeiros para o cumprimento das metas propostas. Todavia, a inclusão de crianças refugiadas não foi um tema contemplado por nenhum projeto governamental, nem acrescida em revisões deste documento, mesmo com a crescente de refugiados.

Com a finalidade de incluir os refugiados de forma justa em nossa sociedade – que amiúde vivem em condições precárias nos assentamentos nas mais diversas regiões do país – foi criada a Lei 9.474/1997, específica para a proteção dos seus direitos, baseada na resolução SE 10/95, a qual prevê a matrícula simplificada de crianças refugiadas em escolas públicas. Esse decreto se mostrou eficaz contra a antiga burocracia que esses infantes sofriam ao tentar adentrar nas escolas, mas muito ineficiente em impor um conjunto de regras para as instituições de ensino, que atualmente são os principais eixos assistenciais dessas crianças. Vale salientar que tal inclusão no sistema educacional é um direito garantido pela Lei 9.394, de 20/12/1996, Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Dito isso fica explícita a importância que esse guia tem para as instituições escolares que recebem esses alunos estrangeiros e se faz imperativo destacar a necessidade de um documento normativo regulador das práticas as quais esse documento de cunho orientador superficialmente sugere, bem como sua atualização.

1.2 DOCUMENTO ORIENTADOR

O guia reconhece a importância do acolhimento como um ato intencional provindo por toda a comunidade escolar, mas sugere que o papel mais relevante nessa empreitada seja da equipe gestora que deve primar pela “promoção de uma Cultura de Paz” (SÃO PAULO, 2018, p. 8). Re-

conhecido esse papel da gestão, as recomendações elencadas no decorrer do documento focam mesmo é no trabalho do professor, figura esta que, na atualidade, sofre severamente com os dilemas de sua identidade profissional, trabalhando entre os ensejos do cuidar e ensinar, não obstante é cobrado por números e metas de métricas e origem meândricas. Nesse sentido, a realidade dos professores do ensino básico é um sofrimento e adoecimento devido à carga de trabalho e estressores ligados ao trabalho (SILVA; FISCHER, 2020 – USP).

As primeiras orientações apresentadas são voltadas para que o professor faça a identificação prévia desses alunos dentro de sala de aula, posteriormente pesquisem sobre o país de origem, para que, em período de aula, divulguem as informações colhidas, mas o guia não apresenta um propósito claro para esta atividade. Com mais esta demanda, aumenta-se a carga de trabalho do professor, já que este possui um montante de tarefas inter e extraclasse. No que tange propriamente às diretrizes práticas de acolhimento, as informações são incipientes como “falar suave, pausadamente, atentar a gestos, observar se está entendendo...” (SÃO PAULO, 2018, p. 9).

Além disso, a utilização de aplicativos de tradução entre idiomas é sugerida juntamente com a ideia da impressão de figuras para melhor entendimento do que está sendo pedido ao aluno estrangeiro. De acordo com a pesquisa de Benedito e Castro Filho (2020), que abordaram em seus trabalhos a situação atual da inclusão digital no Brasil, isso reflete dentro da dinâmica de sala de aula, na qual o professor, muitas vezes, não dispõe de uma impressora ou mesmo tempo hábil de organização desse material. Bem como a ideia do uso de aplicativos sugere que a escola tenha à disposição acesso à internet e dispositivos, essa não é a realidade de escolas do Brasil que recebem alunos refugiados, nem a realidade dos assentamentos onde essas crianças vivem e fazem seus deveres de casa, como relata Carla Aguillar, assistente social do Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (Cami):

a questão é como se faz uma implementação de um sistema público de educação para crianças se não há condições para que ela tenha esse estudo? Existe uma política, mas que não é viável, não alcança a todos (AGUILLAR, 2020).

Por todo o texto (guia) é solicitado um olhar cauteloso para o convívio e integração dessas crianças refugiadas no Brasil, como o cuidado em notar se está havendo adaptação quanto à alimentação, forma de estudo, socialização com outros alunos e principalmente com o cuidado importante com tópicos como xenofobia e deficiência; é sugerido o uso de festas, debates, saraus entre outros, sem em nenhum momento designar quem são os funcionários que receberão essa atividade extra em sua jornada de trabalho nem quais fundos deverão ser mobilizados.

1.3 CURSO DE IDIOMAS PARA REFUGIADOS

No espectro de educação de refugiados, o tópico que mais recebe atenção não somente do guia aqui discutido, mas das pesquisas atuais no tema Educação de Refugiado, é o aprendizado da língua do país acolhedor. É de suma importância que as crianças sejam alfabetizadas o quanto antes para realizarem melhor uso de tudo que a escola – e a sociedade – acolhedora podem propiciar. Não é à toa que o Governo alemão, conforme o estudo de T. S. Friedrich, S. M. Pfeifer e B. Ruano (2021), custeia cursos de idiomas antes da integração do aluno em sala de aula, a fim de que apenas quando estiverem em um nível intermediário de compreensão possam ascender aos estudos regulares. Mesmo com essa preocupação, esse estudo mostra que o nível intermediário não é suficiente para garantir o sucesso do aluno. O guia orientador se preocupa em passar diversas sugestões de como lidar com os primeiros momentos dessa criança na escola, como a introdução de cartazes nas salas e corredores, no uso de gestos, entre outros. Mas novamente não designa o funcionário que terá a sobrecarga de trabalho, bem como não é apresentado uma solução em programas cursos de idiomas a serem oferecidos para esse público, havendo apenas o material de português para estrangeiros produzido pela ACNUR (SÃO PAULO, 2018, p. 15); que se torna insuficiente para o sucesso no aprendizado, uma vez que a maior parte do fracasso e evasão escolar por parte dos refugiados vem sendo a dificuldade no aprendizado da língua estrangeira (revista 38/2018 do Instituto UNIBANCO). No Brasil, não existe nenhum incentivo ao aprendizado da língua portuguesa como existem nos países que mais recebem refugiados em seus sistemas de ensino. Em alguns países da Europa, como é o caso

da própria Alemanha, é possível verificar a exigência do aprendizado da língua como uma forma de estabelecer um requisito mínimo necessário para ascender a outras ajudas humanitárias, como a profissionalização da família, entre outros benefícios que podem ser oferecidos. A intercompreensão de línguas próximas (espanhol, italiano, francês) é tida no guia como uma oportunidade de intercâmbio para estudantes da língua portuguesa, e isso é um fato que a apostila apresenta de forma contundente conforme pesquisa apresentada, “realizadas em escolas públicas de Natal – RN (SOUZA, 2013)”, das 26 páginas com as sugestões deste guia, sendo que 6 são dedicadas para melhor informar como essa compreensão pode ocorrer dentro da escola, e novamente são observados os problemas relativos ao uso de dispositivos conectados na internet que são fortemente sugeridos dentro desse contexto.

Adiante o guia oferece links úteis que dão acesso a materiais que podem ajudar no ensino da língua portuguesa e links de organizações não governamentais que apoiam os refugiados. Atualmente todas as iniciativas são providas de ONGs e instituições privadas. Dessa forma, o revés verificado provindo da falta de participação do estado revela o fracasso escolar a que estão destinadas essas crianças. De acordo com o último relatório da ACNUR sobre educação:

3,5 milhões de crianças refugiadas no Brasil não frequentaram a escola em 2016. Apenas 61% das crianças refugiadas frequentam a escola primária, em comparação com uma média global de 91% (ACNUR.org).

Não obstante, fica claro que ainda existem obstáculos ao acesso à educação e que podemos fazer mais pelo futuro das crianças que decidimos acolher.

2. ASPECTOS CULTURAIS

Além do já exposto com relação à educação, é importante ter em mente que as crianças migrantes são provenientes de uma outra cultura, que extrapola a questão linguística, por exemplo. Para que a integração escolar dessas crianças seja efetiva é necessário compreender os aspectos

culturais onde elas estão inseridas para que o acolhimento seja mais eficiente. A maioria, se não a totalidade dessas crianças, presenciou ou experimentou situações de violações a direitos humanos antes e durante o trânsito migratório. Por isso, se faz necessário que elas se sintam livres e protegidas na comunidade escolar para enfim se expressarem e terem voz ativa no processo de aprendizagem.

Nesse sentido, é importante compreender as minúcias correspondentes às crianças e adolescentes em situação de refúgio, a começar pela sua condição excepcional e os direitos que lhes abarcam.

2.1 DIREITOS DA CRIANÇA REFUGIADA

No Brasil, a Lei 9.474 de 1997 ampliou a definição clássica de refugiado, adicionando o inciso III ao art. 1º, que prevê como refugiado aquele que deixa seu país por grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997, Art. 1º).

Essa definição ampliada tem origem na Declaração de Cartagena, de 1984, e foi aplicada especificamente aos refugiados venezuelanos que buscaram abrigo no território brasileiro (OEA, 1984). Perceba-se que não há qualquer menção à idade nos dispositivos legais, o que inclui a criança no direito de ser reconhecida como refugiada. Nesse sentido, vale menção a Cançado Trindade:

A fórmula consagrada no artigo 2(1) do Pacto de Direitos Civis e Políticos volta significativamente a figurar na mais recente Convenção sobre os Direitos da Criança (1989): em virtude do artigo 2(1) desta última, os Estados Partes respeitarão e assegurarão os direitos da criança nela enunciados. Significativamente, o artigo 38(1) da Convenção de 1989 acrescenta que os Estados Partes se comprometem a respeitar e fazer respeitar as normas do direito internacional humanitário aplicáveis em casos de conflito armado no que digam respeito às crianças (TRINDADE, [S.d.]).

Assim, o texto do artigo 38 da Convenção estabelece claramente o compromisso dos Estados com o respeito às normas de direito internacional humanitário aplicáveis à criança, como é o caso do princípio do *non*

refoulement, ou da não expulsão e da concessão de asilo em decorrência de conflitos armados (ONU, 1989, Art. 38). Além do documento universal, no âmbito regional interamericano, a Declaração de Cartagena foi ampliada pela Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (ACNUR, 1994), realizada pela Delegação Regional da América Central e Panamá da Agência da ONU para Refugiados.

Na décima primeira conclusão da Declaração está expressa a recomendação dos Estados de “Realçar a necessidade de melhorar a situação das crianças refugiadas e deslocadas, tendo em conta o disposto especificamente na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989” (ACNUR, 1994). Além do que já se estabeleceu como direitos fundamentais e individuais, é necessário compreender que a educação também é um direito humano para crianças e adolescentes, e deve ser norteada de forma a desenvolver esses indivíduos em suas aptidões e potencialidades, além de respeitar sua identidade cultural, idioma, valores do seu país de origem inclusive quando não mais lá residir (ONU, 1989, Art. 29, 1).

Portanto, é direito da criança refugiada ter sua cultura respeitada e preservada no seu país de acolhimento.

2.2 PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Com relação à cultura das crianças refugiadas, o guia demonstra apenas uma preocupação com a barreira linguística, o que não compreende os aspectos culturais na sua totalidade. No que tange aos costumes, vestimentas, crenças, festejos e até a gastronomia, que são fatores que impactam na adaptação dessas crianças ao novo país, foram previstos no documento orientador sem a merecida relevância. A Lei de migrações iguala brasileiros e imigrantes para fins de direitos, como por exemplo o acesso aos sistemas de saúde, educação e assistência social públicos. Dessa forma, eles estão igualmente submetidos à jurisdição brasileira enquanto permanecerem no território nacional (BRASIL, 2017, Art. 4º). Dessa maneira, os princípios que regem a tutela jurídica de crianças e adolescentes brasileiros equivalem para as crianças migrantes e em condição de refúgio. Isso se verifica de vital importância na medida em que o Princípio da proteção integral da criança, presente na Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 227), recai igualmente sobre as crianças em situação de refúgio,

e nesse sentido, deve haver por parte do Estado uma maior preocupação com a sua efetividade, tendo em vista que esses menores já foram expostos a todo tipo de violações, encontrando-se em uma condição de extrema e ampla vulnerabilidade.

A proteção integral não visa apenas medidas de salvaguarda, mas também o reconhecimento de que as crianças e adolescentes são titulares de direitos, além de objeto de proteção, conforme verifica-se no Parecer nº 17 da Corte Interamericana dos Direitos Humanos, cuja jurisdição incide sobre o Brasil (TRINDADE, 2015, p. 197). Apesar do reconhecimento e da previsão legal expressa de direitos, eles permanecem sendo negados quando os menores não têm acesso à educação inclusiva e de qualidade, o que foi agravado pelo atual cenário pandêmico, sobretudo nas nações mais pobres e periféricas, como vivenciamos na América Latina (GAGLIANO, 2021).

Apesar dos desafios socioeconômicos latino-americanos e nossa histórica dificuldade em relação à evasão escolar, boas práticas podem ser implementadas para que as crianças em condição de refúgio não sejam excluídas da escola, sobretudo porque isso significaria excluí-las de todo um sistema de garantia de direitos para além do mero ensino em sala de aula (GAGLIANO, 2021). Essas medidas são urgentes. Segundo o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *Global Trends Forced Displacement in 2020*, 82,4 milhões de pessoas foram forçadas a migrar até o fim de 2020, como resultado de perseguição, conflitos, violência, violações a direitos humanos e sérios distúrbios da ordem pública, todos eventos agravados pela pandemia de Covid-19 (UNHCR, 2021). Esse momento de crise global só tende a aumentar o número de pessoas em deslocamentos forçados, incluindo crianças. No relatório “*Turn The Tide Refugee Education in Crisis*”, em 2017, cerca de 4 milhões de crianças refugiadas estavam fora da escola, o que significava um aumento de meio milhão de crianças entre 2016 e 2017 (UNHCR, 2017).

(...) refugee children need to be included in the national education systems of their host countries – systems that are regulated, monitored and updated. In Bangladesh, many Rohingya girls and boys are going to school for the first time. This is welcome progress, but the fact that they are not following any formal curriculum,

and the teachers are often untrained, severely limits their potential (UNHCR, 2017).

Sendo assim, não é necessário apenas incluir a criança refugiada na escola, mas promover uma escola realmente inclusiva. Os sistemas de educação devem estar preparados para atender às necessidades dessas crianças e isso inclui investimentos na capacitação e treinamento dos professores.

Só assim será possível potencializar as capacidades dessas crianças, garantindo um futuro diferente do presente. Dessa forma, se faz cumprir na plenitude o princípio universal da proteção integral à criança, projetando-a a um futuro sadio, seguro e de oportunidades.

3. ASPECTOS DA SAÚDE MENTAL

É importante reconhecer que os refugiados são um grupo diversificado e heterogêneo, com perfis, forças e desafios variados, inclusive quando falamos das crianças elas podem estar no país que as acolheram acompanhadas de seus pais e ou familiares ou mesmo estarem sozinhas. Nessa perspectiva exige-se ações de cuidado focadas nas demandas específicas do público atendido.

Nesse sentido, percebemos que o documento orientador: “Estudantes Imigrantes: Acolhimento” traz diretrizes para nortear o acolhimento das crianças refugiadas nas escolas, mas percebemos que não é considerado a realidade delas e o impacto de sua condição de migrante (SÃO PAULO, 2018). Os migrantes são grupo de pessoas com risco aumentado para problemas de saúde mental, em especial aos relacionados à exposição de estressores com experiências impactantes para eles, como discriminação racial, violência urbana, remoção forçada, separação de suas famílias e redes de apoio, detenção ou deportação que aumentam o risco de transtornos mentais, tais como transtorno de estresse pós-traumático (TEPT), transtorno depressivo, psicose e suicídio (TAKEUCHI *et al.*, 2007). Quando se trata de crianças em contextos migratórios é importante entender que aumentam os riscos para alterações emocionais, comportamentais e somáticos, como pesadelos, alterações do sono, agressividade, tristeza, isolamento social e dificuldades de aprendizagem (OPAS, 2010), somado a isso aumenta o estresse.

O estresse, caracterizado como um processo complexo e multidimensional decorrente de algum fator ambiental (estressor) que desencadeia uma resposta física e psicológica que exige do indivíduo adaptação. Se para se manter adaptado o organismo precisa fazer esforço, o indivíduo pode entrar em sofrimento caso não seja cuidado, vindo a desenvolver um transtorno mental (BISSON; SAKHUJA, 2006). Um processo de migração pode ser entendido como um evento estressor por provocar muitas mudanças que, muitas vezes, são situações não esperadas.

Pesquisas alertam que alguns estressores podem causar sofrimento e adoecimento para essas crianças, como falta de recursos financeiros e culturais, ocasionando o sentimento de desamparo. A falta de recursos financeiros e culturais dos familiares de crianças e adolescentes refugiados os deixa em maior risco de desamparo acadêmico e social, o que resulta em situações psicossociais estressantes (BETANCOURT *et al.*, 2015) e barreiras culturais (SUJOLDZIC *et al.*, 2003). Outro aspecto diz sobre a discriminação no país de exílio, que aumenta consideravelmente o risco de sofrimento psíquico (ELLIS *et al.*, 2010). Os canadenses do sul da Ásia são desproporcionalmente impactados pelos determinantes sociais da saúde, incluindo desemprego, baixa renda, barreiras linguísticas, baixa escolaridade, baixa alfabetização e estresse migratório. Resultando em altas taxas de transtornos de humor e ansiedade, quando comparados com indivíduos que imigram para o Canadá aos 17 anos ou mais jovens que enfrentam um risco significativamente maior em comparação com imigrantes que vieram para o Canadá quando tinham 18 anos ou mais (ISLAM; KHANLOU; TAMIN, 2014). Pesquisas revelaram que as populações de imigrantes, refugiados, etnoculturais e racializados (IRER) no Canadá estão mais expostas a determinantes sociais conhecidos que contribuem para problemas de saúde mental e doenças, como tendem a procurar com menos frequência serviços de saúde, além de enfrentarem mais barreiras ao acessar esses serviços (HANSON *et al.*, 2009).

Os refugiados também enfrentam redes sociais interrompidas, instabilidade econômica, problemas de saúde mental devido à exposição pré-migração, à violência pessoal ou vicária, barreiras linguísticas, mudanças na adaptação cultural e reassentamento, realocação e migração frequentes, podendo impactar a saúde, educação e emprego (FAZEL; REED, 2012). Nos últimos anos, apelos internacionais têm sido feitos para priorizar a

abordagem das injustiças institucionais e estruturais que os refugiados enfrentam, que contribuem para resultados de saúde e condições de trabalho ruins (FARIA; RAGNINI; BRÜNING, 2021). É bem conhecido que os refugiados muitas vezes enfrentam complexidade psicossocial e necessidades de saúde multidimensionais, e os sistemas de saúde atuais perpetuam as contínuas iniquidades de saúde enfrentadas por essas comunidades. Os sistemas e serviços de saúde são frequentemente posicionados de forma que aqueles em situação precária não tenham acesso aos cuidados de que precisam, tentando desencorajar a entrada de novos migrantes (MATLIN *et al.*, 2018). Abordar efetivamente as injustiças institucionais e estruturais envolve reavaliar a forma como a saúde é abordada e reestruturar os sistemas atuais para criar pontos de ação que abordem os determinantes sociais da saúde de maneira ética (PAULY *et al.*, 2019), que no caso das crianças migrantes é urgente e fundamental. Cabe ressaltar a importância dada ao olhar integral na assistência aos refugiados, por meio da garantia de seus direitos.

CONCLUSÃO

O Documento Orientador foi criado pela Secretaria de Educação de São Paulo com missão norteadora à recepção de refugiados no sistema educacional estadual e o cenário atual mostra a insuficiência e o fracasso do guia, incluindo crianças refugiadas nas instituições escolares, a necessidade de uma produção normativa, gerando efeitos jurídicos. Os números revelam a possibilidade da criação de uma política pública nacional com poder vinculativo, que assegure o cumprimento de diretrizes pró-refugiados em todo o sistema de educação do Brasil.

A inclusão dos refugiados na escola tem sido um desafio no que tange aos aspectos educacionais, culturais e de saúde mental. Há um crescente aumento de crianças vindas de diferentes países acompanhadas de seus pais e/ou familiares ou sozinhas que exigem ações que deem conta de acolher, oferecer abrigo, saúde, educação em um processo de inclusão desse público. O fenômeno é complexo e exige cuidados para diminuir os impactos da situação de refúgio. Nessa perspectiva, é preciso ações que atendam às demandas coletivas e individuais como necessidades educacionais, acolhendo as diferenças culturais, a condição socioeconômica e necessidades

de cuidado em saúde e saúde mental, favorecendo que se tornem agentes de sua própria história.

REFERÊNCIAS

- ACNUR, 2021. TEMAS específicos. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/educacao>. Acesso em: 05 set. 2021.
- ACNUR. **Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas**. 1994.
- AGUILLAR, Carla, assistente social do Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (Cami). Refugiados sofrem com ausência de políticas e despejos durante pandemia em SP, em entrevista ao programa **Bem Viver**, da Rádio Brasil de Fato – São Paulo (SP), 02 jul. 2020.
- APRENDIZAGEM em foco. Unibanco, 2018. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/38/>. Acesso em: 02 set. 2021.
- BENEDITO, S. V. C.; DE CASTRO FILHO, P. J. A educação básica cearense em época de pandemia de Coronavírus (COVID -19): perspectivas e desafios no cenário educacional brasileiro. **Revista Nova Paideia-Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa**, v. 2, n. 3, p. 58-71, 2021.
- BETANCOURT TS, Frounfelker R, Mishra T, Hussein A, Falzarano R. Addressing health disparities in the mental health of refugee children and adolescents through community-based participatory research: a study in 2 communities. **Am J Public Health**, 105Supl 3: 475-82, 2015.
- BISSON JI, Sakhuja D. Adjustment disorders. **Psychiatry**, 5: 240-42, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.474. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.445. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>. Acesso em: 29 maio 2021.

ELLIS BH, MacDonald HZ, Klunk-Gillis J, Lincoln A, Strunin L, Cabral HJ. Discrimination and mental health among Somali refugee adolescents: the role of acculturation and gender. **Am J Orthopsychiatr**, 80(4): 564-75, 2010.

FARIA, J. H. de; RAGNINI, E. C. S.; BRÜNING, C. Deslocamento humano e reconhecimento social: relações e condições de trabalho de refugiados e migrantes no Brasil. **Cadernos EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. 2, p. 278-291, 2021. DOI: 10.1590/1679-395120200018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83237>. Acesso em: 25 set. 2021.

FAZEL M, Reed RV, Panter-Brick C, Stein A. Saúde mental de crianças deslocadas e refugiadas reassentadas em países de alta renda: fatores de risco e proteção. **Lanceta**, 379 (9812): 266-82, 2012. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60051-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60051-2).

FRIEDRICH, T. S.; MELO-PFEIFER, S.; RUANO, B. Direito à Educação Linguística de Alunos Migrantes e Refugiados: Reflexões Sociopolíticas, Sociolinguísticas e Educativas em Torno dos Casos Brasileiro e Alemão. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 29, n. 70 Dossiê Especial. 24 de maio de 2021.

GAGLIANO, Taynara. Direito à Educação: Crianças e Adolescentes no Contexto Internacional e a Pandemia de COVID-19. *In*: ASEN-

SI, Felipe (org.). **Faces da produção acadêmica**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021, p. 703–708.

HANSSON, E.; TUCK, A.; LURIE, S.; MCKENZIE, K. For the Task Group of the Services Systems Advisory Committee. Improving mental health services for immigrant, refugee, ethno-cultural and racialized groups: Issues and options for service improvement. Mental Health Commission of Canada, 2009. Disponível em: https://www.mentalhealthcommission.ca/wp-content/uploads/drupal/Diversity_Issues_Options_Report_ENG_0_1.pdf. Acesso em: 25 set. 2021.

ISLAM, F.; KHANLOU, N.; TAMIM, H. South Asian populations in Canada: migration and mental health. **BMC Psychiatry**, 14, 154, 2014. <https://doi.org/10.1186/1471-244X-14-154>.

LEI Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun.

MATLIN SA, DEPOUX A, SCHÜTTE S, FLAHAULT A, SASO L. Saúde de migrantes e refugiados: por uma agenda de soluções. **Public Health Rev**, 39 (1): 27, 2018. <https://doi.org/10.1186/s40985-018-0104-9>.

OEA. **Declaração de Cartagena**. 1984.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 02 set. 2021.

PAULY B, URBANOSKI K., HARTNEY E, SHAHRAM S, MARCELLUS L., WALLACE B, *et al.* O que está faltando na “pesquisa orientada para o paciente”? Uma visão de sistemas e serviços de saúde pública. Política de saúde. 2019. Disponível em: <https://www.longwoods.com/content/26075/what-is-missing-from-patient-oriented-research-a-view-from-public-health-systems-and-services>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SÃO PAULO. Estudantes imigrantes: acolhimento. Documento Orientador da Coordenação de Gestão de Educação Básica / Núcleo de Inclusão Educacional. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação,

2018a. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/cartilha-orienta-educadores-sobre-o-acolhimento-de-estudantes-imigrantes/> Acesso em: 21 set. 2021.

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. Refúgio em Números, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>.

SILVA JP e FISCHER FM. Trabalho, vida pessoal e saúde de professores: Invasão multiforme da vida pelo trabalho entre professores de educação básica e repercussões sobre a saúde. **Revista de Saúde Pública**, 54: 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054001547>.

SUJOLDZIĆ A, DE LUCIA A, BUCHEGGER R, TERZIĆ R, BEHLULI I, BAJRAMI Z. A European project on health problems, mental disorders and cross-cultural aspects of developing effective rehabilitation procedures for refugee and immigrant youth. **Coll Antropol**, 27(2): 431-8, 2003.

TAKEUCHI DT, AKGRÍA M, JACKSON JS, WILLIAMS DR. Immigration and mental health: diverse findings in Asian, black, and Latino populations. **Am J Public Health**, 97: 11-2, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. Disponível em: [2020#_ga=2.68277273.921879567.1630438275-261415957.1622424633](https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054001547)>. Acesso em: 31 ago. 2021.

UNHCR. Global Trends in Forced Displacement in 2020. Copenhagen. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends->.

UNHCR. **Turn the Tide Refugee Education in Crisis**. Genebra. 2017.

CANABIS: ANSIOLÍTICO OU ANSIOGÊNICO?

*Juliane Farinelli Panontin*²⁷

*Marciana Gonçalves Farinha*²⁸

INTRODUÇÃO

A Cannabis é oriunda da planta *Cannabis sativa*, que é um arbusto da família Moraceae, cresce livremente em várias partes do mundo, principalmente nas regiões tropicais e temperadas. É conhecida por diversos nomes como “cânhamo da Índia”. Sua planta seca, extraída das flores, também é conhecida por marijuana, haxixe, charas, e no Brasil também é denominada de maconha. Esta planta possui grande porcentagem de compostos psicoativos (HONÓRIO *et al.*, 2006) e é reconhecida pela sua ação psicotrópica no organismo.

A *Cannabis Sativa* possui mais de 60 substâncias químicas já estudadas em sua composição. As propriedades psicoativas da cannabis são associadas ao delta-9-tetrahydrocannabinol (THC) (ASHTON, 2001), porém outras substâncias, como o canabidiol, canabinol e canabicromeno, nomeados como fitocanabinoides (MECHOULAM, 1970), também são substâncias isoladas da cannabis com potencial farmacológico. A partir do isolamento

27 Farmacêutica. Doutoranda em ciências do ambiente. Docente do curso de Farmácia do CEULP/ULBRA.

28 Psicóloga, Doutora pela Universidade de São Paulo, docente da Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora nas áreas de Psicologia, Gestalt, Fenomenologia, Tratamento e Prevenção Psicológica.

das moléculas, muitas pesquisas foram direcionadas para o descobrimento do mecanismo de ação destas substâncias. Com o avanço nas pesquisas se descobriu que estas moléculas se ligavam aos receptores canabinoides, denominados de CB1 e CB2, que estão agregados às proteínas ligadas à membrana celular (FRANCISCHETTI; ABREU, 2006). Já se sabe que a disposição tecidual dessas estruturas é responsável pelos efeitos psicotrópicos do THC e conectados aos receptores CB (AMERI, 1999).

O uso medicinal da cannabis é defendida e liberada em alguns países como Holanda e Bélgica como tratamento de câncer, Aids, esclerose múltipla e síndrome de tourette (ROBSON, 2001; ASTHON, 2001; IVERSEN, 2003). Esses fitocannabinoides exercem ações complexas e divergentes em humanos (BATISTA; NUNES; MOREIRA, 2014). Contudo, não há consenso científico sobre os efeitos gerados pela cannabis na ansiedade. Enquanto alguns estudos apontam características ansiolíticas, outros apontam efeito ansiogênico.

Em estudo realizado por Yin, Wang e Zhang (2018) foi verificado que a sinalização dos cannabinoides endógenos do cérebro (eCB) está relacionada com respostas de comportamento adequadas, o que pode ser considerado essencial para a homeostase do organismo a longo prazo. A desregulação desta sinalização está relacionada a estados emocionais negativos e aumento das respostas ao estresse.

Dentre as ações do sistema endocanabinoide (se) no organismo é possível destacar termos que atuam em diferentes regiões cerebrais como o córtex pré-frontal, o hipocampo e a amígdala (HERKENHAM *et al.*, 1990). Por ter este comportamento diversificado de ações no cérebro, vários estudos têm sido fomentados com a finalidade de compreender os mecanismos de ação envolvidos, efeitos farmacológicos e efeitos colaterais. Já se sabe de sua ação na regulação de dor, apetite, humor, memória, resposta imunológica, sono. O SE foi caracterizado como vastamente sensível a fatores epigenéticos naturais, uma vez que a alta expressão apresentada pelo SE em áreas cerebrais está relacionada com sistema de condicionamento, como abuso de álcool, drogas e tabagismo

Doses baixas de tetraidrocanabinol (D9-THC) e seus análogos sintéticos têm mostrado efeitos de tipo ansiolíticos em modelos animais que apresentam transtorno de ansiedade generalizada (MOREIRA; LUTZ, 2008). Já no uso recreativo de cannabis os usuários parecem apre-

sentar ansiedade em algum nível quando comparados a não usuários. Isso ocorre porque enquanto a molécula estudada possui mecanismos de ação inerentes a sua estrutura química, a planta pode ser considerada uma fonte de diversas moléculas, que juntas podem provocar efeito sinérgico ou antagônico.

Além disso, considerando que as plantas são cultivadas em diferentes locais e que por isso possuem diferentes fatores que influenciam na composição e quantidade de moléculas que a planta produz, nem sempre é possível conseguir as mesmas moléculas em plantas cultivadas em locais diferentes. Como exemplo, é possível citar que em alguns estudos usuários dependentes ou fazendo uso abusivo foi detectado ansiedade em maior grau (CRIPPA; ZUARDI, 2006). Já indivíduos que fazem uso regularmente por, pelo menos, dez anos foi percebido níveis aumentados de ansiedade (REILLY *et al.*, 1998). Dessa forma, a ligação entre a cannabis e a ansiedade ainda é um território a ser explorado.

A ansiedade é caracterizada por uma resposta adaptativa que promove a prevenção de danos ao corpo. Contudo, quando esta resposta é exacerbada, a ansiedade passa a ser um distúrbio (ROBINSON, 2019). O distúrbio da ansiedade é multifatorial e pode ocorrer por diversas vias. O modelo de processo duplo levanta a hipótese de que a terapia psicológica está associada ao aumento da regulação emocional nas regiões pré-frontais do cérebro e à diminuição da reatividade emocional implícita nas regiões límbicas (MARWOOD *et al.*, 2018).

Mais recentemente, a pandemia da Covid-19 tem contribuído largamente para o aumento nos casos de ansiedade (NICOLINI, 2020). Desde que as normas de distanciamento social têm sido colocadas como medidas de contenção do espalhamento do vírus, as pessoas têm se isolado socialmente de seus grupos. Além disso, o excesso da carga de trabalho em *home office*, associado com situações cotidianas como educação dos filhos em *homescholling*, problemas financeiros e o medo de contaminação e morte de familiares, tem contribuído para o desgaste da saúde mental.

Este desgaste na vida pessoal e profissional pode levar a crises de comportamento, como ansiedade e depressão. Dessa forma, surge também a necessidade da busca por novas substâncias que possam atuar na atenuação destes sintomas. Porém, algumas substâncias possuem resultados divergentes em relação aos mecanismos de ação, de forma que alguns estudos apon-

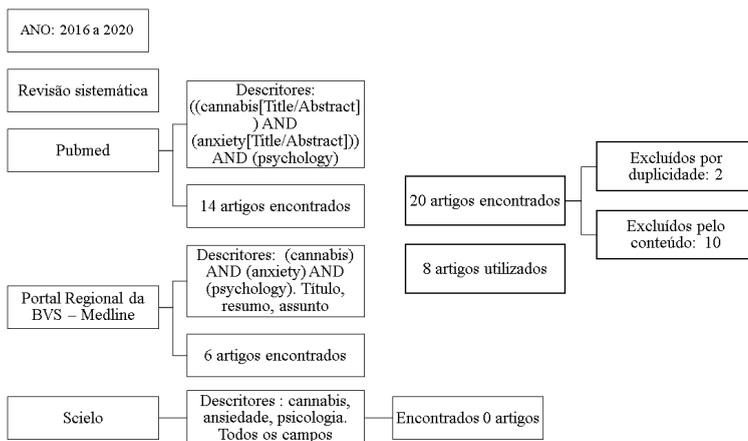
tam para mecanismos de ação ansiolítico e outros para mecanismos de ação ansiogênico, como o caso dos canabinoides e do uso da *canabis in natura*.

Com o exposto, este estudo tem o objetivo de analisar revisões sistemáticas publicadas sobre atividade ansiolítica e ansiogênica da *canabis*.

MÉTODO

Trata-se de um estudo de revisão sistemática da literatura que buscou analisar as revisões sistemáticas produzidas sobre os efeitos da *canabis* e ansiedade. A busca foi realizada na National Library of Medicine (PubMed), Portal Regional da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS – Medline) com os descritores: *Canabis*, *anxiety* e *Psychology*, e no Brasil Scientific Electronic Library Online (SciELO) com os descritores: *canabis*, *ansiedade* e *psicologia*, utilizando como filtro os anos de 2016 a 2020, conforme fluxograma demonstrado na Figura 1.

Figura 1. Fluxograma do processo de seleção das publicações



Na busca realizada na PubMed foram encontrados 14 artigos e a pesquisa na base BVS – Medline retornou 6 artigos, totalizando 20 artigos. Destes, dois artigos foram excluídos por duplicidade e 10 foram descartados após a leitura do artigo na íntegra. Na base SciELO não foram encontrados artigos com os termos em inglês e em português. Dessa forma, foram selecionados oito artigos para análise.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Autor (ANO)	Número de estudos incluídos	Objetivo	Conclusão
Mammen <i>et al.</i> (2018)	12	Avaliar a relação entre uso recreativo da cannabis com sintomas clínicos de ansiedade e transtornos de humor a longo prazo.	O uso recente de cannabis foi associado a resultados sintomáticos e de tratamento negativos ao longo do tempo.
Cancilliere, Yusufova, Weyandta (2018)	27	Examinar a associação entre o uso de maconha e ansiedade em adolescentes.	Correlação positiva em 67% dos estudos.
Lemyre; Gauthier-Légaré; Bélanger (2018)	50	Revisar sobre as relações entre o uso de tabaco, álcool e maconha / drogas em adolescentes e até que ponto essas associações diferem por gênero.	Ansiedade social foi associada com uso de tabaco, álcool e cannabis.
Akram, Mokrysz and Curran (2019)	17	Avaliar pesquisas disponíveis sobre as consequências psicológicas do uso de canabinoides sintéticos.	O uso agudo de canabinoides sintéticos pode resultar em uma série de resultados psicológicos. Usuários de canabinoides sintéticos parecem diferir de não usuários ou usuários, em vários domínios afetivos e cognitivos.

Gobbi <i>et al.</i> (2019)	11	Avaliar o consumo de cannabis por adolescentes associado ao risco de depressão, ansiedade e suicídio em jovens adultos.	Não houve associação com ansiedade.
Zimmermann <i>et al.</i> (2019)	19	Avaliar estudos que examinaram fatores de risco e proteção modificáveis para transtornos de ansiedade entre adultos na população em geral.	Inconclusivo
Sarris <i>et al.</i> (2020)	13	A revisão sistemática da literatura foi realizada durante 2019, avaliando os dados de todos os estudos de caso e ensaios clínicos envolvendo cannabis medicinal ou isolados derivados de plantas para todos os principais transtornos psiquiátricos.	Inconclusivo, com alguns estudos que apontam o canabidiol com potencial de diminuir a ansiedade social.
Kosiba <i>et al.</i> (2019)	13	Avaliar os estudos que pacientes reportam o uso de cannabis para tratamento de dor, ansiedade e depressão.	Os resultados indicaram que dor (64%), ansiedade (50%) e depressão/ humor (34%) foram as razões principais para o uso medicinal da cannabis.

No total foram analisados oito estudos de revisão sistemática que relacionaram cannabis com ansiedade. Destes estudos, quatro apontam que a cannabis pode apresentar potencial ansiogênico (MAMMEN *et al.*, 2018; CANCELLIEREA; YUSUFOVA; WEYANDTA, 2018; LEMYRE;

GAUTHIER-LÉGARÉ; BÉLANGER, 2018; AKRAM; MOKRYSZ; CURRAN, 2019), dois apontam para resultados inconclusivos, um aponta como inconclusivo, com tendência ansiolítica (SARRIS *et al.*, 2020) e um aponta com potencial ansiolítico (KOSIBA *et al.*, 2019).

A revisão proposta por Mammen *et al.* (2018) sobre a relação entre uso recreativo da cannabis com sintomas clínicos de ansiedade e transtornos de humor a longo prazo incluiu 12 artigos, sendo quatro relacionados ao estresse pós-traumático, um relacionado a distúrbio do pânico, cinco relacionados a distúrbio bipolar e dois relacionados a distúrbios depressivos. O uso de cannabis foi avaliado subjetivamente nesses estudos, usando principalmente medidas de autorrelato por meio de entrevistas clínicas. Todos os estudos focaram na frequência de uso recente durante os últimos sete dias, um, três e seis meses. Nos estudos avaliados nesta revisão sistemática, apenas um relacionou ansiedade e uso de cannabis, implicando que o uso de cannabis pode potencialmente interferir nos esforços de recuperação e contribuir para os sintomas persistentes de longo prazo.

Já na revisão sistemática organizada por Cancilliere, Yusufova e Weyandta (2018), os autores avaliaram 27 estudos relacionados co-ocorrência do uso de cannabis e ansiedade na estrutura e funcionamento cerebral. A maioria dos estudos (67%) encontrados pelos autores revelaram correlação positiva entre o uso de cannabis e ansiedade, enquanto nove estudos não apontaram diferenças significativas. Cinco desses estudos utilizaram imagens cerebrais, a maioria por ressonância magnética nuclear (RMN), porém em diferentes regiões do cérebro, como amígdala, fluxo sanguíneo cerebral e receptor de serotonina.

Dos cinco estudos, quatro apontaram relações significativas entre uso de cannabis e ansiedade, com efeitos na estrutura e funcionamento cerebral, incluindo alteração neurovascular, no fluxo sanguíneo. Um dos estudos analisou imagens cerebrais de adolescentes do sexo biológico feminino, e após 28 dias de abstinência, o lado direito da amígdala apresentava volume maior que no grupo controle.

No estudo de Lemyre, Gauthier-Légaré e Bélanger (2018), os autores buscaram relacionar ansiedade e timidez com o uso de cannabis e tabaco. A revisão contou com o uso de 50 artigos. Evidências limitantes apontam para potencial ansiogênico da cannabis. Os autores verificaram que trans-

tornos da ansiedade social foram associados com uso de tabaco e canabis, enquanto a relação com uso de álcool pareceu inconclusiva.

No trabalho de Akram, Mokrysz e Curran (2019), os autores utilizaram 17 estudos, sendo quatro estudos experimentais, sete estudos transversais, que encontraram dois trabalhos sobre o uso de canabinoides sintéticos e ansiedade. Nos dois trabalhos, a relação entre o uso de canabinoides e ansiedade foi positiva, mostrando potencial ansiogênico da canabis. Os autores ainda apontam que, aparentemente, não há diferença entre os efeitos do uso de canabinoides sintéticos ou de canabis natural.

Com resultados inconclusivos ou sem relação do uso da canabis com ansiedade estão as revisões desenvolvidas por Gobbi *et al.* (2019) e Zimmermann *et al.* (2019). Gobbi *et al.* (2019) buscaram investigar o uso da canabis na adolescência e a associação de desenvolver depressão maior, ansiedade e risco de suicídio na vida adulta. Os autores partiram de 11 estudos longitudinais e prospectivos. Os resultados apontaram associação positiva entre o consumo de canabis por adolescentes e depressão e comportamento suicida mais tarde na vida, mesmo na ausência de uma condição pré-mórbida, porém os pesquisadores não encontraram relação entre o consumo de canabis e ansiedade. Os autores alertam para alta prevalência de adolescentes que fazem uso de canabis e podem desenvolver depressão e maior risco de suicídio, necessitando de intervenção e políticas públicas adequadas para lidar com o fenômeno desse uso.

Já na revisão conduzida por Zimmermann *et al.* (2019), os autores se propuseram a avaliar estudos que examinaram fatores de risco e proteção modificáveis para transtornos de ansiedade entre adultos na população em geral. A pesquisa teve uma amostra de 19 estudos que buscaram avaliar os fatores de risco, como uso de substâncias, avaliações, prevenção e ocupacional e fatores de proteção como apoio social, enfrentamento e atividade física para transtornos de ansiedade entre adultos. Os pesquisadores encontraram dados conclusivos da relação da ansiedade com a canabis. Apenas dois trabalhos foram avaliados dentro da revisão sistemática proposta pelos autores. Um deles apontava que a canabis era fator de risco para o desenvolvimento da ansiedade, enquanto outro não relacionava as duas variáveis. Porém, os autores atentam para ações que possam alertar a população para hábitos de vida saudáveis e o estilo de vida como uma das causas de transtornos ansiosos.

No estudo realizado por Sarris *et al.* (2020), os autores trabalharam com uma amostra de 13 estudos. Foram estudos de caso e ensaios clínicos envolvendo cannabis medicinal ou derivados isolados de plantas para todos os transtornos psiquiátricos: ansiedade, transtorno de estresse pós-traumático (TEPT), depressão, insônia, transtorno bipolar, transtornos de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH), transtornos psicóticos como esquizofrenia. Os resultados mostram incipiência para recomendar intervenções terapêuticas de canabinoides exigindo mais pesquisas com cannabis e os isolados. Apesar dos dados inconclusivos, há evidência promissora para tratamento complementar para esquizofrenia, em especial para ansiedade social e também para sintomas de TEPT e TDAH, insônia e dor crônica. Os autores verificaram que houve fraca evidência para recomendação de derivados da cannabis para o tratamento da ansiedade, embora um estudo tenha relatado que o derivado *Canabidiol* (CBD) pode agir na via serotoninérgica, o que justificaria seu uso como ansiolítico.

Já no estudo realizado por Kosiba *et al.*, 2019, os autores avaliaram 13 estudos em sua amostra e visavam avaliar os estudos que tratam do uso da cannabis para o tratamento de dor, ansiedade e depressão. Os resultados indicaram que dor (64%), ansiedade (50%) e depressão/humor (34%) foram as razões principais para o uso medicinal da cannabis. Porém sem resultados conclusivos para o sucesso no uso da cannabis para esses sintomas. O estudo recomenda novas pesquisas usando amostragem com pessoas que fazem/fizeram uso de cannabis medicinal independente da cepa e informações e uso prévio de cannabis medicinal ou recreativo e tempo de uso. Evidenciaram que 52% dos pacientes avaliados utilizam cannabis como ansiolítico, relatando melhoras clínicas nos sintomas da ansiedade. Contudo, os autores apontam que estes efeitos ainda precisam ser avaliados em ensaios clínicos randomizados.

Uma das explicações possíveis para essas diferenças encontradas nos resultados foi discutida na revisão sistemática proposta por Cancilliere, Yusufova e Weyandta (2018). A característica química da cannabis pode ser a responsável pela divergência dos resultados dos estudos. Dentre os vários compostos encontrados na cannabis, são encontrados principalmente delta-9-Tetrahydrocannabinol (THC) e Canabidiol (CBD). Enquanto o THC é responsável pelo efeito entorpecente da cannabis, o CBD não possui efeito entorpecente. Pesquisas recentes apontam que o THC possui efeito ansiogênico, enquanto o CBD apresenta efeito ansiolítico. Dessa forma,

dependendo da composição química da canabis, ela pode apresentar efeito ansiolítico ou ansiogênico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos pesquisados apontam para a ausência de evidências científicas suficientes para recomendar o uso de canabis ou canabinoides no tratamento da ansiedade, uma vez que os resultados encontrados apontam para inconclusividade. Essa ausência de resultados contundentes mostra a importância de novas pesquisas para explicar a ação ansiolítica das substâncias da canabis e seus efeitos no organismo e assim responder se provoca uma ação ansiogênica ou ansiolítica.

Os resultados dos estudos pesquisados mostram a complexidade do fenômeno canabis e seus efeitos no tratamento da ansiedade. As diferentes substâncias da canabis precisam ser melhor estudadas e a ação no organismo precisa ser melhor estabelecida. Novos estudos duplo-cegos, em amostras com número adequado de pacientes nos dois grupos de teste, são necessários. Pesquisas que explicitem os mecanismos de ação da substância canabidiol nas duas reações são necessárias.

REFERÊNCIAS

- AKRAM, H.; MOKRYSZ, C.; Curran, H. V. What are the psychological effects of using synthetic cannabinoids? A systematic review. ***Journal of Psychopharmacology***, v. 33, n. 3, p. 271-283, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0269881119826592?journalCode=jopa>. Acesso em: 25/09/21. [https://doi.org/10.1177 / 0269881119826592](https://doi.org/10.1177/0269881119826592).
- AMERI, U. The effects of cannabinoids on the brain. ***Progress in Neurobiology***, v. 58, n. 4, p. 315-348, 1999. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301008298000872?via%3Dihub>. Acesso em: 02/10/21. [https://doi.org/10.1016 / s0301-0082 \(98\) 00087-2](https://doi.org/10.1016 / s0301-0082 (98) 00087-2).
- ASTHON, C. H. Pharmacology and effects of canabis: a brief review. ***Br. Journal Psychiatry***, 178, p. 101-106, 2001. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11157422/>. Acesso em: 28/09/21.

- BATISTA, L. A. C. S. B.; NUNES, P. H. G.; MOREIRA, F. A. Aspecto dual da maconha na ansiedade e no humor. **Revista da Biologia**, v. 13, n. 1, p. 36-42, 2018. DOI: 10.7594/revbio.13.01.06. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revbiologia/article/view/109132>. Acesso em: 3 out. 2021.
- CANCILLIEREA, M. K.; YUSUFOVA, M.; WEYANDTA, L. Effects of Co-occurring marijuana use and anxiety on brain structure and functioning: A systematic review of adolescent studies. **Journal of Adolescence**, v. 65, n. 6, p. 177-188, 2018. Disponível em: <https://booksc.eu/book/68913025/c97e44>. Acesso em: 29/09/21. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2018.03.013>.
- CRIPPA, J. A. S.; ZUARDI, A. W. Uso de maconha e ansiedade. **UNIAD**, 2006. Disponível em: https://www.uniad.org.br/wp-content/uploads/2009/08/Uso_de_maconha_e_ansiedade.pdf. Acesso em: 25/09/21.
- FRANCISCHETTI, E. A.; ABREU, V. G. O Sistema Endocanabinóide: Nova Perspectiva no Controle de Fatores de Risco Cardiometabólico. **Arquivos Brasileiros de Cardiologia**, v. 87, p. 548-558, 2006.
- GOBBI, G. *et al.* Associação de uso de cannabis na adolescência e risco de depressão, ansiedade e suicídio na juventude: uma revisão sistemática e meta-análise. **JAMA Psychiatry**, v. 76, n. 4, p. 426-434, 2019. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jamapsychiatry/fullarticle/2723657>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2018.4500>.
- HERKENHAM, M. *et al.* Cannabinoid receptor localization in brain. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 87, n. 5, p. 1932-1936, 1990. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/2308954/>. Acesso em: 29/09/21. <https://doi.org/10.1073/pnas.87.5.1932>.
- HONÓRIO, K. M.; ARROIO, A.; SILVA, A. B. F. Aspectos terapêuticos de compostos da planta *Canabis sativa*. **Química Nova**, v. 29, n. 2, p. 318-325, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/qn/a/>

LmPbLrC3DY6Z68BK6cMHPbf/?lang=pt. Acesso em: 29/09/21.
<https://doi.org/10.1590/S0100-40422006000200024>.

IVERSEN, L. Cannabis and the brain. **Brain**, v. 126, p. 1252-1270, 2003. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12764049/>. Acesso em: 29/09/21. Doi: 10.1093 / brain / awg143.

KOSIBA, J. D.; MAISTO, S. A.; DITRE, J. W. Patient-reported use of medical cannabis for pain, anxiety, and depression symptoms: Systematic review and meta-analysis. **Social Science & Medicine**, v. 233, p. 181-192, 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31207470/>. Acesso em: 25/09/21. Doi: 10.1016/j.socscimed.2019.06.005. Epub 2019 Jun 8. PMID: 31207470.

LEMYRE, A.; GAUTHIER-LÉGARÉ, A.; BÉLANGER, R. E. Shyness, social anxiety, social anxiety disorder, and substance use among normative adolescent populations: A systematic review. **Am Journal Drug Alcohol Abuse**, v. 45, n. 3, p. 230-247, 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30422012/>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1080/00952990.2018.1536882>.

MAMMEN, G. *et al.* Association of Cannabis With Long-Term Clinical Symptoms in Anxiety and Mood Disorders: A Systematic Review of Prospective Studies. **Journal Clinical Psychiatry**, v. 79, n. 4, 2018. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29877641/>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.4088/JCP.17r11839>.

MARWOOD, L. *et al.* Meta-analyses of the neural mechanisms and predictors of response to psychotherapy in depression and anxiety. **Neuroscience & Biobehavioral Reviews**, v. 95, p. 61-72, 2018. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30278195/>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2018.09.022>.

MECCARIELLO *et al.* The Epigenetics of the Endocannabinoid System. **International Journal of Molecular Sciences**, v. 21, n. 3, p. 1113, 2020. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/ijms21031113>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1422-0067/21/3/1113/htm>. Acesso em: 02/10/2021.

- MECHOULAM, R. Marihuana chemistry. **Science**, v. 168, n. 936, p. 1159-66, 1970. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.168.3936.1159?url_ver=Z39.88-2003&rfr_id=ori%3Arid%3Acrossref.org&rfr_dat=cr_pub++0pubmed&. Acesso em: 29/09/21. <https://doi.org/10.1126/science.168.3936.1159>.
- MOREIRA, F. A.; LUTZ, B. The endocannabinoid system: emotion, learning and addiction. **Addict Biological**, v. 13, n. 2, p. 196-212, 2008. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18422832/>. Acesso em: 28/09/21. <https://doi.org/10.1111/j.1369-1600.2008.00104.x>.
- NICOLINI, H. Depresión y ansiedad en los tiempos de la pandemia de COVID-19. **Cirugía y Cirujanos**, [S.L.], v. 88, n. 5, p. 542-547, 5 out. 2020. Publicidad Permanyer, SLU. Disponível em: https://www.cirurgiaycirujanos.com/files/circir_20_88_5_542-547.pdf. Acesso em: 02/10/2021. <http://dx.doi.org/10.24875/ciru.m20000067>.
- REILLY, D.; DIDCOTT, P.; SWIFT, W.; HALL, W. Long-term cannabis use: characteristics of users in an Australian rural area. **Addiction**, v. 93, n. 6, p. 837-846, 1998. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/1998-04445-003>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1046/j.1360-0443.1998.9368375.x>.
- ROBINSON, O. *et al.* The translational neural circuitry of anxiety. **Journal of Neurology, Neurosurgery & Psychiatry**, 90, p. 1353-1360, 2019. Disponível em: <https://jnnp.bmj.com/content/90/12/1353.citation-tools>. Acesso em: 25/09/21. Doi: 10.1136/jnnp-2019-321400.
- ROBSON, P. Therapeutic aspects of cannabis and cannabinoids. **Br. J. Psychiatry**, v. 178, p. 107-115, 2001. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11157423/>. Acesso em: 29/09/21. <https://doi.org/10.1192/bjp.178.2.107>.
- SARRIS, J. *et al.* Cannabis medicinal para transtornos psiquiátricos: uma revisão sistemática com enfoque clínico. **BMC Psychiatry**, v. 20, n. 24, 2020. Disponível em: <https://bmcp psychiatry.biomedcentral>.

com/articles/10.1186/s12888-019-2409-8. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1186/s12888-019-2409-8>.

SURAEV, A. *et al.* Cannabinoid therapies in the management of sleep disorders: A systematic review of preclinical and clinical studies. **Sleep Medicine Reviews**, v. 53, 101339, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1087079220300824?via%3Dihub>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2020.101339>.

YIN, A.; WANG, F.; ZHANG, X. Integrating endocannabinoid signaling in the regulation of anxiety and depression. **Acta Pharmacologica Sinica**, v. 40, n. 3, p. 336-341, 2018. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41401-018-0051-5>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1038/s41401-018-0051-5>.

ZIMMERMANN, M. *et al.* Modifiable Risk and Protective Factors for Anxiety Disorders Among Adults: A Systematic Review. **Psychiatry Research**, 2020, 112705. Disponível em: <https://jama-network.com/journals/jamapsychiatry/fullarticle/2723657>. Acesso em: 25/09/21. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2019.112705>.

BASES HISTÓRICAS E EPISTEMOLÓGICAS DA COMUNICAÇÃO E DA EDUCAÇÃO EM SAÚDE (COLETIVA): REPERCUSSÕES PARA A FORMAÇÃO INTERPROFISSIONAL

*Fabiana Nunes Merhy-Silva*²⁹

INTRODUÇÃO

Os objetivos desta breve revisão do estado do conhecimento são:

29 Psicóloga-sanitarista; Professora-Pesquisadora-interventora e Analista Institucional. Mestre em Saúde Coletiva/IESC-UFRJ (Instituto de Saúde Coletiva-Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ). Doutora em Ciências Sociais Aplicadas (Escola de Serviço Social/ESS-UFRJ). Líder-coordenadora da “*Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador/RENAST-SUS, da Rede de Atenção Psicossocial/RAPS e do Sistema Único de Assistência Social/SUAS*” (Merhy-Silva, 2012). Membro do *Projeto Transversões – “Saúde-Mental, Desinstitucionalização e Abordagens Psicossociais”* (ESS-UFRJ). Pesquisadora-colaboradora do *Observatório de Redes de Cuidado* (Universidade Federal Fluminense/UFF). Pesquisadora-colaboradora do Núcleo de Estudos em Cuidados Intermediários e Redes de Atenção à Saúde/NECIRAS-UFF. Professora colaboradora do Grupo de Produção Acadêmica/GPA-Instituto Federal da Bahia-Campus Vitória da Conquista. Membership do International Hearing Voices Projects/Intervoice. Membro da *Red de Educación y Economía Social y Solidaria*. Membership do Conselho de Altos Estudos em Direito/CAED-JUS. Membership do Conselho de Altos Estudos em Educação/CAEDUCA-CAED-JUS. Membro do Programa de Produção Acadêmica-PPA e do Programa de Empreendedorismo Acadêmico/PEA.

- 1) Mapear as bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde coletiva.
- 2) Apontar algumas repercussões de tais bases para a formação interprofissional.

A problemática deste estudo é: que tipo de repercussões das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde para a formação interprofissional são apontadas nos textos de autore(a)s e professor(a)s da Comunicação e Saúde/C&S na Saúde Coletiva?

A *big idea* que defendemos no presente (con)texto é: rever as bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde no campo da Saúde Coletiva pode repercutir na formação interprofissional³⁰ (MERHY-SILVA, 2020c) desde a graduação.

Para sustentar a referida ideia, nos pautamos nos seguintes argumentos:

Argumento 1: A visão hegemônica da comunicação e da educação em saúde tende a reforçar o modelo campanhista e “desenvolvimentista”.

Argumento 2: Rever as bases sócio-históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde pode trazer/traz repercussões para a formação interprofissional no que tange à desnaturalização do modelo informacional/emissor-receptor (SHANNON; WEAVER, 1948) e do modelo da Comunicação & Desenvolvimento/perspectiva “desenvolvimentista” (ARAÚJO, 2004, p. 166) atrelado a ambas as bases.

Argumento 3: O modelo do mercado simbólico (ARAÚJO, 2002; 2004) e da produção de sentidos (ARAÚJO, 2009; VERÓN, 1980; 1997) em saúde constitutivo do campo da Comunicação e Saúde/C&S (ARAÚJO; CARDOSO, 2007) a(re)presenta uma

30 Outras referências bibliográficas que foram base para o trabalho de Merhy-Silva (2020c) supracitado foram: WHO, 1988; OMS, 2010; Frenk *et al.*, 2010; CIHC, 2010; IPEC, 2011; WHO, 2009; Barr, 1998; Barr *et al.*, 2005; Barr, 2015; Reeves *et al.*, 2010; Reeves *et al.*, 2013; Reeves, 2016; Reeves *et al.*, 2016; CAIPE, 2016; Morgan *et al.*, 2015; D’amour, 1997; Furtado, 2009; Peduzzi *et al.*, 2013; Peduzzi, 2017; Peduzzi & Agreli, 2018; Paro & Pinheiro, 2018; Castro; Oliveira & Campos, 2016; Campos *et al.*, 2017.

revisão consistente das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde no campo da Saúde Coletiva.

A temática da formação interprofissional (UFRB, 2019; MERHY-SILVA, 2020c) tem sido uma exigência comum na atualidade.

Especialmente na Saúde Coletiva (DONNANGELO, 1983; NUNES, 1994; 2006), os processos comunicativos e educativos são tomados como elementos constitutivos tanto da construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 1966) quanto dos processos de apropriação da realidade (UFRB, 2013; 2017) e das possíveis repercussões destes nos processos saúde-doença de indivíduos e grupos bem como nos processos de trabalho (MARX, 1978; MERHY, 2002) e na reorganização do modelo assistencial em saúde, em busca de tornar-se um modelo usuário-centrado (MERHY *et al.*, 2004; MERHY-SILVA, 2012; 2020) que possa de fato atender às necessidades reais de saúde da população.

Portanto, o desafio do conhecimento (MINAYO, 2002) requer uma revisão das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde para que estas – Comunicação & Saúde e Educação em Saúde – não se mantenham distantes das necessidades de saúde da população.

Este estudo se justifica não só pelas contribuições já trazidas pela sociologia do conhecimento (BERGER; LUCKMANN, 1966) no campo e núcleo da Saúde Coletiva (CAMPOS, 2000; CAMPOS *et al.*, 2006; MERHY-SILVA, 2020), mas principalmente para que não mais se reproduzam violências históricas (FOUCAULT, 1982), simbólicas (BOURDIEU, 1989) e epistêmicas (SANTOS, 2002 a e b; SANTOS, 2010; SANTOS, 2016; 2017) em nome de uma ciência supostamente neutra (LOURAU, 2004). Em contrapartida, a construção compartilhada de conhecimentos permeada de produção de sentidos (VERÓN, 1980; 1997) pode vir a ser desenvolvida a cada estratégia de comunicação e educação em saúde elaborada por vias dialógicas (FREIRE, 1977; BAKHTIN, 1988) no cotidiano do agir comunicativo-educativo em saúde (HABERMAS, 2002; 2003; MERHY *et al.*, 1997; MERHY-SILVA, 2020).

Na sequência, apresentaremos brevemente os fundamentos teóricos afins à desconstrução das violências históricas, simbólicas e epistêmicas que têm sido mantidas em nome de uma ciência supostamente neutra (LOURAU, 2004). Veremos, em seguida, o quanto as raízes metodoló-

gicas e epistemológicas estão atreladas. Após a descrição da metodologia, caminharemos rumo aos resultados e discussão e teceremos nossas considerações finais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O trabalho de Martino (2018) aponta uma controvérsia epistemológica nas origens da área da comunicação. O autor retoma as bases dos “fundamentos científicos” à “teoria da comunicação”, demonstrando como esta tem sido apropriada nos cursos de comunicação no Brasil.

Sob a perspectiva genealógica foucaultiana (2007; 2009), Martino (2018) delinea aspectos da formação das teorias da comunicação no Brasil, tal como apresentadas na bibliografia publicada entre 1969-1986 da qual o autor assinala que

- (a) a “teoria da comunicação”, como campo de estudos, foi criada por demandas institucionais, *não epistemológicas*;
- (b) os conceitos de “comunicação” utilizados eram oriundos de diversas áreas, da Biologia à Filosofia, sem intersecção entre elas;
- (c) o diálogo era com pesquisas e autores estrangeiros, *quase sem referências cruzadas entre autores nacionais*. Esses pontos são discutidos contra o pano de fundo do debate epistemológico contemporâneo sobre a área (MARTINO, 2018, p. 107. Grifos nossos).

Ao desenvolver uma genealogia das condições de produção do discurso teórico sobre comunicação e suas especificidades, o autor não busca uma historicização ou uma “história das teorias”, mas coloca em pauta as origens da produção-circulação dos discursos em circulação na área (MARTINO, 2018, p. 109). Seu trabalho aponta uma controvérsia epistemológica nas origens da área da comunicação: enquanto campo, a “teoria da comunicação” não foi criada por demandas epistemológicas e sim por demandas institucionais e universitárias.

O artigo de Pitta (1993) é considerado como “uma reflexão inaugural acerca de uma problematização epistemológica e política da Comunicação & Saúde”, na qual a autora alinha o contexto de surgimento e consolidação do Sistema Único de Saúde/SUS e seus princípios com “as demandas

de formas e *processos de comunicação mais dialógicos, inclusivos e participativos*” (TORRES, 2012, p. 25. Grifos nossos).

Enquanto campos (BOURDIEU, 1989) de interface – comunicação-educação-saúde (coletiva) –, estes têm sido atravessados por múltiplos e concomitantes modelos: biomédico; sanitarista-higienista (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 55); campanhista (CARDOSO, 2001; ARAÚJO; CARDOSO, 2007; ARAÚJO; CARDOSO; MURTINHO, 2010, p. 106); redebasicocêntrico (MERHY, 2004)/usuário-centrado (MERHY; FRANCO, 2004)/usuário-guia (MERHY *et al.*, 2016); modelo informacional/emissor-receptor (SHANNON; WEAVER, 1948)/“modelo matemático da comunicação” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 43); modelo/perspectiva “desenvolvimentista”/modelo da Comunicação & Desenvolvimento (ARAÚJO, 2004, p. 166); “modelo” de comunicação dialógica/perspectiva freiriana da comunicação (FREIRE, 1977; ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 50-52); comunicação em dois fluxos (LAZARSELD *et al.*, 1944; LAZARSELD; KATZ, 1955; ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 52-56); comunicação em saúde (UNICAMP-LACES, 1992; L’ABBATE, 1997; 2004; MENDONÇA; Souza *et al.*, 2015; ALBARADO; PRADO; MENDONÇA, 2019); modelo de comunicação como um mercado simbólico (ARAÚJO, 2002; 2004)/modelo da comunicação e saúde/C&S (ARAÚJO; CARDOSO, 2007).

Nesta interface, o processo de institucionalização do campo da C&S é marcado pela defesa da tese de doutorado de Araújo (2002), que construiu o modelo do mercado simbólico enquanto um modelo de comunicação para as políticas públicas e o instituiu tanto na Escola de Comunicação/ECO da UFRJ (onde defendeu a tese), quanto no Laboratório-de-Comunicação-e-Saúde/LACES; Instituto-de-Comunicação-e-Informação-Científica-e-Tecnológica-em-Saúde/ICICT-Fundação-OswaldoCruz/FIOCRUZ.

Portanto, os processos de produção-circulação-apropriação deste modelo e do campo da C&S se desenvolveram no campo da Saúde Coletiva, tendo o LACES-ICICT-FIOCRUZ enquanto “lugar de fala” e “lugar de interlocução” (ARAÚJO, 2002; 2004; 2009), através do qual tal modelo foi instituído.

Dáí podemos extrair alguns contextos (PINTO, 1999; ARAÚJO, 2002; 2004; 2009) específicos que aqui mencionamos: o contexto da Saúde Coletiva, o contexto histórico e o epistemológico da C&S.

Nas transversalidades (GUATTARI, 1977/2004) entre os discursos preventivista (AROUCA, 1975/2003) e promocionista (NOGUEIRA, 2003; ONOCKO-CAMPOS, 2006; COSTA; MISOCZKY; ABDALA, 2018; MERHY-SILVA, 2020) e destes (con)textos é que buscamos situar [contexto situacional (ARAÚJO, 2002; 2004)] os “contextos de circulação e apropriação” (ARAÚJO, 2006, p. 50) de alguns marcos conceituais e institucionais que circulam nestas interfaces da C&S, da educação em saúde e da Saúde Coletiva.

1920: criação do Departamento Nacional de Saúde Pública/DNSP, o qual “incluiu a propaganda e a educação sanitária como estratégia para fazer face às questões da saúde” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 23). No mesmo ano, foi criada a “Inspetoria de Estatística, Demografia Sanitária, Educação e Propaganda”, considerada um “ancestral” comum dessas três áreas comunicação, informação e educação (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 30).

1923: criação do Serviço de Propaganda e Educação Sanitária do/no Departamento Nacional de Saúde Pública/DNSP (CARDOSO, 2001; ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 30; ARAÚJO; CUBERLI, 2015, p. 342).

Nestes processos de (des)institucionalização/1920-1923 no regulamento do DNSP, “a comunicação e a educação eram tratadas de forma amalgamada” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 30).

1956: criação do Departamento Nacional de Endemias Rurais/DNERU durante o governo Juscelino Kubitschek/JK, demonstrando uma apropriação[distorção] do discurso da perspectiva dialógica freiriana através do DNERU no Nordeste, casada/concomitante ao “discurso hegemônico desenvolvimentista” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 51).

A partir dos anos 1970, no regime militar, educação e comunicação foram apartadas (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 32).

E nos anos 1990, de forma concomitante à formação do campo da C&S houve uma tentativa de reencontro entre educação e comunicação em busca de recuperar “o imbricamento vivido historicamente, a ponto de considerar a existência de apenas um campo, constituído pelas práticas e dimensões [tecnológicas, discursivas e políticas] de comunicação e educação [não-formal]” (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 32).

Alguns conceitos são apropriados desde os “fundamentos do campo da C&S”, sendo também constitutivos deste (ARAÚJO; CARDOSO, 2007, p. 33), dentre os quais assinalamos: contextos (PINTO, 1999; ARAÚJO, 2000; 2002); polifonia e dialogismo (BAKHTIN, 1988), “lugar de interlocução”, interlocutores (ARAÚJO, 2004); mediação (BARBERO, 1993) etc.

Na educação em saúde, seja na Educação Popular em Saúde/EPS (VASCONCELOS Ey *et al.*, 2001; VALLA *et al.*, 2005), seja na educação permanente em saúde (MERHY-SILVA, 2020), identificamos que a produção-circulação-apropriação das bases freirianas e bakhtinianas estão presentes nas bases do campo da Comunicação e Saúde/C&S (ARAÚJO; CARDOSO, 2007; MERHY-SILVA, 2020).

Outras raízes também situadas no alicerce da C&S e do modelo do mercado simbólico são:

De acordo com Araújo (2002), seu constructo do mercado simbólico “é essencialmente bakhtiniano, tanto quanto bourdineano” (ARAÚJO, 2002, p. 21). Segundo a autora, Bakhtin foi quem lhe ofereceu/forneceu as bases críticas que lhe permitiram politizar a “Semiologia Social dos Discursos” desde o começo da elaboração de sua “tese-modelo” (ARAÚJO, 2002, p. 21). Em suas palavras, este “enfoque do mercado simbólico baseia-se na articulação do modelo produtivo de Eliseo Verón à teoria do poder simbólico, de Pierre Bourdieu” (ARAÚJO, 2002, p. 38).

Outro pilar da comunicação como mercado simbólico é foucaultiano (FOUCAULT, 1982).

Além das contribuições já trazidas pela sociologia do conhecimento (BERGER; LUCKMANN, 1966) no campo e núcleo da Saúde Coletiva (CAMPOS, 2000; CAMPOS *et al.*, 2006; MERHY-SILVA, 2020), as Epistemologias do Sul³¹ (SANTOS, 2007; 2014; SANTOS, 2016) “e seus procedimentos como as sociologias das ausências e das emergências e as ecologias dos saberes e dos reconhecimentos” também estão presentes nos estudos da C&S (SILVA-JÚNIOR, 2018).

31 Epistemologias do Sul, definida como: “um conjunto de procedimentos criados no intuito de reconhecer ou validar o conhecimento produzido por aqueles que têm sofrido sistematicamente as injustiças, a opressão, a dominação e a exclusão, causadas pelo capitalismo, colonialismo e patriarcado” (SANTOS, 2014).

METODOLOGIA

Para a realização dessa Análise Institucional sócio-histórica (SAVOYE, 2007) e da Socioanálise (LAPASSADE, 1973; LOURAU, 1977/2004; RODRIGUES, 2004) que desenvolvemos para além desse capítulo, a análise dos dados “coletados”/encontrados se deu sob o prisma socioanalítico, que considera tanto o campo de intervenção (no caso, da/na Saúde Coletiva) quanto o campo de análise (bases históricas e epistemológicas da comunicação e educação em saúde) da Comunicação e Saúde/C&S.

O levantamento bibliográfico do material foi realizado nas seguintes fontes e bases de dados no período de 2000 a 2020:

Scientific Electronic Library Online/SCIELO;

Biblioteca Virtual em Saúde/BVS;

ARCA-Repositório Institucional da FIOCRUZ (especificamente dissertações e teses do ICICT).

Currículo Lattes/CNPQ dos principais autore(a)s que trabalham na interface Saúde Coletiva, Comunicação & Saúde e educação em saúde.

A produção acadêmica do programa de pós-graduação do ICICT-FIOCRUZ também foi verificada, tendo sido uma das fontes bibliográficas utilizadas para refinar e recortar a busca de referências relevantes para a temática abordada.

Além disso, foram consultados livros e solicitamos diretamente a alguns/algumas autore(a)s parte da produção deste(a)s não encontradas na internet, nem em bibliotecas públicas.

Dois fatores foram decisivos para aprimorar a coleta de dados dessa investigação. Mesmo a leitura completa de muitos dos artigos completos selecionados nas respectivas bases demonstrou que grande parte da produção atual apenas reproduz (alguns acriticamente) o discurso d autores-atores referência, pouco acrescentando para o desenvolvimento de uma formação interprofissional.

Os Critérios de inclusão e exclusão foram: e

- Os materiais educativos selecionados precisam incluir contribuições relevantes que possibilitem embasar-responder alguns dos 6 pontos de prova do concurso público docente para a área de conhecimento “*Comunicação e Educação em Saúde; Processo de Apropriação da Realidade V/Saúde Coletiva*” (UFRB, 2019).
- Outro critério de inclusão na seleção dos materiais foi identificar exemplos suficientemente bons apresentados pelos autores-atores e que demonstrem coerência entre teorias e práticas de comunicação e educação em saúde afinadas com as necessidades de saúde da população e com os princípios e diretrizes do SUS na construção compartilhada de conhecimentos.

Foram excluídas as publicações que apenas reproduzem os discursos de participação popular nas políticas públicas e que não demonstram repercussões para a formação interprofissional.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Embora o(a)s autore(a)s de referência na/da Comunicação e Saúde/C&S na Saúde Coletiva não explicitem diretamente as repercussões das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde para a formação interprofissional (e nem mencionem a interprofissionalidade teoricamente), este estudo permitiu evidenciar que o próprio processo de institucionalização do modelo da comunicação como um mercado simbólico (ARAÚJO, 2004; ARAÚJO; CARDOSO, 2012; ARAÚJO; CUBERLI, 2015); ou seja, o modelo da C&S do ICICT-Fiocruz-RJ (ARAÚJO *et al.*, 2003) constitui-se enquanto exemplo pioneiro de práticas interprofissionais e interdisciplinares que têm produzido uma revisão consistente das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde no que tange a:

- retirar o reforço do modelo campanhista e “desenvolvimentista” [visão hegemônica da comunicação e da educação em saúde baseadas numa comunicação bipolar, linear, unidirecional e vertical (ARAÚJO, 2004, p. 166) adotada hegemonicamente na saúde coletiva]. A questão aqui é que a adoção desse modelo de Comu-

nicação & Desenvolvimento, subsidiário do modelo informacional de Shannon e Weaver (1948) fica restrita à etapa de produção e exclui a circulação e apropriação das informações que emite; restringindo, pois, a apropriação da realidade na saúde coletiva];

- Ao constituir-se enquanto um modelo contra-hegemônico de base dialógica (FREIRE, 1977; BAKHTIN, 1988; ARAÚJO; CARDOSO, 2007), descentrado, multipolar e em rede, o modelo da C&S como mercado simbólico repercute no desmonte da naturalização do modelo informacional/emissor-receptor (SHANNON; WEAVER, 1948) e do modelo da Comunicação & Desenvolvimento/perspectiva “desenvolvimentista” (ARAÚJO, 2004, p. 166) atrelado a ambas as bases (às da comunicação e da educação em saúde hegemonicamente adotadas) bem como às raízes históricas atreladas ao molde campanhista (Cardoso, 2004) na saúde coletiva.
- Nesse sentido, ao desnaturalizar as bases históricas e epistemológicas da comunicação e educação em saúde coletiva, o modelo da C&S enquanto mercado simbólico potencializa a promoção da saúde em contextos comunitários, promovendo comunicação e educação em saúde para o fortalecimento dos princípios do SUS e voltadas para todas as fases do processo comunicativo – produção, circulação e apropriação – das informações, políticas públicas e dos processos de apropriação da realidade (UFRB, 2019) que atravessam a saúde coletiva.

Uma repercussão que identificamos no trabalho de Silva Júnior (2018) na C&S foi que a sociologia das ausências permitiu produzir visibilidade ao “racismo histórico contra os ciganos/ciganofobia e também as políticas violentas e persecutórias executadas pelos Estados brasileiro e português contra membros dessas etnias. Já a sociologia das emergências joga luz sobre os problemas atuais enfrentados por tais comunidades, mas que têm sido suprimidos e/ou negligenciados pelo poder público, como as demandas urgentes por igualdade racial, visibilidade pública e direitos à saúde, à comunicação e à cidadania” (SILVA JÚNIOR, 2018, p. 74-75).

Portanto, “fazer ver-fazer crer” (BOURDIEU, 1989) a comunicação e a educação em saúde como processuais e dialógicas é um saber-fa-

zer-poder característico do modelo do mercado simbólico da C&S. Este, já como uma repercussão prática e teórica na formação interprofissional (MERHY-SILVA, 2020), por demonstrar revisão histórica e epistemológica nos alicerces de sua própria construção enquanto modelo alternativo e alinhado com as políticas públicas na produção de sentidos (ARAÚJO, 2006) em saúde (coletiva).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos (re)afirmar que a formação interprofissional pode ser potencializada com a revisão e análise institucional (sócio-histórica e socioanálise) das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde no âmbito da Saúde Coletiva, especificamente no campo da Comunicação e Saúde/C&S.

Rever a gênese histórico-social de tais bases nos permitiu re(des)velar também as bases políticas nas interfaces entre os campos da Saúde Coletiva, da C&S e da educação em saúde; sendo este resgate da dimensão política uma das repercussões da transversalidade (GUATTARI, 1977) entre os respectivos campos de saberes-fazer-poderes.

Dentre as repercussões que essa revisão do estado do conhecimento das bases históricas e epistemológicas da comunicação e da educação em saúde pode trazer para a formação interprofissional destacamos: 1) propiciar a construção compartilhada de conhecimentos para a promoção da saúde e 2) para o fortalecimento da participação popular e do controle social no/do SUS.

Uma das limitações deste estudo foi não ter definido os conceitos e modelos que referenciam a C&S. Porém, tais limitações podem ser sanadas a partir de capítulos já publicados anteriormente (MERHY-SILVA, 2020).

Alinhar o projeto político pedagógico do bacharelado interdisciplinar em saúde/BIS da UFRB com o projeto político e epistemológico anticolonial é o x da questão a ser desenvolvida nos próximos capítulos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inesita Soares de *et al.* **Promoção da saúde e prevenção do HIV/AIDS no município do Rio de Janeiro: uma metodolo-**

gia de avaliação para políticas e estratégias de comunicação.

Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: ICICT/Fiocruz, 2003.

ARAÚJO, Inesita Soares de. Mercado Simbólico: um modelo de comunicação para Políticas Públicas. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, n. 14, v. 8, p. 165-178, set. 2003-fev. 2004.

ARAÚJO, Inesita Soares de. Materiais educativos e produção dos sentidos na intervenção social. *In*: MONTEIRO, S.; VARGAS, E. (orgs.). **Educação, Comunicação e Tecnologia Educacional: interfaces com o campo da saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 49-70.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda. **Comunicação e Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: desafios para um pensar-fazer em sintonia com o SUS. *In*: PELICIONI, M. C. F.; MIALHE, F. L. (Orgs.) **Educação e Promoção da Saúde – Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Santos, 2012. p.115-132.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CUBERLI, M. *Comunicación y Salud - Un campo en permanente movimiento*. *In*: BOLAÑO, Cesar; DRUETTA, Delia Covi; CIMADEVILLA, Gustavo (orgs.). **La contribución de América Latina al campo de la comunicación - Historia, enfoques teóricos, epistemológicos y tendencias de la investigación**. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2015. v. 1, p. 338-390.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1988.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1966.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e saúde: notas sobre a trajetória histórica e tendências atuais. *In*: SILVA, J. O.; BORDIN, R.

- (orgs.). **Máquinas de sentido**: processos comunicacionais em saúde. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2003.
- CARDOSO, Janine Miranda; ARAÚJO, Inesita Soares de. [Verbete] Comunicação em Saúde. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (orgs.). **Dicionário de Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008, p. 94-103.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- L'ABBATE, Solange. Análise Institucional e Intervenção: breve referência à gênese social e histórica de uma articulação e sua aplicação na Saúde Coletiva. **Mnemosine**, n. 1, v. 8, p. 194-219, 2012.
- LAPASSADE, Georges. Analyse institutionnelle et socianalyse. **Connections**, n. 6, p. 35-57, 1973.
- LOURAU, René. Objeto e Método da Análise Institucional. *In*: *El análisis institucional*. Madri: Campo Aberto, 1977. *In*: ALTOÉ, Sônia (org.). **René Lourau**: Analista Institucional em Tempo Integral. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 66-86.
- MARTINO, Luís Mauro Sá. Dos “fundamentos científicos” à “teoria da comunicação”: uma controvérsia epistemológica nas origens da área. **Comunicação & Informação**, n. 3, v. 21, p. 107-122, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/ci/article/view/50137/26658>. Acesso em: 10/01/20.
- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. **Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da RENAST-SUS**. 2012. Tese (Doutorado. Projeto *Transversões “Saúde Mental, Desinstitucionalização & Abordagens Psicossociais”*) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. *In*: MERHY-SILVA, F. N. **Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde**

do Trabalhador no Sistema Único de Saúde/RENAST-SUS (2001-2011). São João Del Rei: Editora UFSJ, 2014.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Comunicação e Educação em Saúde para o fortalecimento da participação popular e do Controle Social no Sistema Único de Saúde/SUS. *In*: CARVALHO, Cândida; SANTOS, Isabelle Dias Carneiro; RIBEIRO, Mayra Thais Andrade; JUNQUEIRA, Michelle Asato (orgs.). **Dimensões dos Direitos Humanos e Fundamentais.** Volume 2. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020a, p. 466-498. Disponível em: <https://www.caedjus.com/livros/>.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Práticas de Comunicação e Educação em Saúde: construção compartilhada de conhecimentos para a promoção da saúde [?]. *In*: CARVALHO, Cândida; SANTOS, Isabelle Dias Carneiro; RIBEIRO, Mayra Thais Andrade; JUNQUEIRA, Michelle Asato (orgs.). **Dimensões dos Direitos Humanos e Fundamentais.** Volume 3. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020b, p. 265-292. Disponível em: <https://www.caedjus.com/livros/>.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Pesquisa-intervenção nas Redes de Atenção à Saúde: repercussões na formação interprofissional [?]. *In*: ASENSI, Felipe (org.). **Conhecimento e Multidisciplinaridade.** Volume 2. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020c, p. 317-340. Disponível em: <https://www.caedjus.com/livros/>.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Intersetorialidade entre a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e outras Políticas Públicas afins. *In*: JULIÃO, Carla; NOVO, Cristiane Barroncas; ASENSI, Felipe Dutra; OLIVEIRA, Rafael Bastos de; SEGAL, Robert (orgs.). **Temas contemporâneos de Educação.** Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020d, p. 520-545. Disponível em: www.caedjus.com.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Educação Popular e(m) Saúde & Empoderamento em Saúde Mental do(s/as) Trabalhador(es/as). *In*: RODRIGUES, Alexnaldo Teixeira; FERREIRA, Antônio Carlos Gomes; FRANCESCHINI, Bruna; SILVA-DE-ARAÚJO, Danielle

- Ferreira Medeiro da; BALESTERO, Gabriela Soares (Orgs). **Educação e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020e, p. 286-306. Disponível em: www.caedjus.com/caeduca2019.
- SANTOS, Boaventura S. Para uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237 e 280, 2002a. Disponível em: www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf. Acesso em: 02/10/2017.
- SANTOS, B. S. **Pra um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. São Paulo: Ed. Cortez, 2002b.
- SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 31-83.
- SANTOS, B. S. Para uma nova visão da Europa aprender com o Sul. **Sociologia**, ano 18, n. 43, p. 24-56, set./dez. 2016.
- SANTOS, B. S. *Más alla de la imaginación política y de la teoría crítica eurocéntricas*. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 114, p. 75-116, 2017.
- SAVOYE, Antoine. Análise Institucional e pesquisas sócio-históricas: estado atual e novas perspectivas. **Mnemosine**, n. 2, v. 3, p. 181-193, 2007.
- SILVA-JÚNIOR, Aluizio de Azevedo. **Produção Social dos Sentidos em Processos Interculturais de Comunicação e Saúde: A Apropriação das Políticas Públicas de Saúde para Ciganos no Brasil e em Portugal**. 2018. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz/Fiocruz-ICICT, Rio de Janeiro.
- TORRES, Monica Mello. **O Campo da Comunicação & Saúde no Brasil: Mapeamento dos espaços de discussão e reflexão acadêmica**. 2012. Dissertação (Mestrado) – PPGICS/ICICT/FIOCRUZ, Rio de Janeiro.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA/UFRB-CCS-Santo Antônio de Jesus. Área de Conhecimento:

Comunicação e Educação em Saúde; Processo de Apropriação da Realidade V /Saúde Coletiva. Código: 050619. **Edital nº 6, de 26 de dezembro de 2019. Concurso Público para Professor do Magistério Superior**, 2019.

VALLA, V. V.; GUIMARÃES, M. B. L.; LACERDA, A. Construindo a resposta à proposta de educação e saúde. **Cadernos de Educação Popular em Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e Pesquisa Interdisciplinar**: Epistemologia e Metodologia Operativa. Petrópolis: Vozes, 2002.

VERÓN, E. **A produção do sentido**. São Paulo: Cultrix, 1980.

VERÓN, E. Esquema para el análisis de la mediatización. **Diálogos de la Comunicación**, n. 48, p. 9-17, 1997.

SAÚDE: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

*Sabrina Viegas Beloni Borchhardt*³²

*Sidiane Teixeira Rodrigues*³³

INTRODUÇÃO

A sociedade mundial encontra-se permeada por intensas modificações pautadas na busca pela evolução individual e coletiva, persuadida pelas flutuações e oscilações econômicas, políticas e culturais de cada clã social, em curso desde os primórdios da nossa existência. Concomitantemente, o ensino em saúde e o próprio conceito de saúde vêm se reformulando em busca de padrões condizentes com as carências sociais e coerentes às políticas de saúde existentes (FIGUEREDO, 2017).

Ao longo da história, durante muito tempo a concepção de saúde permaneceu vinculada à ausência da doença. No entanto, em 1946 a Organização Mundial de Saúde (OMS), mecanismo sanitário internacional integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), definiu saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a ausência de enfermidade (BRASIL, 2018). À vista disso, a conotação de saúde da OMS é passível de reflexões, críticas, questionamentos e definições distintas. Assim sendo, o que é avaliado

32 Enfermeira. Mestranda em Enfermagem no Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

33 Enfermeira. Mestre em Enfermagem. Doutoranda em Enfermagem no Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Bolsista CAPES.

como saudável tende a ditar padrões de comportamento e parâmetros de normatividade, interferindo no modo de ser, agir e pensar dos indivíduos.

Certamente, a iniciativa da OMS de formular um conceito mundialmente aceito para o termo saúde é apropriada no sentido de propor um consenso entre os países sobre o que deveria ou não ser avaliado como patológico, estimulando estudos e tecnologias, de modo a viabilizar o diálogo global sobre perfil epidemiológico, característica das doenças, pesquisas e experimentos (ARAÚJO; XAVIER, 2014).

No Brasil, o entendimento da saúde e seus respectivos aspectos políticos, econômicos e sociais foram expressos na Constituição Federal como direito humano fundamental de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, assegurado pelo estado, visando à redução do risco de doença e de agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1998). Assim como na lei orgânica da saúde 8080/90, aborda o dever do estado e a necessidade do compromisso das pessoas, da família, das empresas e da sociedade, na produção de saúde, corroborando com pensamento ampliado e a complexidade que emerge a saúde (BRASIL, 1990).

A abordagem de um conceito flexível para o termo saúde encontra-se alicerçada nas variações histórico-culturais pelas quais o desenvolvimento e evolução do homem e das organizações humanas transcendem, visto que a saúde pode ser entendida como o reflexo do contexto econômico-social, política e cultural de determinada organização social. Compreendendo o ser humano em sua multidimensionalidade nos aspectos biológicos, sociais, psicológicos e espirituais, formando a integralidade, respeitando a sua subjetividade, valores e crenças pessoais e familiares (SIQUEIRA, 2015; ROSSATO, 2015).

Exigindo capacidade adaptativa para a compreensão e o enfrentamento das questões de saúde, por conseguinte a formulação de estratégias laborativas em saúde eficazes, enaltecida a diversidade de realidades e de necessidades individuais e coletivas de cada povo, direcionando assim a formulação de conhecimento acerca da saúde.

Destarte, a aceção de saúde torna-se um movimento dinâmico, passível de variações, dado que nossas experiências, inter-relações e influências empíricas e científico-literárias acarretam uma nova óptica de

mundo. Diante disso, observa-se que o ensino em saúde e a formação profissional, assim como próprio conceito de saúde, vêm se remodelando para equilíbrio entre as necessidades sociais baseadas nas políticas de saúde e nas realidades da população (FIGUEREDO, 2017).

Com uma ampliação do conceito existe a necessidade de observar o corpo, a mente o contexto social, as relações e interação com o meio em que o indivíduo está inserido para conceituar com propriedade o estado de saúde do ser humano. Nesse viés, requer a expertise dos profissionais de saúde para amplitude que a saúde envolve na sua construção e produção, desenvolver ações calcadas na integralidade e singularidade do ser humano, atentando para os fatores externos e sua interdependência para saúde da população.

Nesta ambiência, justifica-se a elaboração deste estudo, baseado na construção de conhecimento sobre a saúde, executada individualmente e coletiva, considerando-se as múltiplas dimensões e os elementos que circundam a existência humana, explorando suas potencialidades na constituição de um conhecimento interdisciplinar. Promovendo o pensamento crítico reflexivo e propiciando o desenvolvimento de ações que se articulem aos novos paradigmas científicos e sociais.

Frente ao exposto, este estudo propõe a reflexão e a construção de um conceito de saúde, estimulado pelas leituras das obras propostas no plano de ensino da disciplina Conceito de Saúde e Seus Nexos no Trabalho da Enfermagem Saúde, do Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

1. MÉTODO

Trata-se de um estudo de caráter teórico reflexivo acerca da compreensão do que é saúde alicerçada no conceito da OMS e discutida à luz dos autores propostos no plano de ensino da Disciplina Conceitos de Saúde e seus Nexos do Curso de Mestrado em Enfermagem do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande–FURG.

O estudo foi realizado no primeiro semestre de 2020 e teve como ponto de partida a construção de um conceito inicial de saúde desprovido das palavras: qualidade, subjetividade, qualidade de vida, integralidade e humanização, e com a agregação das leituras subsequentes.

A partir desta primeira estruturação, foi realizada leitura de algumas crônicas dispostas no livro *Do que você precisa para ser feliz?* de autoria de Carmargo J. J. (2015), como primeira etapa da construção, atrelando as ideias do autor ao conceito inicial, ampliando a reflexão sobre a saúde.

Com o intuito de dar prosseguimento à reflexão, procedeu-se a apreciação dos capítulos I, II e III e V do livro *O normal e o patológico*, de Georges Canguilhem (2012), adicionando à acepção inicial de saúde algumas ponderações do autor. Paralela a essa leitura, foi utilizada a obra *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas*, de autoria de Capra e Luisi (2014).

Em um quarto momento, foi sugerida a apreciação do capítulo 5 – Processo de Trabalho e Processo de produzir mais-valia da obra *O capital* de Marx (2014), a qual oportuniza a reflexão sobre a saúde frente ao processo de trabalho e às necessidades de subsistência humana. Após a leitura foram realizadas contribuições ao conceito inicial. Seguindo no processo de reflexão e construção, foi incorporada a obra de Guattari e Rolnik (2011) intitulada de *Micropolítica: cartografias do desejo*, capítulo II Subjetividade e História, o qual abarca uma discussão ampla da subjetividade e da singularidade, compreendendo a importância da subjetividade social, cultural e de marketing na vida dos indivíduos, contribuindo para as vivências e experiências do indivíduo com outrem, e com o meio de inserção. A leitura oportunizou acréscimos ao conceito inicial.

Para o sexto momento, foi utilizada a leitura crítica da obra *Teoria geral dos Sistemas*, de Bertalanffy (2013), e realizada as considerações no conceito inicial. Posteriormente, com o intuito de enriquecer a discussão, foi efetuada a análise do relatório final da Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS) do ano de 2008, intitulado de “As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil”.

Ao fim, almejou-se a construção de um documento claro e conciso e reflexivo acerca do conceito de saúde através da leitura analítica intensa e cuidadosa dos textos com a finalidade de selecionar os aspectos e as abordagens de maior significância quanto aos conceitos, convergências e divergências sobre a temática. As leituras levaram a apreensão das ideias expressas pelos autores, conduziram a discussão do tema e auxiliaram a direcioná-la ao encontro do objetivo.

Os aspectos éticos foram contemplados respeitando-se os conceitos formulados pelos autores, os quais foram devidamente citados.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conceito de saúde inicial

“Saúde-bem-estar físico, mental, social, em que o indivíduo se encontra, no ambiente em que convive, com relações e vínculos saudáveis” (Autoras, 2020).

Conceito de saúde após as leituras e reflexões

“Saúde é o bem-estar físico, mental e social, em que o indivíduo se encontra, diretamente influenciado pela carga de vivências, sentimentos e valores singulares, resultantes das relações e vínculos saudáveis estabelecidos com outros seres e com o meio/ambiente onde está inserido. Esta singularidade da percepção da vida, onde cada indivíduo possui a capacidade de construir novas normas de vida frente a mudanças, conduz às escolhas saudáveis ou não, com disponibilidade de acesso aos serviços essenciais, consequentemente ao equilíbrio entre vida e trabalho. Frente a isso, se faz necessária a compreensão da totalidade multidimensional do ser humano, integrando uma visão unificada da vida, num sistema de interdependência” (Autoras, 2020).

A vida humana permeia flutuações, oscilações e bifurcações, as quais transformam o cotidiano existencial, por conseguinte as acepções de saúde singulares e coletivas dos indivíduos.

A reflexão acerca das crônicas de Camargo, J. J. (2015), o qual disserta sobre a sua vivência profissional e pessoal, contemplando momentos de conflito, gratidão, sensibilidade e sofrimento, reforçando influência de aspectos subjetivos na construção da concepção do homem da saúde, por isso pode ser construída e reconstruída a partir das vivências e relações do próprio indivíduo. O quanto pode ser simples o essencial à vida, e que muitas vezes se fazem necessárias as experiências que remetam a algum tipo de sofrimento para que as coisas simples da vida sejam valorizadas.

Destaca-se o sentimento de gratidão como uma manifestação sob diversas formas sonoras, do estardalhaço ao silêncio, estando o som presente nas sutilezas, nas reações imprevistas, na urgência e mesmo na ausência de palavras, pois a gratidão que cala também é eloquente. “A vida que vale

a pena é a vida que é capaz de modificar a vida dos outros”, nossa vida é permeada de sentimentos em todos os momentos (CAMARGO, 2015).

A história evolutiva/adaptativa da espécie humana desencadeia experiências do processo saúde/doença, corrobora com a reflexão de Canguilhem (2012), acerca do normal e o patológico, o qual explica a importância do meio onde o indivíduo se encontra para a sua saúde, esse meio não é só físico, é social, cultural e econômico, assim as relações criadas nesse meio conseguem proporcionar uma condição melhor ou não de saúde, a capacidade de adaptar-se e construir novas normas de vida. Desse modo, o profissional de saúde utilizando as ciências da vida pode ajudar esse indivíduo a instituir uma nova norma de vida frente à modificação que ele sofreu. Para o autor, “o doente não é anormal por ausência de norma, e sim por incapacidade de ser normativo”.

Assim, a saúde ao mesmo tempo que é individual torna-se coletiva, visto que os seres estão em constante interação e estabelecendo relações, as ações desse meio viabilizam mudanças que devem ser contempladas. Canguilhem (2012) afirma que saúde é a singularidade da norma e a capacidade de se construir novas normas frente às mudanças, ou seja, não existe uma forma absoluta de norma da saúde, pois a norma pode ser quantitativa e/ou qualitativa e relativa aos indivíduos, e também ao meio.

Após as leituras e associação das acepções de Canguilhem, tem-se a contribuição de Marx (2014) em seu livro *O capital*, demonstrando sob a óptica da saúde no processo de trabalho como formador de valor, o indivíduo é capaz de formular e construir instrumentos que o auxiliem na manutenção e edificação da melhoria da qualidade de vida, e, por conseguinte, melhores condições de saúde. Desse modo, a mais-valia é a forma social do trabalho excedente no capitalismo, envolve toda a mercantilização do trabalho, o trabalhador não recebe pelo seu trabalho e sim pela capacidade de trabalhar, dessa forma, todo o lucro que esse trabalho alcançar se destina ao capitalismo.

A perda da especificidade do produto também gera uma produção em série onde só lucro importa. Todo esse processo social mascara e faz com que a sociedade não enxergue o lucro do capitalismo à custa do trabalhador. Assim, gerando diversas lacunas na sociedade entre elas na saúde da população.

Contudo, ainda se observa a desigualdade social, o desequilíbrio na distribuição de renda. A saúde acabou virando uma mercadoria, comercializada sem valor social e humanitário. Não obstante, o trabalho excedente/mais-valia, o trabalhador não tem consciência do seu trabalho excedente, ou melhor, do tempo dispensado com esse trabalho, o qual poderia ser gasto com sua saúde, lazer, família, proporcionando escolhas de vida mais saudáveis.

Não obstante, atualmente cada vez mais o trabalho e a vida social do ser humano estão conectados, com a tecnologia presente se está sempre conectado ao trabalho a qualquer hora do dia, implica diretamente na saúde mental, física e emocional do ser humano. Ainda, a máquina produtiva que só visa o lucro acaba por gerar muitos resíduos para o planeta, acarretando maior poluição e consequentes danos à saúde da população.

Nesse mesmo pensamento em relação ao capitalismo e suas marcas, Guattari e Rolnik (2011) abordam a subjetividade e suas peculiaridades, com uma visão ampla não sendo restrita ao sujeito, mas aos acontecimentos, as situações, as configurações sociais, produzidas por instâncias individuais e coletivas, institucionais e sociais, uma proposta de subjetividade heterogênea inclusive abordando a cultura.

A amplitude da subjetividade permeia na circularidade do sujeito, no que tange aos aspectos econômicos, sociais, ambientais, a mídia entre outros elementos, assim acontece os “agenciamentos de subjetivação”, sendo processados de duas maneiras: opressão ou alienação, quando o sujeito se submete à subjetividade, e quando ele a recria propiciando a singularização. Essa amplitude da subjetividade, que ele chama subjetividade CAPITALISTA (GUATTARI; ROLNIK, 2011).

Dessa forma, há uma forte instigação para o consumo de subjetividade, um sistema capaz de articular a máquina produtiva, máquina de produção social e as instâncias psíquicas que definem o modo do sujeito observar o mundo, capaz de fabricar relações humanas até na sua representação inconsciente.

Contudo, a necessidade de um confronto da serialização da subjetividade, a busca por sincronia dos níveis intrapessoais e interpessoais, proporcionando que o sujeito perceba e capte os movimentos e apresentações, construindo seu próprio referencial sem dependência do domínio global, alcançando singularização para a autonomia da produção da subjetivida-

de (GUATTARI; ROLNIK, 2011). Uma percepção de vida de forma singular que deve ser objetivada pelo indivíduo para romper o processo de modelação da subjetividade capitalista, capaz de se perceber perante o mundo e reconhecer quais são suas vontades e necessidades.

Portanto, é preciso acreditar ser possível se viver de uma maneira produtiva e criativa, mais saudável dentro de um mundo que opera para criação de padrões, e a busca pelo movimento libertador da subjetividade começando nos espaços sociais, operando por onde se transita com uma forma mais conectiva e criativa (GUATTARI; ROLNIK, 2011). Sempre estaremos rodeados de subjetividades como as que consumimos é que definirá se vai nos potencializar ou nos minar. O desafio é romper esse paradigma incentivando a criatividade para construção da singularidade de cada sujeito, para que ele próprio consiga produzir a sua subjetividade, potencializando sua capacidade de percepção do mundo, contribuindo para escolhas mais saudáveis.

Quando associamos a subjetividade à formação dos profissionais de saúde, observa-se a importância do respeito e compreensão das individualidades do outro, pois a concepção de saúde diverge entre os ambientes de convívio e entre os próprios indivíduos, exigindo deste profissional conhecimento que responda adequadamente às situações vivenciadas diariamente em seu cotidiano.

Nesse contexto reflexivo, observa-se implicitamente a complexidade e a amplitude do conceito de saúde frente às iniquidades em saúde, e todo seu arcabouço social, político, econômico e cultural que conduzem a uma modulação da subjetividade, em geral, da população mais vulnerável, carecendo de elencar os elementos singulares necessários para obtenção da saúde. Estes elementos podem ser denominados Determinantes Sociais da Saúde (DSS). Conforme a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS) os DSS são fatores atrelados às condutas individuais, às condições de vida e trabalho, como também “relacionados com a macroestrutura econômica, social e cultural. São produtos da ação humana, portanto, podem e devem ser transformados pela ação humana” (BRASIL, 2008).

Os DSS são imprescindíveis para avaliação, organização e planejamento da assistência à saúde, pois proporcionam um impacto direto na saúde das pessoas e comunidades, exigindo dos serviços de saúde e instituições

de ensino o planejamento de ações alicerçadas nos DSS da população, para conseguirem ampliar nos profissionais competências e habilidades capazes de atender às peculiaridades e necessidades de um cenário social em constante flutuação, favorecendo a formulação de estratégias que amenizem os problemas de saúde oriundos das desigualdades e iniquidades existentes em nossa sociedade.

Vale ressaltar que a discussão e reflexão sobre os DSS aportam um melhor conhecimento sobre as condições de vida e saúde no âmbito individual e coletivo, viabilizando a realização de ações/atividades mais apropriadas e direcionadas às reais carências da população. Fundamentando a organização do processo de trabalho dos profissionais que objetivam assegurar melhoria da qualidade de vida à população, como atuar ativamente frente aos DSS que possuem representatividade negativa na vida do ser humano.

A leitura do relatório final da CNDSS subsidiou a formulação do conceito de saúde, resultando como contribuição a inclusão de que “as mudanças na realidade dos indivíduos podem ser ocasionadas pelos determinantes sociais de saúde, os quais constituem fatores sociais, educativos, étnico-raciais, alimentares, habitacionais, entre outros, que implicam diretamente no processo de saúde e doença da população. Estes fatores podem ser divergentes dentro de uma mesma sociedade e/ou comunidade, respeitando a singularidade social de quem as concebe”.

A saúde é amplamente compreendida como o maior e o melhor recurso para os desenvolvimentos social, econômico e pessoal, assim como um dos principais condicionantes da qualidade de vida, no entanto, vale observar que nosso cotidiano é permeado por diferentes níveis de desigualdades sociais, as quais não corroboram para um processo de saúde equitativo e integral.

Portanto, deve existir uma sinergia do setor saúde com os demais setores, trabalhando a intersectorialidade de maneira coordenada para alcançar equidade na saúde. O empoderamento para maior participação social, no processo de fiscalização e controle, é fundamental lutar pelos seus direitos, mudar seus comportamentos e apoiar as políticas, que realmente propiciem mudar as condições de vida, redistribuir as rendas. Como também a informação é imprescindível, precisamos saber o que acontece com a população para compreender suas necessidades.

Neste viés, Capra e Luisi (2014) propõem novos rumos para a saúde, quando elucidam para o paradigma holístico, ressaltam a necessidade de se rever os atuais modelos de serviços, de instituições de ensino e de pesquisas em saúde. Sendo a transição para o novo modelo que valorize as inter-relações e influências das partes, um caminho longo a ser percorrido, dado o enorme poder simbólico da terapia biomédica em nossa cultura. Para tal, os autores fundamentam sua obra na importância da difusão de uma visão sistêmica e transdisciplinar, que busque compreender a interdependência das partes e sua totalidade.

Nesse ínterim, a Teoria Geral dos Sistemas de Bertalanffy (2013), aplicada às ciências sociais e biológicas proporciona múltiplas maneiras de analisar um mesmo fenômeno, por meio da compreensão do ser humano como um sistema aberto a estímulos e influências internas e externas, gerando um processo íntegro de adaptação contínuo e dinâmico. Essa perspectiva tem como foco a totalidade do sistema, a qual sempre será maior que a soma de suas partes, sendo assim seus elementos não podem ser estudados separadamente, bem como não podem ignorar os atributos pertencentes ao todo e não identificáveis em nenhuma de suas partes.

Através da teoria sistêmica possibilitou um avanço entre as ciências, a eliminação das fronteiras e o preenchimento das lacunas entre elas, mostrando a interdependência e reciprocidade, com necessidade de integração, aproximação, reduzindo as fronteiras entre os diferentes saberes, para a integração dos saberes levando à compreensão de fenômenos complexos (BERTALANFFY, 2013). Essa óptica é solo fértil nas articulações entre diferentes níveis de organização do conhecimento (disciplinar, multidisciplinar, pluridisciplinar, interdisciplinar), com o intuito de buscar entender a multidimensionalidade da realidade, sem a fragmentação do conhecimento, assim o profissional de saúde é capaz de oferecer um cuidado sistêmico, holístico e integral (CAPRA; LUISI, 2014).

Em consonância, Canguilhem (2012) assevera a visão do “todo orgânico” para compreender a natureza da vida, é preciso muito mais que “entender o DNA, proteínas e outras estruturas moleculares, que são os blocos construtores dos organismos vivos, porque estas estruturas também estão presentes em organismos mortos”, isso implica nas relações, interdependência dos elementos presentes no contexto. Contrapondo-se, assim, o pensamento cartesiano, que leva à fragmentação das partes para

entender o todo. Porém, Capra e Luisi (2014) trazem uma visão mais profunda da vida, sustentabilidade da existência, o equilíbrio entre todo o sistema, tudo que o cerca, causa reações e o homem também é capaz de causar reações no meio.

Dessa forma, ao vislumbrar um cuidado sistêmico se faz necessária a compreensão do ser humano como um ser em permanente construção/reconstrução, mutável e capaz de se adaptar às imposições do meio ao qual está inserido, elaborando novas formas de continuar suas vivências mesmo com uma doença. O ser humano se sente em boa saúde quando se sente muito mais que normal, ou seja, não apenas adaptado, mas também capaz de criar e seguir novas normas de vida (CANGUILHEM, 2012).

Ao perceber a relatividade e a natureza singular e subjetiva do conceito de saúde torna-se nítida a influência do contexto cultural e social sobre as percepções de saúde e de doença. Neste caso se evidencia que a aceção de “saúde”, e de “ser saudável” apresentam-se em constante transformação, visto que o ser humano ao longo de sua trajetória vivencia diferentes contextos sociais e culturais, os quais promovem a construção de uma base empírica e dinâmica, a qual fomenta a sua formulação destes conceitos.

Frente ao aqui contextualizado, acredita-se que a formulação do conhecimento acerca do conceito de saúde necessita de estratégias e ferramentas de informação e comunicação, proporcionando uma melhor compreensão do processo de saúde e doença, tanto por parte dos profissionais de saúde como também pelo próprio, viabilizando que estes sejam capazes de modificar o seu pensar e agir, tendo em vista a melhoria da qualidade de saúde e de vida.

Portanto, o conceito de saúde encontra-se atrelado à busca constante e singular do equilíbrio dinâmico, ninguém está saudável sempre, não existe um estado estático de estar saudável, é esse equilíbrio dinâmico dos aspectos físicos, psicológicos, sociais, culturais e espirituais os quais oscilam conforme o enfrentamento das adversidades, da capacidade de flexibilidade com que reagimos frente a diferentes acontecimentos, e também nas relações com nosso ambiente social e natural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão oportunizou a compreensão da saúde como uma definição singular a cada ser humano frente a sua base empírica, demandando uma

discussão ampliada entre as instituições de ensino, serviços de saúde e os diversos setores da sociedade, de modo a proporcionar a adoção de uma abordagem coerente sobre a temática, incorporando os fatores e elementos que a circundam e a influenciam. Para atingir um cuidado sistêmico almejando maior qualidade, efetividade e resolutividade, voltado ao bem-estar da população, respeitadas suas peculiaridades individuais.

As discussões constituem-se como ferramentas essenciais na construção e disseminação do conhecimento sobre a acepção do que é saúde e seus fatores, não se limitando apenas na doença, uma vez que cada indivíduo é provido de experiências e saberes distintos que ao serem compartilhados enriquecem o aprendizado de todos. Possibilitando um olhar amplo da vida do ser humano, em busca de sua sustentabilidade, sendo a unificação da vida imprescindível para a saúde da população e do planeta, reformular o processo de trabalho, as relações com o meio, a influência da economia, da política, do social na produção de saúde.

Como também, não menos importante, a relação intrínseca que cada ser humano tem com a saúde deve ser considerada no processo saúde/doença, visto que isso implica na integralidade do cuidado, para uma visão sistêmica da totalidade do ser humano, necessitam de profissionais com uma abordagem crítica reflexiva, capaz de visualizar as conexões, inter-relações e interdependências entre todos esses elementos, para uma compreensão ampliada das condições de vida e saúde da população.

Vale ressaltar que a acepção de saúde se encontra intrínseca em todo percurso histórico da nossa sociedade, concomitante com o desenvolvimento da capacidade de subsistência do ser humano, por isso carece cada vez mais a reflexão de suas definições, o que exige profissionais mais críticos e abertos a uma compreensão ampliada das condições de vida.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. S.; XAVIER, M. P. O conceito de saúde e os modelos de assistência. **Revista Saúde em Foco**, Teresina, v. 1, n. 1, art. 10, p. 117-149, jan./jul. 2014. Disponível em: www4.fsnet.com.br/revista.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas: Fundamentos, Desenvolvimento e Aplicações**. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar**. Brasília: Ministério da Saúde [citado em 10 jun. 2018]. Disponível em: bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnhah01.pdf.
- BRASIL. Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais de Saúde. **As causas das inequidades em saúde no Brasil** (Relatório final). 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de outubro de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 03 de outubro de 2020.
- CAMARGO, J. J. **Do que você precisa para ser feliz?** Porto Alegre, RS: L&PM, 2015.
- CANGUILHEM, G. **O normal e o patológico** (Segunda parte: Existem Ciências do Normal e do Patológico? I Introdução ao problema; II Exame crítico de alguns conceitos: do normal, da anomalia e da doença, do normal e do experimental; III Norma e Média; IV Doença, cura e saúde; V Fisiologia e patologia). 7. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2012.
- CAPRA, F.; LUISI PL. **A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas**. São Paulo: Cultrix, 2014.
- FIGUEREDO, W. N.; LAITANO, A. D.; SANTOS, V. P.; DIAS, A. C.; SILVA, G. T.; TEIXEIRA, G. A. Formação didático-pedagógica na pós-graduação stricto sensu em Ciências da Saúde nas Universidades Federais do Nordeste do Brasil. **Acta Paul Enferm**, 30(5): 497-503, 2017.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica – cartografias do desejo**. 11. ad. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, K. **O capital**. Crítica da economia política. 31. ed. São Paulo: Difel. Liv. I, v. 1, 2014. Cap. 5. Processo de Trabalho e Processo de produzir mais-valia, p. 211-223.

ROSSATO, K.; BACKES, D. S.; COSTENARO, R. G. S.; ZAMBERLAN, C. A dimensão espiritual do cuidado de enfermagem: revisão narrativa. *In*: SOUSA, F. G. M.; BACKES, D. S. (org.). **Cuidado em Enfermagem e Saúde**: diversidades e complexidade. Florianópolis: Papa-Livro, 2015, p. 37-56.

SIQUEIRA, H. C. H.; MEDEIROS, A. C.; ZAMBERLAN C. Configuração da gestão do cuidado de enfermagem na UTI: enfoque ecossistêmico com base nas políticas públicas. *In*: SOUSA, F. G. M.; BACKES, D. S. (org.). **Cuidado em Enfermagem e Saúde**: diversidades e complexidade. Florianópolis: Papa-Livro, 2015, p. 307-35.

GESTÃO DO CONHECIMENTO, SATISFAÇÃO NO TRABALHO E DESEMPENHO ORGANIZACIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO: PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL

Daniela Matté Amaro Passos³⁴

INTRODUÇÃO

Fazer Gestão do Conhecimento (GC), mediante utilização de processos e práticas, tem sido uma crescente estratégia das organizações para obtenção de um melhor desempenho, no entanto, poucas abordagens relativas a esta temática tem considerado analisar a satisfação dos funcionários, para alcance de resultados ainda melhores.

Entre as diversificadas técnicas que as organizações se utilizam para gerir o conhecimento, os processos de gestão do conhecimento (PGC) têm demonstrado ser um eficiente canal e ferramenta. Estes processos podem vir a se configurar como grandes influenciadores de satisfação e de desempenho, dado que o ato de criar, armazenar, compartilhar e aplicar o conhecimento, natos promotores do fluxo de informações e conheci-

34 Servidora pública federal desde 1989, atuando na área administrativa da esfera da educação pública de ensino superior; experiência de gestão e mestrado em Assessoria de Administração.

mento, é benéfico entre indivíduos e organizações (GONZALES; MARTINS, 2017).

Ainda mais se considerado o contexto desafiante que as organizações têm passado, em decorrência da pandemia da Covid-19, no qual os pilares de sustentação da GC que são: as pessoas, os processos e a tecnologia, atuam respectivamente como: executores das ações de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento, redutores de custos, tempo e esforços, e como meio para as pessoas organizarem, armazenarem e acessarem o conhecimento, ajudando a conectá-las, viabilizando o seu compartilhamento (SERVIN; DE BRUN, 2005; RODRIGUES; GRAEML, 2013; NEVES *et al.*, 2018).

Dessa forma, sob este prisma, se as organizações planejam a fim de identificar, criar, compartilhar e aplicar os conhecimentos que possuem, para contribuir de alguma forma para a eficiência dos processos, reduzir riscos e aumentar a satisfação dos clientes e colaboradores, enfim, potencializar o desenvolvimento organizacional, então por que não investigar a satisfação do público interno para conseguir melhores índices de desempenho?

Assim, nesta intenção e cenário, considerada a carência de estudos com esta abordagem, em especial para o serviço público, o objetivo deste trabalho se pauta em construir e propor um modelo conceitual capaz de relacionar a influência dos PGC na satisfação e no desempenho organizacional neste âmbito.

1. REVISÃO DA LITERATURA

1.1. GESTÃO DO CONHECIMENTO

O conceito de GC tem uma trajetória que abarca aproximadamente três décadas. Nos anos 1990 foi definida por Drucker (1993) como a coordenação e exploração dos recursos de conhecimento organizacional para criar benefício e vantagem competitiva. Já nos anos 2000, Nonaka e Takeuchi (2008) a conceituam como um processo de criar continuamente novos conhecimentos, disseminando-os amplamente através da organização e incorporando-os em produtos, serviços, tecnologias e sistemas. E, mais recentemente, foi descrita como uma estratégia capaz de transformar

os ativos intelectuais da organização, tanto a informação registrada quanto o talento de seus membros, em maior produtividade, novo valor e maior competitividade (RUNDI, 2016).

Em tese, o que a literatura nos traz no decorrer deste intervalo é que ela vem sendo considerada como um conjunto de técnicas, ou minimamente um conjunto de processos de criação, aquisição, armazenamento, compartilhamento, retenção e aplicação do conhecimento a serem utilizados num contexto estratégico ou na própria estratégia da organização (JENAB; SARFARAZ, 2012; LUCHESI, 2012; RUNDI, 2016), na busca de trabalhar e gerenciar, com mais apreço, o seu conhecimento interno, alavancando-os, e assim melhor aproveitando-os, na concretização de objetivos e metas organizacionais, conseqüentemente, melhorando o desempenho da organização (ANDREEVA; Kianto, 2012; SEDAGHATI, 2012).

Implica dizer também que a GC é um meio de garantir a manutenção do conhecimento necessário e a geração de novos conhecimentos, sendo extremamente dependente da ação das pessoas, apoiadas pelos processos apropriados e suportados pela tecnologia (SERVIN; DE BRUN, 2005).

Para tanto, a GC é uma prática que vem sendo adotada por muitas organizações em busca de melhoria de seus processos (OLIVA, 2014), inclusive nas públicas.

1.1.1 GESTÃO DO CONHECIMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO

O Comitê Executivo do Governo Eletrônico Brasileiro – CEGE (BRASIL, 2004) conceituou a GC no setor público como um conjunto de processos sistematizados e articulados, capazes de incrementar a habilidade dos gestores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que serão utilizados para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e também para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.

Nesta vertente corrobora Batista (2012), assinalando que a GC atua no intuito de acrescer o conjunto de conhecimentos de servidores, gestores públicos e de toda a organização pública, de forma coletiva, sistemática e integrada, a fim de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para al-

cançar os resultados desejados, auxiliando as organizações a enfrentar novos desafios, implementando práticas de gestão e melhorando a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos.

Porém, como em outras organizações, fazer gestão neste segmento não é uma tarefa simples, especialmente considerando que o setor público está sujeito a constantes mudanças políticas e, como consequência, enfrenta mudanças na condução da gestão, evidenciando assim que a reutilização, recuperação e utilização do conhecimento são fundamentais para a evolução e enquadramento nas modernas técnicas de fazer gestão nesse segmento (BEM *et al.*, 2013).

Os autores Matos *et al.* (2019) relatam que implementar a GC em órgãos públicos se torna mais difícil considerando a tendência natural de resistência a mudanças na gestão, aliado que a atividade administrativa é regulada pelo Direito Administrativo Brasileiro e, dessa forma, no exercício das atividades dessa esfera somente se pode agir conforme a lei determina (SANTOS; HOFFMANN, 2016).

Sendo assim, o gerenciamento do conhecimento neste segmento, a fim de que promova um melhor desempenho individual e organizacional, envolve a incorporação de práticas viáveis de serem formalizadas e aplicadas, considerando a força de trabalho e orçamento disponíveis (OLIVEIRA, 2010).

1.1.2 PROCESSOS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO

A base para uma efetiva GC nas organizações, segundo Gaspar *et al.* (2016), é formada por processos e práticas que contam com o auxílio das ferramentas de tecnologia da informação, no intuito de gerir o conhecimento como um recurso (PAIS; DOS SANTOS, 2015). Os PGC, denominados como atividades organizacionais por Probst *et al.* (2002), promovem o fluxo de conhecimento entre indivíduos e grupos na organização (GONZALEZ; MARTINS, 2017), por meio da criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento para o alcance de um melhor desempenho organizacional (RIVERA; RIVERA, 2016).

Nos anos 1990, Davenport e Prusak (1998) propuseram quatro processos: aquisição, transferência ou compartilhamento, geração ou criação e codificação do conhecimento. Nos anos 2000, Probst *et al.* (2002) elen-

caram seis, identificação, aquisição, desenvolvimento, compartilhamento e distribuição, utilização e retenção. Mais recentemente, Kianto *et al.* (2016), Pruzinsky e Mihalcova (2017) e El-Chaarani e El-Abiad (2020) quantificaram os processos em cinco, criação, aquisição, compartilhamento, codificação e retenção. Dessa forma, verifica-se, neste rápido panorama de visão de seis pesquisas e respectivos autores, que existe uma variedade de combinação de PGC.

Estes processos estão presentes nos modelos de GC e estão organizados em etapas que correspondem a diferentes momentos do ciclo de vida do conhecimento de uma organização (PAIS; DOS SANTOS, 2015). Dentre os processos mais estudados destacam-se o compartilhamento e a criação do conhecimento, presentes na maioria dos modelos de GC das organizações, que também são considerados processos primordiais e imprescindíveis à aplicação do conhecimento (CHOI; LEE; YOO, 2010).

Juntamente com os dois principais PGC, tais sejam a criação e o compartilhamento do conhecimento que são processos presentes nas atividades cotidianas dos servidores no contexto do serviço público, será incorporado neste estudo o processo de retenção do conhecimento, por ser um dos principais desafios dos gestores deste milênio no combate aos altos níveis de absentismo e de rotatividade nas organizações (PEREIRA; ALMEIDA, 2017), assim formando os três PGC a serem abordados neste trabalho.

1.1.3 CRIAÇÃO DO CONHECIMENTO

A criação é o primeiro passo que caracteriza o processo de GC nas organizações (BIGLIARDI *et al.*, 2014). Ela nasce a partir da combinação do conhecimento explícito e tácito dos indivíduos que as compõem (NONAKA; TAKEUCHI, 1995). É uma atividade cognitiva que envolve a exploração, combinação e descoberta do conhecimento (GOLDMAN; SCARDAMALIA, 2013). Esta criação é gerada no contexto da cultura específica das organizações, mesmo sabedores que a cultura é o recurso corporativo mais difícil de transferir (DAVENPORT; PRUSAK, 1998).

Conforme entendimentos de Raudeliuniene *et al.* (2018), o processo de criação do conhecimento pode ser conceituado como a capacidade de criar ideias e soluções relacionadas aos vários aspectos das atividades

organizacionais. É um desafio permanente que leva as organizações a gerar novas ideias por meio dos funcionários que as compõem e isso decorre através de conexões intuitivas ou através de relacionamentos com os outros funcionários em processos baseados na explicação e no diálogo (CHOUDHARY *et al.*, 2013).

1.1.4 COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO

O processo de compartilhamento do conhecimento é uma atividade por meio da qual informações, conhecimentos, ideias, habilidades e experiências adquiridas são trocadas e compartilhadas entre indivíduos, grupos e organizações (IGBINOVIA; IKENWE, 2017). A exposição e publicação de trabalhos de funcionários via reuniões, conferências, divulgação na internet e em revistas eletrônicas são alguns fatores que auxiliam na disseminação do conhecimento (ANVARI-E-ROSTAMI; SHAHABI, 2009). A contratação de especialistas também é uma forma de partilha, onde os servidores das organizações têm contato com temas por vezes de difícil entendimento e acabam se interessando por conhecimentos especializados (DAVENPORT; PRUSAK, 1998).

No entanto, segundo Nonaka e Takeuchi (2008), embora existam diferentes meios e fatores para compartilhar o conhecimento, o modo mais efetivo, no que diz respeito à disseminação do conhecimento tácito, é por meio da conversa oral e dos diálogos entre os pares. Já para o conhecimento explícito, se faz importante a utilização de tecnologias, as quais viabilizam o compartilhamento e a organização do mesmo (DOROW, 2017). Por este motivo é importante que as organizações incentivem a comunicação frequente e direta com seus funcionários, bem como a criação de experiências de aprendizado e a construção de uma cultura em que se torne propícia a partilha de conhecimentos.

O conhecimento disseminado na organização que, segundo Probst *et al.* (2002), deve estar em acordo com a estratégia organizacional, com as políticas de pessoas, com o modelo de estrutura da empresa e com a tecnologia existente, ajuda a diminuir a dependência entre os funcionários, “pois torna possível o acesso e a socialização da melhor informação no tempo certo e da forma mais adequada” (TREVISAN; DAMIAN, 2018, p. 22). Ademais, a atual sociedade do conhecimento demanda flexibilidade

de, recursos polivalentes, além de respostas em tempo real, e o compartilhamento vem favorecer essas ações.

1.1.5 RETENÇÃO DO CONHECIMENTO

O processo de retenção possibilita que o conhecimento seja adequadamente registrado, permitindo sua localização, seu uso e consequentemente a geração de mais conhecimento por parte dos funcionários que dele fazem uso (MOLINA; VALENTIM, 2015). Este processo lida com uma situação diferenciada dos demais PGC pois, num período limitado de tempo, devido aos mais diversos fatores, o conhecimento especializado de um determinado funcionário pode se perder e não se tornar um ativo organizacional (LEVY, 2011) e, a fim de que isto não ocorra por qualquer motivo, e que agregue ao conhecimento já existente, necessário se faz retê-lo.

As atividades de retenção do conhecimento, segundo Kianto *et al.* (2016), estão relacionadas ao gerenciamento da rotatividade de pessoal e da perda de conhecimento especializado nas organizações e isso pode ser ocasionado pelo afastamento do servidor da organização por qualquer motivo, seja temporal ou pelo processo de aposentadoria, por exemplo, o qual ocasiona a perda do conhecimento especializado permanentemente.

1.2 SATISFAÇÃO NO TRABALHO

A satisfação no trabalho é um estado emocional positivo que resulta da avaliação do trabalho, das experiências proporcionadas pelo trabalho ou ainda das expectativas, das necessidades e dos valores (LOCKE, 1976). Mais recentemente foi conceituada por Diestel *et al.* (2014) como uma atitude relacionada ao trabalho que reflete o quanto certos aspectos a ele relacionados são benéficos para o funcionário.

Dentre os diversos fatores encontrados na literatura que motivam a satisfação no trabalho, detectam-se: pagamento/salário/remunerações; relações interpessoais; promoções; comportamento do supervisor e dos colegas; recompensas e benefícios; condições de trabalho; reconhecimento; carga de trabalho e envolvimento.

Observa-se que os fatores extrínsecos, chamados de higiênicos, e os intrínsecos, que são os fatores motivacionais, intitulados por Herzberg (1966), se misturam como fatores ou variáveis que influenciam a satisfação dos funcionários no trabalho. O fato é que a temática tem sido amplamente estudada em conexão com várias características e fatores organizacionais e individuais, no entanto, apesar da abrangência investigativa, sua conexão com a GC ainda é considerada uma abordagem nova (KIANTO *et al.*, 2016).

Nesse sentido, temos alguns autores que pesquisaram a satisfação dos funcionários como mola propulsora ao desempenho individual e organizacional (PETTY *et al.*, 1984; JUDGE *et al.*, 2001). Outros consideraram o alcance de melhores resultados (TSIRIKAS; KATSAROS, 2014; KIANTO *et al.*, 2016; ARIF; RAHMAN, 2018). Poucos são os estudos em que os autores se preocuparam em investigar sobre como inspirar os funcionários a fim de que eles possam ser mais produtivos e contribuir com o desempenho organizacional, ou seja, os que relacionaram os PGC como possíveis estimuladores de satisfação no trabalho e consequente desempenho (KUMAR, 2018; NAJEEB *et al.*, 2018; ZAMIR, 2019).

E, em sendo a satisfação no trabalho uma das mais importantes variáveis ao nível de resultados, produtividade e desempenho de cada funcionário no seu local de trabalho (GAO *et al.*, 2012), procura-se descobrir, no contexto do serviço público, a que ponto existe a influência dos PGC nesta satisfação e se funcionários satisfeitos são mais produtivos, tal seja, se, mediante a satisfação, detectam-se neles melhores graus de desempenho.

1.3 DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

O desempenho é conceituado como um indicador-chave reconhecido pelas organizações na verificação de um desempenho progressivo em direção ao alcance de metas e objetivos organizacionais conforme estratégias estabelecidas pelas organizações (MASA ´DEH *et al.*, 2017).

Muitas vertentes são apontadas quando se trata do conceito do desempenho organizacional. Ele pode ser definido como os resultados reais de uma organização em comparação com os resultados pretendidos, também é referido como a capacidade de obter e processar diferentes recursos

organizacionais (por exemplo, humanos, financeiros e físicos), a fim de atingir as metas e objetivos da organização (RAMEZAN *et al.*, 2013).

No viés do *Balance Scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton (1992), o desempenho organizacional pode ser analisado pela visão financeira, visão dos clientes, visão dos processos internos e de inovação e também de aprendizado. Dessa forma, um equilíbrio entre diferentes medidas, não esquecendo da saúde e bem-estar dos funcionários, pode ser de grande valia.

Assim, o desempenho assume um papel de fruto de uma GC bem-sucedida, em que os PGC têm fluidez no ambiente, onde a cultura se demonstra favorável e o conhecimento seja utilizado de forma a maximizar o desempenho e os resultados organizacionais (RIBEIRO *et al.*, 2017).

2. METODOLOGIA

Para este trabalho foi realizado um levantamento bibliográfico de estudos relevantes sobre os PGC, a satisfação no trabalho e o desempenho organizacional e suas atuações no contexto do serviço público. Por meio deste levantamento pode-se aferir que, apesar das pesquisas sobre a GC estarem ganhando crescente importância nas últimas décadas, a maioria dos achados nas relações desta temática ainda se centram em organizações privadas.

Para tanto, são formuladas quatro proposições, que segundo Cooper e Schindler (2014) são conceituadas como declarações de um fenômeno observável (conceito), que serão elementos-chave na resolução da questão de investigação que é “analisar se os processos de gestão do conhecimento têm influência na satisfação no trabalho e no desempenho organizacional no âmbito do serviço público”. Este estudo tem caráter exploratório, por este motivo, ficará na formulação das proposições que seguem:

P1. *Os processos de gestão do conhecimento têm influência sobre a satisfação no trabalho.*

Os PGC no ambiente de trabalho estão significativamente associados a altos níveis de satisfação, especialmente o processo de compartilhamento do conhecimento demonstra ser um fator fundamental para o alcance destes níveis (KIANTO *et al.*, 2016, NAJEEB *et al.*, 2018). Conforme Najeeb *et al.* (2018), os PGC são especialmente importantes para garan-

tir aos funcionários atitudes positivas em relação ao trabalho. Argumentam ainda Kianto *et al.* (2016) que a GC merece ser adicionada à caixa de ferramentas de gerentes, consultores e desenvolvedores organizacionais que necessitam melhorar as condições de bem-estar no trabalho dos seus subordinados.

Os estudos de Kianto *et al.* (2016), Najeeb *et al.* (2018) e Hussin e Mokhtar (2018) demonstraram que o processo de compartilhamento e de retenção do conhecimento são forças motrizes por trás da satisfação no trabalho dos funcionários. Já o processo de criação do conhecimento nem sempre apresenta níveis de satisfação no trabalho, tal como aferido nos estudos de Kianto *et al.* (2016); Pruzinsky e Mihalcova (2017) e Hussin e Mokhtar (2018), que não encontraram relações significativas entre a criação e a satisfação no trabalho no contexto de suas pesquisas.

P2. *Os processos de gestão do conhecimento têm influência sobre o desempenho organizacional.*

Sedaghati (2012) expõe que são consideráveis os estudos que comprovam que as organizações que adotam a GC revelam um melhor desempenho organizacional e, conseqüentemente, um maior alcance dos objetivos. Estudos de Rasula (2012), Gholami *et al.* (2013); Koohang *et al.* (2017); Ziviani *et al.* (2019) atestam que os PGC têm influência positiva no desempenho organizacional.

Gerami (2010) salienta que o desempenho é um processo contínuo de criação, aquisição e compartilhamento do conhecimento de forma a melhorar o desempenho organizacional. Os autores Rivera e Rivera (2016) corroboram a ideia apontando que por meio dos processos de criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento pode-se alcançar um melhor desempenho organizacional.

P3. *A satisfação no trabalho tem influência sobre o desempenho organizacional.*

Conforme Bakotic (2012), a satisfação no trabalho determina o comportamento dos funcionários, define seus desempenhos individuais e, por isso, afeta o funcionamento da organização e determina o desempenho organizacional.

Os autores Buntaran *et al.* (2019) realizaram pesquisa para descobrir se a satisfação no trabalho afetaria o desempenho no trabalho. Os resultados mostraram que há um efeito significativo da satisfação no trabalho, no desempenho do trabalho dos funcionários. Resultados positivos dessa rela-

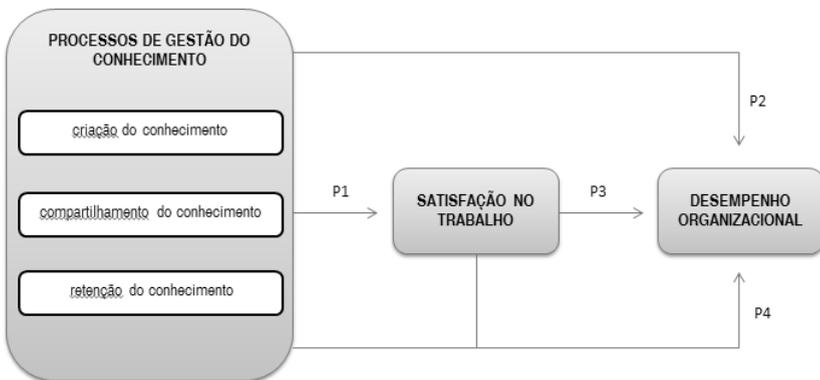
ção entre satisfação e desempenho também foram verificados nos estudos de Inuwa (2016) no contexto de uma Universidade na Nigéria.

P4. *Os processos de gestão do conhecimento, mediados pela satisfação no trabalho, têm influência sobre o desempenho organizacional.*

Na opinião de Pruzinsky e Mihalova (2017), a GC, por meio de seus processos e práticas, sustenta a satisfação no trabalho e incentiva o desempenho organizacional.

Dessa forma, elencadas as proposições, construídas a partir de revisão de literatura anterior, elaborou-se o modelo conceitual no qual elenca a relação dos construtos do estudo, tais sejam os PGC, a satisfação no trabalho e o desempenho organizacional, e que será ponto de partida para a investigação empírica e conseqüente elaboração do questionário a ser administrado em funcionários que trabalham no segmento público.

Fig. 1 – Modelo Conceitual proposto



Fonte: elaboração própria.

CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tem por finalidade apresentar um modelo conceitual como contributo teórico para o serviço público. Foi desenvolvido tendo por base quatro proposições, que pretendem analisar a influência dos PGC na satisfação e no desempenho organizacional no serviço público. As proposições concebidas do estudo têm o propósito de, ao se estabelecerem como eventuais hipóteses, investigar a relação e influência do papel da

GC, mediante seus processos, na satisfação no trabalho e no desempenho organizacional neste segmento.

Considerando que as organizações aplicam diferentes PGC, em detrimento das especificidades das suas atividades, no serviço público a utilização destes processos, aliado à expertise dos funcionários, de forma a garantir que o desempenho das tarefas de trabalho possa continuar sendo mantido, garantindo satisfação do funcionário em meio a um ambiente de constantes mudanças e evolução (BUNTARAM, 2019), é um grande desafio.

Ademais, para que o desempenho seja alcançado, as organizações tornam-se dependentes dos seus funcionários mediante suas habilidades, seus conhecimentos, suas competências, ou seja, toda uma categoria comportamental capaz de integrar num processo de ação esses comportamentos (BENDASSOLI, 2012).

Neste pensamento, garantir a satisfação dos funcionários torna-se fator de suma importância para que a GC possa contribuir para que o conhecimento seja utilizado de forma a maximizar o desempenho e os resultados organizacionais (RIBEIRO *et al.*, 2017).

Conforme sustenta Pushpakumari (2008), uma força de trabalho satisfeita criará uma atmosfera agradável na organização para obter bom desempenho e para ter bom desempenho, as organizações devem atender às necessidades de seus funcionários, proporcionando boas condições de trabalho (BUNTARAM, 2019).

Assim, este trabalho constitui uma premissa para pesquisas empíricas futuras, no entanto, salienta-se que a escolha dos PGC aqui utilizados, apesar de serem escolhidos pela sua contribuição e ampla utilização no âmbito do serviço público, podem constituir limitações ao estudo.

REFERÊNCIAS

ALYOUBI, B. *et al.* Impact of knowledge management on employee work performance: evidence from Saudi Arabia. **The International Technology Management Review**, v. 7, n.1, p. 13-24, 2018. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/journals/itmtr/25895181>. Acesso em: 02 set. 2021.

- ANDREEVA, T.; KIAN TO, A. Does knowledge management really matter? Linking knowledge management practices, competitiveness and economic performance. **Journal of Knowledge Management**, v. 16, n. 4, p. 617-636, 2012. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13673271211246185/full/html>. Acesso em: 20 set. 2021.
- ANVARI-E-ROSTAMI, A.; SHAHABI, B. Knowledge management and organizational learning: An analysis of the role knowledge and experience documentation. **Journal of Information Technology Management**, v. 1, n. 2, p. 3-18, 2009.
- ARIF, F. N., RAHMAN, S. A. Knowledge management and job satisfaction. **International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences**, v. 8, n. 9, p. 266-274, 2018. Disponível em: <https://hrmars.com/papers/detail/IJARBSS/4589/Knowledge-Management-and-Job-Satisfaction>. Acesso em: 01 out. 2021.
- BAKOTIC, D. Job Satisfaction of Knowledge Workers in Croatian Companies. **The Journal of International Management Studies**, v. 7, n. 2, p. 53-60, 2012.
- BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.
- BATISTA, F. F.; QUANDT, C. O. Gestão do conhecimento na administração pública: resultados da pesquisa IPEA 2014 – práticas de gestão do conhecimento. **Texto para discussão**, n. 2120. Brasília: Ipea, 2015.
- BENDASSOLLI, P. Desempenho no trabalho: Revisão da literatura. **Psicologia Argumento**, v. 30, n. 68, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/psicologiaargumento/article/view/20471>. Acesso em: 15 set. 2021.
- BEM, R. M.; PRADO, M. L.; DELFINO. L. Desafios à implantação da gestão do conhecimento: a questão cultural nas organizações pú-

blicas federais brasileiras. **Revista digital de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 11, n. 2, p. 123-135, 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1641>. Acesso em: 30 set. 2021.

BIGLIARDI, B.; GALATI, F.; PETRONI, A. How to effectively manage knowledge in the construction industry. **Measuring Business Excellence**, v. 18, n. 3, p. 57-72, 2014. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/MBE-10-2013-0055/full/html>. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Comitê Executivo do Governo Eletrônico Brasileiro – CEGE. Oficinas de Planejamento Estratégico: Relatório Consolidado. Brasília: DF, 2004.

BUNTARAN, F. A.; ANDIKA, D.; ALFIYANA, V, Y. Impact of job satisfaction on job performance. **Review of Behavioral Aspect in Organizations and Society**, v. 1, n. 2, p. 121-128, 2019.

CHOI, S. Y.; LEE, H.; YOO, Y. The impact of information technology and transactive memory system on knowledge sharing application, and team performance: a field study. **MIS Quarterly**, v. 34, n. 4, p. 855-870, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25750708>. Acesso em: 02 set. 2021.

CHOUDHARY, A. K. *et al.* Knowledge management and supporting tools for collaborative networks. **International Journal of Production Research**, v. 51, n. 7, p. 1953-1957, 2013.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. **Business Research Methods**. 12th ed. New York: Mcgraw Hill, 2014.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DIESTEL, S.; WEGGE, J.; SCHMIDT, K. H. The Impact of Social Context on the Relationship Between Individual Job Satisfaction and Absenteeism: The Roles of Different Foci of Job Satisfaction and Work-Unit Absenteeism. **Academy of Management Journal**, v.

57, n. 2, p. 353–382, 2014. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/10.5465/amj.2010.1087>. Acesso em: 01 out. 2021.

DOROW, P. P. **Compreensão do compartilhamento do conhecimento em atividades intensivas em conhecimento em organizações de diagnóstico por imagem**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina.

DRUCKER, P. F. **Sociedade Pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

EL-CHAARANI, H.; EL-ABIAD, Z. Knowledge Management and Job Performance: The Case of Lebanese Banking Sector. **International Review of Management and Marketing**, v. 10, n. 1, p. 91–98, 2020. Disponível em: <https://www.econjournals.com/index.php/irmm/article/view/9225>. Acesso em: 02 set. 2021.

GAO, Y. *et al.* Work-Family Conflict and Job Satisfaction: Emotional Intelligence as a Moderator. **Stress and Health**, v. 29, n. 3, p. 222–228, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smi.2451>. Acesso em: 02 out. 2021.

GASPAR, M. A. *et al.* Gestão do Conhecimento em empresas atuantes na Indústria de Software no Brasil: um estudo das práticas e ferramentas utilizadas. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 26, n. 1, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brap-ci/91930>. Acesso em: 02 set. 2021.

GERAMI, M. Knowledge management. **International Journal of Computer Science and Information Security**, v. 7, n. 2, p. 234–238, 2010.

GHOLAMI, M. H. *et al.* Investigating the Influence of Knowledge Management Practices on Organizational Performance: An Empirical Study. **Acta Polytechnica Hungarica**, v. 10, n. 2, p. 205–216, 2013.

GOLDMAN, S. R.; SCARDAMALIA, M. Managing, understanding, applying, and creating knowledge in the information age: Next-generation challenges and opportunities. **Cognition and Instruction**,

v. 31, n. 2, p. 255-269, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10824669.2013.773217>. Acesso em: 15 set. 2021.

GONZALEZ, R. V.; MARTINS, M. F. O processo de gestão do conhecimento: uma pesquisa teórico-conceitual. **Gestão & Produção**, v. 24, n. 2, p. 248-265, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/cbfhzLCBfB6gnzrqPtyby8S/?lang=pt>. Acesso em: 02 out. 2021.

HERZBERG, F. **Work and the Nature of Man**. N.Y.: Thomas Y. Crowell Publishers, 1996.

HUSSIN, N.; MOKHTAR, S. H. The Impacts of Knowledge Management Practices on Employees' Job Satisfaction. **International Journal of Academic Research in Progressive Education and Development**, v. 7, n. 3, p. 338-351, 2018. Disponível em: <https://hrmars.com/papers/detail/IJARPED/4371/The-Impacts-of-Knowledge-Management-Practices-on-Employees-Job-Satisfaction>. Acesso em: 15 set. 2021.

IGBINOVIA, M. O.; IKENWE, I. J. Knowledge management: processes and systems. Information Impact: **Journal of Information and Knowledge Management**, v. 8, n. 3, p. 26-38, 2017. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/ijikm/article/view/167179>. Acesso em: 01 out. 2021.

INUWA, M. Job satisfaction and employee performance: An empirical approach. **The Millennium University Journal**, v. 1, n. 1, p. 90, 2016.

JENAB, K.; SARAFAZ, A. R. A fuzzy graph-based model for selecting knowledge management tools in innovation processes. **International Journal of Enterprise Information Systems**, v. 8, n. 1, p. 1-16, 2012. Disponível em: <https://www.igi-global.com/gateway/article/63651>. Acesso em: 16 set. 2021.

JUDGE, T. A. *et al.* The Job Satisfaction-Job Performance Relationship: A qualitative and quantitative review. **Psychological Bulletin**, v. 127, n. 3, p. 376-407, 2001.

- KIANTO, A.; VANHALA, M.; HEILMANN, P. The impact of knowledge management on job satisfaction. **Journal of Knowledge Management**, v. 20, n. 4, p. 621–636, 2016. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JKM-10-2015-0398/full/html>. Acesso em: 21 set. 2021.
- KOOHANG, A.; PALISZKIEWICZ, J.; GOLUCHOWSKI, J. The impact of leadership on trust, knowledge management, and organizational performance: A research model. **Industrial Management & Data Systems**, 117(3), 521–537, 2017. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IMDS-02-2016-0072/full/html>. Acesso em: 02 set. 2021.
- KUMAR, T. N. Knowledge Management Practices - its impact on Job Satisfaction (With special reference to banking sector). **International Journal of Research in Social Sciences**, v. 8, n. 3, p. 528–545, 2018.
- LEVY, M. Knowledge retention: minimizing organizational business loss. **Journal of Knowledge Management**, v. 15, n. 4, p. 582–600, 2011. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13673271111151974/full/html>. Acesso em: 15 set. 2021.
- LOCKE, E. A. The nature and causes of job satisfaction. In: M. D. Dunnette (org.). **Handbook of industrial and organizational psychology**, 1976, p. 1297–1350.
- LUCHESI, E. S. Gestão do conhecimento nas organizações. Nota Técnica 221 da CET – Companhia de Engenharia de Tráfego. São Paulo, 2012.
- MASADEH, R. M. *et al.* The impact of knowledge management on job performance in higher education: The case of the University of Jordan. **Journal of Enterprise Information Management**, v. 30, n. 2, p. 244–262, 2017.
- MATOS, R. S.; SOUZA, I. M.; SILVA, F. M. Práticas de gestão do conhecimento do departamento de compras de uma Universidade Fe-

- deral. **Revista conhecimento Online**, v. 11, n. 1, p. 38-65, 2019. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revista-conhecimentoonline/article/view/1485>. Acesso em: 15 set. 2021.
- MOLINA, L. G.; VALENTIM, M. L. Memória organizacional como forma de preservação do conhecimento. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 147-169, 2015.
- NAJEEB, M. M.; HANIF, M. I.; HAMID, A. B. The impact of Knowledge Management and Organizational Commitment on employee job satisfaction in banking sector of Pakistan. **International Journal of Management Excellence**, v. 11, n. 1, p. 1476-1491, 2018.
- NEVES, M.; VARVAKIS, G.; FIALHO, F. Pessoas, processos e tecnologia na gestão do conhecimento: uma revisão da literatura. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20, n. 51, p. 152-167, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018v20n51p152>. Acesso em: 02 set. 2021.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation**. New York: Oxford University Press, 1995.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Gestão do conhecimento**. Tradução de Ana Thorell. Porto Alegre: Bookmann, 2008.
- OLIVA, F. L. Knowledge management barriers, practices and maturity model. **Journal of Knowledge Management**, v. 18, n. 6, p. 1053-1074, 2014. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JKM-03-2014-0080/full/html>. Acesso em: 02 out. 2021.
- OLIVEIRA, E. F. **Gestão do conhecimento no serviço público: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Potiguar.
- PAIS, L.; DOS SANTOS, N. R. Knowledge-sharing, cooperation and personal development. *In*: K. Kraiger, J. Passmore, N. R. dos Santos & S. M. (eds.). **The Wiley-blackwell handbook of the psy-**

chology of training, development and performance improvement. UK, Chichester, West Sussex: Wiley Blackwell, 2015.

- PEREIRA, E. D.; ALMEIDA, C. A. Rotatividade de pessoal no serviço público federal brasileiro: breve revisão da literatura. *In: IV ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 2017. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1187-1201-rotatividade-de-pessoal-no-servico.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.
- PETTY, M. M.; MCGEE, G. W.; CAVENDER, J. W. A Meta-Analysis of the Relationships between Individual Job Satisfaction and Individual Performance. **The Academy of Management Review**, v. 9, n. 4, p. 712-721, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258493?origin=crossref>. Acesso em: 02 set. 2021.
- PROBST, G.; RAUB, S.; ROMHARDT, K. **Gestão do conhecimento: os elementos construtivos do sucesso.** Tradução de Maria Adelaide Carpigiani. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- PRUZINSKY, M.; MILHALCOVA, B. Employee Satisfaction and Knowledge Management. 12th IWKM. Trencin, Slovakia, p. 100-116, 2017. Disponível em: http://www.cutn.sk/Library/proceedings/km_2017/PDF_FILES/12_Pruzinsky-Mihalcova-100-116.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.
- PUSHPAKUMARI, M. D. The impact of job satisfaction on job performance: an empirical analysis. **Coleção de cidades famosas**, v. 9, n. 1, p. 89-105, 2008.
- RAMEZAN, M. *et al.* Organizational change capacity and organizational performance: an empirical analysis on an innovative industry. **Journal of Knowledge-based Innovation in China**, v. 5, n. 3, p. 188-212, 2013.
- RASULA, J. *et al.* The impact of knowledge management on organisational performance. **Economic and business review**, v. 14, n. 2, p. 147-168, 2012. Disponível em: <http://ojs.ebrjournal.net/ojs/index.php/ebr/article/view/85/pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

- RAUDELINIENE, J.; DAVIDAVICIENE, V.; JAKUBAVICIUS, A. Knowledge management process model. **Entrepreneurship and Sustainability**, v. 5, n. 3, p. 542-554, 2018. Disponível em: <https://jssidoi.org/jesi/article/166>. Acesso em: 01 out. 2021.
- RIBEIRO, J. S. *et al.* Gestão do conhecimento e desempenho organizacional: integração dinâmica entre competências e recursos. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 7, p. 4-17, 2017.
- RIVERA, G.; RIVERA, I. Design, Measurement and Analysis of a Knowledge Management Model in the Context of a Mexican University. **Innovar**, v. 26, n. 59, p. 21-34, 2016. Disponível em: <http://mr.crossref.org/iPage?doi=10.15446%2FInnovar.v26n59.54320>. Acesso em: 02 set. 2021.
- RODRIGUES, M. M.; GRAEML, A. R. Conhecimento tácito ou explícito? A dimensão epistemológica do conhecimento organizacional na pesquisa brasileira sobre Gestão do Conhecimento. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 3, n. 2, p. 131-144, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pgc/article/view/16490>. Acesso em: 01 set. 2021.
- RUNDI, A. **Knowledge Management System**. Boca Ratón: Taylor & Francis Group, 1(1), Santos & Hoffmann, 2016.
- SEDAGHATI, A. Analysis the effects of knowledge management implementation on brand equity among Iranian selected companies. **Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business**, v. 4, n. 5, p. 926-935, 2012. Disponível em: <https://journal-archievers23.webs.com/926-935.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.
- SERVIN, G.; DE BRUN, C. **ABC of Knowledge Management**. NHS National Library for Health, Specialist Library, 2005. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/knowledge/docs/ABC_of_KM.pdf. Acesso em: 19 set. 2021.
- TREVISAN, L. C.; DAMIAN, I. P. Gestão do conhecimento: diretrizes e práticas recomendadas às organizações. **Ciência da Informação**, v. 47, n. 2, 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/4069>. Acesso em: 01 out. 2021.

- TSIRIKAS, A. N.; KATSAROS, K. K. Linking knowledge management, job satisfaction and productivity in the Greek public sector. **International Journal Knowledge Management Studies**, v. 5, p. 244-264, 2014. Disponível em: <http://www.inderscience.com/offer.php?id=67219>. Acesso em: 02 out. 2021.
- ZAMIR, Z. The impact of knowledge capture and knowledge sharing on learning, adaptability, job satisfaction and staying intention: a study of the banking industry in Bangladesh. **International Journal of Entrepreneurial Knowledge**, v. 1, n. 7, p. 46-64, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.2478/ijek-2019-0004>. Acesso em: 15 set. 2021.
- ZIVIANI, F. *et al.* O impacto das práticas de gestão do conhecimento no desempenho organizacional: um estudo em empresas de base tecnológica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 24, n. 1, p. 61-83, 2019. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/3468>. Acesso em: 02 out. 2021.

EDUCAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DA SAÚDE EM CONTEXTOS COMUNITÁRIOS: DESAFIOS PARA A REORIENTAÇÃO DA FORMAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

*Fabiana Nunes Merhy-Silva*³⁵

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apontar alguns dos desafios que os contextos comunitários trazem para a educação para a promoção da saúde bem como para a reorientação da formação em saúde coletiva.

35 Psicóloga-sanitarista; Professora-Pesquisadora-interventora e Analista Institucional. Mestra em Saúde Coletiva/IESC-UFRJ (Instituto de Saúde Coletiva-Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ). Doutora em Ciências Sociais Aplicadas (Escola de Serviço Social/ESS-UFRJ). Líder-coordenadora da “*Rede de Suporte Mútuo aos Trabalhadore(a)s-Usuários e Trabalhadore(a)s da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador/RENAST-SUS, da Rede de Atenção Psicossocial/RAPS e do Sistema Único de Assistência Social/SUAS*” (Merhy-Silva, 2012). Membro do *Projeto Transversões – “Saúde-Mental, Desinstitucionalização e Abordagens Psicossociais”* (ESS-UFRJ). Pesquisadora-colaboradora do *Observatório de Redes de Cuidado* (Universidade Federal Fluminense/UFF). Pesquisadora-colaboradora do Núcleo de Estudos em Cuidados Intermediários e Redes de Atenção à Saúde/NECIRAS-UFF. Professora colaboradora do Grupo de Produção Acadêmica/GPA-Instituto Federal da Bahia-Campus Vitória da Conquista. Membership do International Hearing Voices Projects/Intervoice. Membro da *Red de Educación y Economía Social y Solidaria*. Membership do Conselho de Altos Estudos em Direito/CAED-JUS. Membership do Conselho de Altos Estudos em Educação/CAEDUCA-CAED-JUS. Membro do Programa de Produção Acadêmica-PPA e do Programa de Empreendedorismo Acadêmico/PEA.

A problemática desse ensaio é: a contextualização e a descentralização das estratégias comunicativas e educativas são centrais na comunicação e saúde/C&S para a promoção da saúde em contextos comunitários.

Para sustentar a referida ideia, elencamos os seguintes argumentos:

Argumento 1: É imprescindível que a promoção da saúde em contextos comunitários seja contextualizada.

Argumento 2: O desafio da interdisciplinaridade permeia a educação para a promoção da saúde em contextos comunitários

Argumento 3: A educação e comunicação e saúde/C&S para a promoção da saúde em contextos comunitários precisa levar em conta como os interlocutores se apropriam das políticas públicas nos processos de ensinagem (BLEGER; RIVIÈRE, 1998).

Partimos das críticas já tecidas a respeito da temática proposta para que possamos elencar os principais desafios que atravessam a intrincada trama dos estabelecimentos-grupos-organizações-instituições em busca da promoção da saúde dos sujeitos aí envolvidos. Em seguida, verificaremos o que do balanço da trajetória da *Política Nacional da Promoção da Saúde* (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006; 2014) e dos sentidos e disputas aí travados interessa aqui destacar. Faremos então a citação de trabalhos exemplares no âmbito da Comunicação&Saúde/C&S que demonstram avanços nas estratégias comunicativas como meio de interatividade e trocas entre “comunidades” em prol do fortalecimento do Sistema Único de Saúde/SUS. Nesse sentido, nas considerações finais, retomaremos exemplos que dialogam com os “processos de apropriação da realidade”/PAR do Bacharelado Interdisciplinar em Saúde/BIS da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia/UFRB.

CONTEXTOS, CRÍTICAS & DESAFIOS

Contexto:

É no bojo da Reforma Sanitária Brasileira (Teixeira; Berlinguer & Campos, 1988; Paim, 2009; 2013 e 2017; Campos, 1997 e 2007) e da Reforma Psiquiátrica (Vasconcelos, 2010; Amarante & Nunes, 2018) enquanto projetos de reformas sociais (Paim, 2008) que situamos as críticas à

formação em saúde ser hegemonicamente pautada no modelo biomédico (Capra, 1982; Franco & Merhy, 2004) e na prescrição da medicalização do social (Illich, 1975; Foucault, 1977; Conrad, 2007; Tesser, 2010; Carmargo-Júnior, 2013), desconsiderando os determinantes sociais da saúde/DSS (Buss & Pellegrini-Filho, 2007; Almeida-Filho, 2009; Carvalho, 2013; Dimenstein *et al.*, 2017; Conill *et al.*, 2018) e as necessidades de saúde de indivíduos e grupos. N(d)este (con)texto, destacamos os seguintes desafios:

Desafio nº 1 para a reorientação da formação em saúde: Propiciar no cotidiano dos processos de *ensinagem* (Bleger, 1961/1998) que os processos de trabalho (Marx/OCI,1867/1988; 1978; Netto & Braz, 2007) sejam baseados no modelo de atenção usuário-centrado (Franco & Merhy, 2004), sustentado nas necessidades de saúde (Heller,1982; Cecílio & Matsumoto, 2006; Mattos, 2005) da população [usuários e trabalhadore(a)s dos serviços e sistemas].

Desafio nº 2 para a reorientação da formação em saúde: Contemplar práticas e abordagens psicossociais (Vasconcelos, 2008; Merhy-Silva, 2018) afins às mudanças dos modelos assistenciais em saúde (e Saúde Mental) e à cogestão e análise coletiva de políticas públicas e sociais.

Desafio nº 3 para a reorientação da formação em saúde: Construção da integralidade (Pinheiro; Mattos *et al.*, 2008; Pinheiro & Hebert-da-Silva, 2014; Merhy-Silva, 2020) das ações em Saúde Coletiva.

Desafio nº 4 para a reorientação da formação em saúde: Desenvolver habilidades para trabalhar em equipes multiprofissionais que tenham o objetivo comum de produzir cuidado-atenção-gestão afins aos princípios e diretrizes do SUS e da Estratégia de Atenção Psicossocial/EAP que orienta a *Política Nacional de Saúde Mental* (Ministério da Saúde, 2001) e a Rede de Atenção Psicossocial/RAPS-SUS (Ministério da Saúde, 2011).

Desafio nº 5 para a reorientação da formação em saúde: Desafios epistemológicos. Desafios estes que caminham em direção ao paradigma (Khun, s/d) da complexidade (Morin & Le Moigne, 2000; Vasconcelos, 2002) e que requer práticas inter-multi-transdisciplinares (Vasconcelos, 2002; Luz, 2009) na construção compartilhada de conhecimento para a promoção da saúde (Czeresnia *et al.*,1999/2003; Buss & Carvalho, 2009; Ferreira & Castiel, 2009; Coe, 1998; Corcoran, 2011).

Desafio nº 6 para a reorientação da formação em saúde: Desafios avaliativos.³⁶ Que a avaliação em saúde (Guba & Lincoln, 1989; Minayo, 2000; Minayo *et al.*, 2005; Minayo, 2006; Ayres, 2004; Bosi; Mercado-Martínez *et al.*, 2004; Pedrosa, 2004; Bosi & Uchimura, 2006; Bosi; Mercado *et al.*, 2006; Belloni; Magalhães & Sousa, 2007; Pinheiro; Mattos *et al.*, 2006; Pinheiro; Silva-Júnior & Mattos, 2008; Onocko-Campos & Furtado, 2011; Merhy-Silva, 2012; Vieira-da-Silva, 2014; Merhy *et al.*, 2016; Campos *et al.*, 2017) tenha como foco os processos de trabalho, a organização do trabalho, a mudança do modelo assistencial, as redes substitutivas em saúde e as políticas públicas e sociais.

Desafio nº 7 para a reorientação da formação em saúde:

Que o agir-educativo-comunicativo³⁷ em Saúde Coletiva contemple “modelos”³⁸ afins aos princípios do SUS tais como os desenvolvidos pela Comunicação&Saúde/C&S:

36 Avalia quem pede? Avalia quem faz? Avalia quem usa? (Merhy *et al.*, 2016).

37 Com essa expressão, faço alusão ao *agir em saúde* enquanto um desafio para o público (Merhy *et al.*, 1997) e ao agir comunicativo habermasiano (Habermas, 2002; Habermas, 2003a e 2003b) apropriado na Saúde Coletiva (Uribe-Rivera, 1995 e 1996; Rivera & Artmann, 1999 e 2010), inclusive por Merhy.

38 Algumas críticas já tecidas em relação aos modelos de Comunicação em Saúde:

Os “modelos de comunicação não se sucedem de forma cronológica e linear, mas coexistem em diferentes configurações, atravessados por variáveis socioeconômicas e culturais, além daquelas mais afeitas à dinâmica do campo da saúde, como o quadro epidemiológico, as concepções e estratégias de assistência, prevenção e promoção. Por outro lado, embora a matriz transferencial nunca tenha sido seriamente ameaçada no âmbito das instituições e programas de saúde, sempre esteve tensionada por disputas, oposições e propostas contra-hegemônicas, em geral inspiradas em Paulo Freire e nas teorias críticas de comunicação (Fiocruz, 1998; 1999)” (Cardoso & Araújo, 2008, p. 98-99).

Dentre os principais desafios, no “âmbito da saúde pública brasileira, ainda é preciso superar a visão instrumental e simplista da comunicação como um processo de transmissão de informações de um emissor a um receptor, um modelo que não dá a devida importância ao restante do processo, como a circulação das mensagens e suas apropriações pelos diferentes atores envolvidos. A comunicação se afirma como elemento essencial para a promoção da saúde, ao funcionar como uma área estratégica para interação e troca de informações entre as instituições, comunidades e indivíduos. Essa troca deve acontecer de forma contínua no lar, na escola, no ambiente de trabalho e em muitos outros espaços coletivos” (Cardoso, s/d, p. 16).

a) modelo mercado simbólico (Araújo, 2002; 2004) e de produção de sentidos; e

b) modelo Todos-Todos (Mendonça, 2009). Tais propostas contemplam todas as etapas dos processos comunicacionais para além do esquema Emissor-Mensagem-Receptor: *circulação, polifonia, produção de sentidos e apropriação* (Araújo, 2004 e 2006; Araújo & Cardoso, 2007) e são coerentes metodologicamente com políticas públicas por abarcar “produção-circulação dos sentidos-da-saúde e as formas-de-apropriação das políticas-públicas pela população” (Araújo & Cardoso, 2007, p. 123) bem como a “articulação dos contextos de circulação e apropriação” (Araújo & Cardoso, 2007, p. 66).

Desafio nº 8 para a reorientação da formação em saúde: Desafios metodológicos³⁹ (Gaskell; Bauer *et al.*, 2002; Vasconcelos, 2002; Campos *et al.*, 2003; Bosi; Mercado-Martínez *et al.*, 2004; Bosi & Uchimura, 2006; Bosi; Mercado *et al.*, 2006; Araújo, 2002 e 2004; Belloni *et al.*, 2007; Araújo & Cardoso, 2007, p. 121; Pinheiro; Silva-Júnior & Mattos, 2008; Mendonça, 2009; L’abbate *et al.*, 2013; Campos; Cunha & Figueiredo, 2013; Campos *et al.*, 2017a; Campos *et al.*, 2017b; Citelli *et al.*, 2014).

Desafio nº 9 para a reorientação da formação em saúde: Desafios ético-políticos (Arouca, 1975; Tambellini, 2003; Ayres, 2004; Vasconcelos, 2008 e 2010; Spink *et al.*, 2010; Bernardes, 2010; Dimenstein & Macedo, 2012; Pinheiro & Hebert-da-Silva, 2014; Freitas, 2015; Quintal, 2016; Carvalho & Bosi, 2016) na defesa da vida (Campos *et al.*, 2006) e dos Direitos Humanos (Coimbra & Leitão, 2007).

Desafio nº 10 para a reorientação da formação em saúde: Desenvolver habilidades grupistas-institucionalistas para o trabalho no território/de base territorial (Santos, 2002; Monken & Barcellos, 2007; Oliveira & Furlan, 2008) e em rede (Mendes, 2007; Mendes, 2011; Mendes, 2014; Santos & Andrade, 2013; Silva *et al.*, 2013; Silva & Magalhães-Júnior, 2013; Silva, 2014; Merhy *et al.*, 2014).

Desafio nº 11 para a reorientação da formação em saúde: Desenvolver habilidades grupistas-institucionalistas (Vasconcelos, 2008; Merhy-Sil-

39 Alguns desses desafios metodológicos (inclusive da avaliação em saúde que didaticamente optamos por aqui enumerar separadamente) estão atrelados a desafios ético-políticos.

va, 2012 e 2018) para promover articulações intrasetoriais e intersetoriais imprescindíveis à produção de saúde, que envolve:

- produção de cuidado;
- produção de autonomia [dos usuários e de trabalhadore(a)s];
- produção de sujeitos corresponsáveis (Campos & Onocko-Campos, 2006; Dimenstein & Macedo, 2012) no/e pelo(s) processo(s) saúde-doença;
- produção de subjetividades na construção de vínculos e
- (co)responsabilidades sanitárias compartilhadas entre as equipes de referência dos serviços (Campos *et al.*, 2003; Campos *et al.*, 2013; Campos *et al.*, 2017).

Desafio nº 12 para a reorientação da formação em saúde: Desenvolver habilidades psicossociais para o empoderamento (Vasconcelos, 2003) de indivíduos e grupos com/sob alta vulnerabilidade social (Ayres *et al.*, 2006; Ayres, 2009; Merhy-Silva, 2018) e que vivenciam cotidianamente exclusão social e sofrem violações de direitos em suas mais diversas formas de “andar a vida” (Canguilhem, 1982).

Desafio nº 13 para a reorientação da formação em saúde: Incluir os Direitos Humanos/DH (Bobbio, 1992; Coimbra, 1999; Coimbra; Passos & Benevides-de-Barros, s/d; Rauter; Passos; Benevides-Barros *et al.*, 2002; Musse, 2008; Mara-Coimbra, 2013; Asensi; Pinheiro *et al.*, 2013; Martinho, 2013; Martinho *et al.*, 2013; Vasconcelos, 2014; Merhy-Silva, 2018) nas formações. Atentamos aqui que a defesa dos DH precisa ir além dos discursos, buscando traduzirem-se em defesa de direitos dos usuários dos serviços (de Saúde, Saúde Mental, Assistência Social etc.) e de trabalhadore(a)s no cotidiano e no “chão dos serviços”.

PROMOÇÃO DA SAÚDE NA BALANÇA: QUE PROMOÇÃO DA SAÚDE? PARA/COM QUAL COMUNIDADE?

O que do balanço da trajetória da *Política Nacional da Promoção da Saúde* (Ministério da Saúde, 2006 e 2014) e dos sentidos e disputas aí travados interessa aqui destacar?

O ano de 2006 corresponde ao momento em que tanto a PNPS (Ministério da Saúde, 2006) quanto a Vigilância de Violências e Acidentes/VIVA foram institucionalizados.

Desde a sua implantação, “o VIVA” no SUS deu visibilidade à clássica subnotificação. Ao visar “conhecer a magnitude dos eventos, em especial, as violências domésticas”, “a VIVA” – Vigilância de Violências e Acidentes desvela algumas violências que parte da sociedade busca manter veladas:

- a violência doméstica e sexual;
- a violência autoprovocada, como as tentativas de suicídio;
- o trabalho infantil [enquanto aglutinador de violências];
- a “violência psicológica ou moral, negligência e abandono, tráfico de pessoas”;
- a violência por intervenção legal;
- “as violências homofóbicas contra as mulheres e homens em todas as idades”; dentre outras violências (Malta; Chioro-dos-Reis *et al.*, 2018, p. 1803).

Portanto a VIVA tem permitido revelar as violências psicossociais praticadas em série e sociohistoricamente construídas e que determinados grupos buscam manter.

Mas foi somente em 2011 que o *Sistema de Informação de Agravos de Notificação/SINAN* (Portaria nº 204/2011) foi implantado no SUS e a partir daí as “n” violências passaram a ser registradas “no Sistema” (SUS-SINAN).

Se os *condicionantes e determinantes sociais da saúde no processo saúde-doença*, a ação intersetorial e as políticas públicas “saúdáveis” são os fundamentos da promoção da saúde (Pelegrini-Filho; Buss & Esperidião, 2014), e estes pressupostos para a consolidação desta buscam a criação de redes de corresponsabilidade e a melhoria da “qualidade de vida”, a efetiva articulação intersetorial representa um dilema e permanece como um dos desafios centrais para a promoção da saúde (Malta & Castro, 2009; CONASS-MS, 2014; Ferreira-Neto *et al.*, 2013; Pelegrini-Filho; Buss & Esperidião, 2014; Rocha *et al.*, 2014; Malta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2014; Minayo

& Gualhano, 2016; Malta; Chioro-dos-Reis; Akerman *et al.*, 2016; Spe-rândio; Carvalho; Nogueira; Zancan & Akerman, 2016).

E se o processo de institucionalização da Política Nacional da Promoção da Saúde/PNPS (Ministério da Saúde, 2006) é marcado pela disputa de dois enfoques quanto ao modelo de promoção, parece óbvio que a revisão da PNPS (Ministério da Saúde, 2014) carregue em seu bojo essa polarização historicamente construída entre a perspectiva regulatória x perspectiva emancipatória. A questão de fundo aí é: que “*relações entre saúde e condições de vida*” (Czeresnia, 2003) são capturadas por cada uma dessas visões de mundo sobre promoção da saúde?

- Perspectiva regulatória (Promoção-da-Saúde-Moderna): é baseada na proposta instituída pela via do Informe Lalonde (1974) com propostas focadas nos estilos-de-vida e nos hábitos individuais. É uma perspectiva
 - desvinculada dos determinantes sociais da saúde/DSS;
 - culpabilizadora;
 - negligencia o contexto político, econômico e social, responsabilizando determinados grupos sociais por seus problemas de saúde.

Para alguns autores (Heidmann *et al.*, 2006; Stotz & Araújo, 2004; Marcondes, 2004), esse enfoque despolitiza o debate. “A ideia de controle dos indivíduos, que favorece a intervenção do Estado na indução de adoção de hábitos saudáveis é potencializada pela vigilância” (Silva & Baptista, 2014, p. 459-460).

- Perspectiva emancipatória (“Nova” Promoção-da-Saúde): é baseada na Carta de Ottawa (WHO, 1986) com propostas focadas nos fatores sociais e ambientais.

É uma perspectiva que considera os determinantes sociais da saúde/DSS como centrais e aposta no necessário desenvolvimento de ações intersectoriais como estratégia para o enfrentamento das questões de saúde (ampliada?).

Ainda que entre 2005-2015 o Ministério da Saúde tenha se utilizado do *Comitê Gestor da Política de Promoção à Saúde* como estratégia de construção de articulações intra e intersetoriais, o discurso/dilema “promocionista”⁴⁰ (Nogueira, 2003; Onocko-Campos, 2006; Costa; Misoczky & Abdala, 2018) que se pretende intersetorial, mas não estabelece o diálogo necessário com outros setores ainda prevalece. Alguns integrantes dos grupos revisores da PNPS (Ministério da Saúde, 2014) consideram essencial a continuidade do referido comitê gestor para a sustentabilidade da PNPS (Malta; Chioro-dos-Reis; Akerman *et al.*, 2016; Malta; Chioro-dos-Reis *et al.*, 2018).

Mesmo que o caminho trilhado tenha trazido importantes avanços na implementação da PNPS no âmbito nacional, precisamos lembrar que a descentralização do SUS e da PNPS precisa ser contemplada nos “muitos Brasis”⁴¹ (Minayo, s/d), onde na maior parte das regiões não há comitês⁴² deste tipo (o que também não seria garantia para avançar a PNPS).

Parafrazeando Blanc, se “o Brasil não conhece o Brasil”, que tal adentrarmos nos “muitos Brasis” para que possamos de fato promover saúde ampliada junto com as “comunidades”?

Para que possamos apreender como estas têm se apropriado da PNPS em seus mais variados contextos, abaixo assinalamos alguns elementos da revisão da PNPS (2014) para mais adiante re(des)velar como estes recortes (contextuais) podem ser articulados à promoção da saúde.

40 Os autores discutem que o discurso/dilema “promocionista” não passa de uma atualização do discurso e do “dilema-preventivista” (Arouca, 1975) para o discurso e dilema da promoção-da-saúde (Merhy-Silva, 2020).

41 Ou melhor, que os “muitos Brasis” sejam incluídos ou se incluam nas apropriações possíveis da promoção da saúde.

42 O que estamos querendo dizer é que instituir comitês ou quaisquer outros grupos (Equipes de Referência; núcleos; planos; programas; estratégias etc.) não garante que esses irão resgatar continuamente o potencial instituinte da PNPS ou de qualquer outra política pública. Digamos que os processos de (des)institucionalização de estabelecimentos-grupos-organizações-instituições pelos quais passam todas as políticas públicas e sociais são atravessados pela dupla dinâmica “instituído-instituinte” e que tais processos de trabalho envolvem processos grupelistas-institucionalistas em permanente disputa de saberes-poderes-fazer. Resgatar o potencial instituinte desses multimovimentos pode promover saúde?

O artigo de Malta *et al.* (2018) reúne avanços no processo de implementação da PNPS “em programas e ações de enfrentamento ao uso do tabaco e seus derivados; alimentação adequada e saudável; práticas corporais e atividades físicas; promoção do desenvolvimento sustentável; o enfrentamento do uso abusivo de álcool e outras drogas; a promoção da mobilidade segura e sustentável; e a promoção da cultura da paz e de direitos humanos” (Malta; Chioro-dos-Reis *et al.*, 2018, p. 1799. Grifos nossos). Dentre os avanços citados, priorizaremos este último. Os últimos serão os primeiros?

No que tange à promoção da cultura da paz e de direitos humanos, tais autores-atores sumarizam avanços da PNPS nas seguintes ações:

- As ações de promoção à saúde e prevenção de violência: tais ações [de vigilância à saúde] “se pautaram por organizar a vigilância destes eventos, antes invisíveis, e
- organizar ações em municípios a partir da estruturação de **Núcleos de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde**, com ações educativas, de formação e capacitação, e de apoio às medidas normativas visando à institucionalização de programas de atenção, prevenção e proteção, *advocacy* e apoio aos marcos legais”⁴³ (Malta; Chioro-dos-Reis *et al.*, 2018, p. 1802. Grifos nossos).

Além dos marcos legais, dentre os avanços intersetoriais os autores destacam os planos intersetoriais e setoriais, tais como:

- *Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil* (2007);
- *Plano Juventude VIVA*: “que tem como objetivo prevenir os homicídios em jovens negros. Esses avanços refletem a articulação intersetorial com outros órgãos e instituições, um dos pilares da PNPS” (Malta; Chioro-dos-Reis *et al.*, 2018, p. 1802).

43 “Dentre os avanços intersetoriais nos marcos legais destacam-se:

- Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7/8/2006);
- Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Decreto nº 5.948, de 26/10/2006)” (Malta; Chioro-dos-Reis *et al.*, 2018, p. 1802).

A (busca) da garantia dos Direitos Humanos está contida na revisão do texto da PNPS (2014) tanto em suas diretrizes, quanto em seus temas transversais⁴⁴ e em seus temas prioritários⁴⁵ (CONASS-MS, 2014).

“As diretrizes da PNaPS devem ser entendidas como linhas que fundamentam as ações e explicitam as suas finalidades, sendo:

I - estímulo à *cooperação e à articulação intra e intersetorial para ampliar a atuação sobre determinantes e condicionantes da saúde;*

II - fomento ao planejamento de ações territorializadas de promoção da saúde, com base no reconhecimento de contextos locais e respeito às diversidades, para favorecer a construção de espaços de produção social;

44“Os temas transversais são referências para a formulação de agendas de promoção da saúde, para adoção de estratégias e temas prioritários, operando em consonância com os princípios e valores do SUS e da PNaPS. [Dentre os] temas transversais da PNaPS [destacamos]:

I - determinantes Sociais da Saúde (DSS), equidade e respeito à diversidade, que significa identificar as diferenças nas condições e nas oportunidades de vida, buscando alocar recursos e esforços para a redução das desigualdades injustas e evitáveis, por meio do diálogo entre os saberes técnicos e populares; (CONASS-MS, 2014, p. 07).

VI - cultura da paz e direitos humanos, que consiste em criar oportunidades de convivência, de solidariedade, de respeito à vida e de fortalecimento de vínculos, desenvolvendo tecnologias sociais que favoreçam a mediação de conflitos diante de situações de tensão social, garantindo os direitos humanos e as liberdades fundamentais, reduzindo as violências e construindo práticas solidárias e da cultura de paz” (CONASS-MS, 2014, p. 08).

45 “A PNaPS aponta para temas prioritários evidenciados pelas ações de promoção da saúde realizadas e compatíveis com o Plano Nacional de Saúde, pactos interfederativos e planejamento estratégico do Ministério da Saúde, bem como acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro, em permanente diálogo com as demais políticas, com os outros setores e com as especificidades sanitárias. [Dentre os] temas prioritários da PNaPS, [destacamos] (CONASS-MS, 2014, p. 14):

VII - Promoção da Cultura da paz e de direitos humanos, que compreende promover, articular e mobilizar ações que estimulem a convivência, a solidariedade, o respeito à vida e o fortalecimento de vínculos; para o desenvolvimento de tecnologias sociais que favoreçam a mediação de conflitos; o respeito às diversidades e diferenças de gênero, de orientação sexual e identidade de gênero, entre gerações, étnico-raciais, culturais, territoriais, de classe social e relacionada às pessoas com deficiências e necessidades especiais, garantindo os direitos humanos e as liberdades fundamentais; articulando a Rede de Atenção à Saúde com as demais redes de proteção social, produzindo informação qualificada e capaz de gerar intervenções individuais e coletivas, contribuindo para a redução das violências e para a cultura de paz” (CONASS-MS, 2014, p. 15.Grifos nossos).

ambientes saudáveis; e a busca da equidade, da garantia dos direitos humanos e da justiça social;

III – *incentivo à gestão democrática, participativa e transparente, para fortalecer a participação, o controle social, e a corresponsabilidades de sujeitos; coletividades; instituições e esferas governamentais; e sociedade civil;*

IV – *ampliação da governança no desenvolvimento de ações de promoção da saúde que sejam sustentáveis nas dimensões política, social (CONASS-MS, 2014, p. 04), cultural, econômica e ambiental;*

V – *estímulo à pesquisa, à produção e à difusão de experiências, conhecimentos e evidências que apoiem a tomada de decisão, a autonomia, o empoderamento coletivo e a construção compartilhada de ações de promoção da saúde;*

VI – *apoio à formação e à educação permanente em promoção da saúde para ampliar o compromisso e a capacidade crítica e reflexiva dos gestores e trabalhadores de saúde, bem como o incentivo ao aperfeiçoamento de habilidades individuais e coletivas, para fortalecer o desenvolvimento humano sustentável;*

VII – *incorporação das intervenções de promoção da saúde no modelo de atenção à saúde, especialmente no cotidiano dos serviços de atenção básica em saúde, por meio de ações intersetoriais; e*

VIII – *organização dos processos de gestão e planejamento das variadas ações intersetoriais, como forma de fortalecer e promover a implantação da PNaPS na RAS, de modo transversal e integrado, compondo compromissos e corresponsabilidades para reduzir a vulnerabilidade e os riscos à saúde vinculados aos determinantes sociais” (CONASS-MS, 2014, p. 05. Grifos nossos).*

Até que ponto as estratégias de promoção da saúde (Pelicioni; Mialhe *et al.*, 2012) estão (in)diretamente ligadas às estratégias de comunicação/C&S (Araújo, 2006; Araújo, 2007; Araújo & Cardoso, 2007; Araújo & Cardoso, 2008; Cardoso & Araújo, 2008; Mendonça, 2009; Araújo; Cardoso & Murтинho, 2010; Araújo & Cardoso, 2012; Cardoso, 2018; Cardoso & Rocha, 2018) e educação em saúde (Monteiro; Vargas *et al.*, 2006; Martins; Stauffer *et al.*, 2007; Mendonça, 2009; OPAS; Moya; Santos & Mendonça, 2009)?

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Faremos então a citação de trabalhos exemplares no âmbito da Comunicação&Saúde/C&S que demonstram avanços nas estratégias comu-

nicativas como meio de interatividade e trocas entre “comunidades” em prol do fortalecimento do SUS.

Merece destaque aqui parte dos trabalhos que pesquisadores do Laboratório-de-Comunicação-e-Saúde/LACES-ICICT-FIOCRUZ⁴⁶ e(m) comunidades têm desenvolvido enquanto estratégias comunicativas comunitárias. Entre LACES, o desafio da C&S ganha corpo sob o prisma do “Modelo Mercado Simbólico” (Araújo, 2000; 2002 e 2004) e os autores-atores “lançam” mão de práticas de pesquisa e ensino (Araújo; Cardoso & Lerner, 2007) através das quais uma metodologia de avaliação para políticas públicas e estratégias de comunicação entra em campo com adolescentes e jovens das comunidades de Curicica e Lins de Vasconcelos (Araújo *et al.*, 2003) e a promoção da saúde e prevenção do HIV/AIDS no município do Rio de Janeiro é colocada em pauta (2002-2003). O percurso que atravessam juntos (comunidade científica e as respectivas comunidades onde e com quem realizaram as trocas, construindo conhecimentos compartilhados), permite fazer um deslocamento dos discursos sobre AIDS, *partindo-caminhando “da centralidade dos contextos para a apropriação de sentidos”* (Cardoso & Lerner, 2009. Grifos nossos).

O ineditismo da PesquisaAIDS foi sair do modelo campanhista e construir ampliações dialógicas com (e na C&S), buscando identificar a melhor forma (contextualizada) de trabalhar a comunicação sobre Aids.

(...)identificar como o público articula [mensagens veiculadas em campanhas de Saúde Pública] em seu próprio meio, levando-se em conta seu acervo pessoal e social de informações, conhecimentos e opiniões. Desse modo, diferentes grupos de jovens elaboraram e produziram as próprias campanhas para, a partir (Cardoso, s/d, p. 19) de sua análise, diagnosticar como as estratégias ou as políticas de comunicação na saúde interferiam no discurso e na tematização dessas comunidades. O material e as estratégias desenvolvidas por cada grupo eram absolutamente diferentes, quase que opostas, *o que vem corroborar a necessidade de descentralização e de democratização desse instrumento para a promoção da saúde*. Enquanto um grupo optou pela produção de vídeo documentário, o outro, mais ligado à

46 Instituto-de-Comunicação-e-Informação-Científica-e-Tecnológica-em-Saúde-Fundação-Oswaldo-Cruz/ICICT-FIOCRUZ.

cultura do *rap* e do *hip hop*, optou pela música *funk*. Em comum, apenas a reprodução dos discursos hegemônicos das campanhas, mas a forma e a linguagem eram distintas. Na música, observou-se ainda a reprodução do discurso e da postura dos primórdios das campanhas, quando se apelava para o medo como estímulo à determinada ação, conforme o trecho a seguir: “Se tu quer morrer/ só depende de você/é só transar sem camisinha/que tu pega HIV (...) /se pegar essa doença/ muito tempo tu não dura” (Cardoso, s/d, p. 20).

Segundo Cardoso, “ficou comprovado que, dentro de uma mesma comunidade, grupos distintos não dialogam entre si. Eles se vestem, falam e pensam diferente. Definitivamente, não há diálogo. Como podemos insistir nos ultrapassados modelos de comunicação ‘campanhista?’”, questiona (Cardoso, s/d, p. 20. Grifos nossos).

Para nós, essa fala de Cardoso é emblemática de movimentos grupais. Isto é, a constatação “dentro de uma mesma comunidade, grupos distintos não dialogam entre si” não diz respeito apenas aos grupos com os quais desenvolveram a PesquisAids, mas em todas as comunidades, inclusive na(s) acadêmica(s), há grupos que não dialogam. Essa parece ser uma questão inerente ao grupalismo-institucionalismo, e a (falta de) comunicação intergrupar é algo que nos chama a atenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os desafios apontados para a educação para a promoção da saúde bem como para a reorientação da formação em saúde coletiva, sem dúvida a interdisciplinaridade nos processos de ensinagem e práticas dialógicas com as comunidades é essencial ao longo de todo o processo de produção-circulação-apropriação de políticas públicas nos contextos comunitários.

“Os resultados preliminares do PET-Saúde/BIS/GraduaSUS apontam, de um lado, para a relevância do componente PAR [UFRB] na formação em saúde no BIS e para o SUS, por outro lado, aos desafios que se apresentam na sua implementação para alcançar, de forma significativa, os objetivos propostos e contribuir para o fortalecimento

do SUS. [Tais resultados] estarão à disposição para o diálogo institucional, em especial, com coordenação de curso do BIS e docentes que estão na condução do componente, com os serviços de saúde e as comunidades locais do município de Santo Antônio de Jesus” (Demétrio; Soares i., 2019, p.14).

Uma das limitações desse ensaio foi não ter situado algumas nuances do PAR-UFRB que se articulam tanto com o balanço da revisão da política nacional de promoção da saúde quanto com as contribuições do trabalho de Merhy-Silva (2012 e 2020).

Sugerimos que estudos futuros desenvolvam articulações nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Naomar. Contextos, impasses e desafios na formação de trabalhadores em Saúde Coletiva no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1677-1682, 2013.

ALMEIDA FILHO, Naomar. Bacharelado Interdisciplinar em Saúde: revolução na educação superior no campo da saúde? *In*: TEIXEIRA, F. T.; COELHO, M. T. D. (org.). **Uma experiência inovadora no ensino superior**: Bacharelado Interdisciplinar em Saúde. Salvador: EDUFBA, 2014. Prefácio, p. 11-2.

ALMEIDA FILHO, Naomar *et al.* Formação médica na UFSB: I. Bacharelado Interdisciplinar em saúde no primeiro ciclo. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 337-348, 2014.

ALMEIDA FILHO, Naomar *et al.* Formação médica na UFSB: II. O desafio da profissionalização no regime de ciclos. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 123-143, 2015.

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (orgs.). *Direito e saúde*. Curitiba: Juruá, 2013.

ARAÚJO, I. S. *et al.* **Promoção da saúde e prevenção do HIV/AIDS no município do Rio de Janeiro**: uma metodologia de avaliação

para políticas e estratégias de comunicação. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: ICICT/Fiocruz, 2003.

ARAÚJO, Inesita. Mercado Simbólico: um modelo de comunicação para Políticas Públicas. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, n. 14, v. 8, p. 165-178, 2004.

ARAÚJO, Inesita Soares de. Materiais educativos e produção dos sentidos na intervenção social. *In: MONTEIRO, S.; VARGAS, E. (orgs.). Educação, Comunicação e Tecnologia Educacional: interfaces com o campo da saúde.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 49-70.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, Janine Miranda; LERNER, K. Comunicação e Saúde: um olhar e uma prática de pesquisa e ensino. *Eco (UFRJ)*, v. 10.1, p. 83-115, 2007.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda. **Comunicação e Saúde.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ARAÚJO, I. S. Comunicação e saúde. *In: MARTINS, C. M.; STAUFFER, A. B. (orgs.). Educação e saúde.* Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007, p. 101-24.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: os princípios do SUS como ponto de vista. *In: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, R. A. (orgs.). Cuidar do cuidado: responsabilidade com a integralidade das ações de saúde.* Rio de Janeiro: CEPESC: IMS/UERJ: ABRASCO, 2008, p. 61-78.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda; MURTINHO, Rodrigo. Comunicação no Sistema Único de Saúde: cenários e tendências. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, n. 10, v. 6, p. 104-115, 2010.

ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: desafios para um pensar-fazer em sintonia com o SUS. *In: PELICIONI, Maria Cecília Focesi; MIALHE, Fábio Luiz (orgs.). Educação e Promoção da Saúde –Teoria e Prática.* São Paulo: Ed. Santos, 2012, p. 115-132.

- AYRES, José Ricardo. Norma e Formação: Horizontes Filosóficos para as Práticas de Avaliação no contexto da Promoção da Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 3, v. 9, p. 583-592, 2004.
- AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita; CALAZANS, Gabriela Junqueira; SALETTI-FILHO, Haraldo César; FRANÇA-JÚNIOR, Ivan. Risco, Vulnerabilidade e práticas de prevenção e promoção. *In*: CAMPOS, G. W. S.; MINAYO, M. C. S.; AKERMAN, M.; DRUMOND-JÚNIOR, M.; CARVALHO, Y. M. de *et al.* (orgs.). **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 375-418.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.
- BERNARDES, Jefferson de Souza. A Psicologia no SUS 2006: alguns desafios na formação. *In*: SPINK, Mary Jane Paris (org.). **A Psicologia em diálogo com o SUS: prática profissional e produção acadêmica**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010, p. 105-128.
- BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOSI, M. L. M.; UCHIMURA, K. Y. A Polissemia da Qualidade na Avaliação de Programas e Serviços de Saúde. *In*: BOSI, Maria Lúcia Magalhães; MERCADO-MARTÍNEZ, F. J. (orgs.). **Pesquisa Qualitativa de Serviços de Saúde**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 75-98.
- BOSI, Maria Lúcia Magalhães; UCHIMURA, Kátia Yumi. Avaliação qualitativa de programas de saúde: contribuições para propostas metodológicas centradas na integralidade e na humanização. *In*: BOSI, M. L. M.; MERCADO, Francisco Javier (orgs.). **Avaliação Qualitativa de Programas de Saúde: enfoques emergentes**. Petrópolis: Vozes, 2006, p. 87-117.
- BOSI, Maria Lúcia Magalhães; PAIM, Jairnilson Silva. Graduação em Saúde Coletiva: limites e possibilidades como estratégia de formação profissional. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 15, v. 4, p. 2029-2038, 2010.

- BRASIL. MINISTÉRIO-DA-SAÚDE. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014**. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Diário Oficial da União, 2014, 12 nov. Seção 1, n. 63, p. 138.
- BUSS, Paulo Marchiori; CARVALHO, Antônio Ivo. Desenvolvimento da promoção da saúde no Brasil nos últimos vinte anos (1988-2008). **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 6, v. 14, p. 2305-2316, 2009.
- CANGUILHEM, G. **O normal e o patológico**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.
- CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: notas sobre a trajetória histórica e tendências atuais. **Saúde em Foco**. Rio de Janeiro, v. 23, p. 17-32, 2002.
- CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e saúde: notas sobre a trajetória histórica e tendências atuais. **Saúde Em Foco**, n. 23, p. 17-32, 2004.
- CARDOSO, Janine Miranda. O desafio da comunicação em saúde. **Capa/Rede Câncer (INCA)**, s/d, p. 15-20.
- CARDOSO, Janine Miranda; ARAÚJO, Inesita Soares de. [Verbetes] Comunicação e Saúde. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (orgs.). **Dicionário de Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008, p. 94-103.
- CARDOSO, Janine Miranda; LERNER, K. Os jovens e os discursos sobre AIDS: da centralidade dos contextos para a apropriação de sentidos. **RECIIS**, v. 313, p. 286, 2009.
- CARDOSO, Janine Miranda. Editorial: Comunicação e Saúde na Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde. **Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde**, v. 20, p. 1-4, 2018.
- CARDOSO, Janine Miranda; ROCHA, Rogério Lannes. Interfaces e desafios comunicacionais do Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1871-1880, 2018.

- CARVALHO, Liliane Brandão; BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Tessituras de um modo “ÉticoPolítico” do cuidado em Saúde Mental. *In: NUNES, Mônica; LANDIM, Fátima Luna Pinheiro (orgs.). Saúde Mental na Atenção Básica, Política e Cotidiano*. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 201-220.
- CECÍLIO, L. C. O.; MATSUMOTO, N. F. Uma taxonomia operacional de necessidades de saúde. *In: PINHEIRO, Roseni; FERLA, A. A.; MATTOS, R. A. (orgs.). Gestão em redes: tecendo os fios da integralidade em saúde*. Rio de Janeiro: EdUCS: IMS/UERJ: CEPESQ, 2006, p. 37-50.
- CECCIM, Ricardo Burg; FEUERWERKER, Laura C. Macruz. Mudança na graduação das profissões de saúde sob o eixo da integralidade. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, n. 20, v. 5, p. 1400-1410, 2004.
- CITELLI, A.; BERGER, C. L. B. R. K.; BACCEGA, M. A.; LOPES, M. I. V.; FRANÇA, V. V.; CAMARGO, R. Z. *et al.* (orgs.). **Dicionário de comunicação: escolas, teorias e autores**. São Paulo: Contexto, 2014.
- COE, G. Comunicación y promoción de la salud. **Chasqui. Revista Panamericana de Comunicación**, n. 63, 1998.
- COIMBRA, Maria Cecília Bouças. Historicizando a relação entre Psicologia e Direitos Humanos no Brasil. *In: JACÓ-VILELA, A. M.; CEREZZO, A. C.; RODRIGUES, Heliana de Barros Conde (orgs.). Clio-Psiquê Paradigmas: Historiografia, psicologia, subjetividades*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999, p. 235-246.
- COIMBRA, Maria Cecília Bouças; LEITÃO, Maria Beatriz Sá. Direitos Humanos e a construção de uma Ética Militante. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 09, 2007.
- COIMBRA, M. C.; PASSOS, E.; BENEVIDES-DE-BARROS, Regina. **Direitos Humanos no Brasil e o Grupo Tortura Nunca Mais**. RJ, s/d.

- COIMBRA, Elisa Mara. Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil. **Sur**. São Paulo, n. 19, v. 10, p. 62-63, 2013.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE/CONASS Progestores. **Nota Técnica 18/2014. Revisão- da- Política-Nacional-de-Promoção-da-Saúde**. Brasília: MS, 2014.
- CORCORAN, N. **Comunicação em Saúde: estratégias para Promoção de Saúde**. São Paulo: Editora Roca LTDA, 2011.
- CZERESNIA, D. Conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção. *In*: CZERESNIA, Dina; FREITAS, C. M. (orgs). **Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003, p. 43-57.
- DEMÉTRIO, F.; ALVES, V. S.; BRITO, S. M. Bacharelado Interdisciplinar em Saúde: a concepção **positiva de saúde como referencial (re)orientador do modelo de formação**. *In*: SANTANA, L. A. A.; MEIRELES, E.; OLIVEIRA, R. P. **BIS – Bacharelado Interdisciplinar em Saúde da UFRB: inovações curriculares, formação integrada e em ciclos**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2016.
- DIMENSTEIN, Magda; MACEDO, João Paulo. Formação em Psicologia: requisitos para atuação na atenção primária e psicossocial. **Psicologia Ciência & Profissão**, n. Especial, v. 32, p. 232-245, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932012000500017>.
- DIMENSTEIN, Magda; SIQUEIRA, Kamila; MACEDO, João Paulo; LEITE, Jader; DANTAS, Candida. Determinação social da saúde mental: contribuições à psicologia no cuidado territorial. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, n. 2, v. 69, p. 72-87, 2017. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672017000200006.
- FERREIRA, M. S.; CASTIEL, L. D. Which empowerment, which Health Promotion? Conceptual convergences and divergences in preventive health practices. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 25, v. 1, p. 68-76, 2009.

- FREITAS, Maria de Fatima Quintal de. Práxis e formação em Psicologia Social Comunitária: exigências e desafios ético-políticos. **Estudos de Psicologia**. Campinas, n. 3, v. 32, p. 521-532, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-166X2015000300017>.
- GASKELL, G.; BAUER, M. W. (orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth generation evaluation**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1989.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- LIMA, Aline Maria Peixoto; REIS, Amélia Borba Costa; SANTOS, Diana Anunciação; REIS, Jeiza Botelho Leal; SOARES, Micheli Dantas; PINTO, Nubia dos Reis; BRITO, Sheila Monteiro; RAMOS, Ticiania Osvald. Avaliação integrativa: alcances e desafios de uma metodologia avaliativa interdisciplinar. *In*: LIMA, Aline Maria Peixoto; OLIVEIRA, Fabio Santos de; DEMÉTRIO, Fran; REIS, Jeiza Botelho Leal; ROCHA, Mayara Melo; MANJAVACHI, Marianne Neves; SOARES, Micheli Dantas; KLEIN, Sibebe Oliveira Tozetto; ALVES, Vânia Sampaio (orgs). **BIS Bacharelado Interdisciplinar em Saúde da UFRB: vivências em um modelo de formação interprofissional**. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2019, p. 83-94.
- MALTA, Deborah Carvalho; CHIORO-DOS-REIS, Ademar Arthur; JAIME, Patrícia Constante; NETO, Otaliba Libanio de Moraes; SILVA, Marta Maria Alves da; AKERMAN, Marco. O SUS e a Política Nacional de Promoção da Saúde: perspectiva, resultados, avanços e desafios em tempos de crise. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 23, v. 6, p. 1799-1809, 2018.
- MATTOS, R. A. Direito, necessidades de saúde e integralidade. *In*: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, R. (orgs). **Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação**

- em espaços públicos.** Rio de Janeiro: Cepesc/UERJ/ABRASCO, 2005, p. 33-46.
- MARTINHO, Braga Batista e Silva. Um caso entre a Saúde Mental e os Direitos Humanos: as versões e a vítima. **Physis - Revista de Saúde Coletiva**, n. 23, v. 4, p. 1257-1275, 2013.
- MARTINHO, Braga Batista e Silva; KÖLLING, Gabrielle Jacobi; SÁ, Maria Céia Delduque Nogueira Pires de. Direito Sanitário: o Direito à Saúde no Sistema Prisional. **Rev Tempus Actas Saúde Coletiva**, p. 281-297, 2013.
- MENDONÇA, Ana Valéria Machado. O processo de comunicação Todos-Todos e a produção de conteúdos: desafios à Gestão do Conhecimento. *In: ORGANIZAÇÃO-PAN-AMERICANA-DA-SAÚDE/OPAS; MOYA, José; SANTOS, Eliane Pereira dos; MENDONÇA, A. V. M. Gestão do Conhecimento em Saúde no Brasil: avanços e perspectivas.* OPAS, 2009, p. 18-24.
- MERHY, Emerson Elias *et al.*(orgs.). **Avaliação compartilhada do cuidado em saúde: surpreendendo o instituído nas redes.** Rio de Janeiro: Hexis, 2016. (Políticas-e-cuidados-em-saúde).
- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. **Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da RENAST-SUS.** 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social. Projeto *Transversões* (“Saúde Mental, Desinstitucionalização & Abordagens Psicossociais”) –Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012a. *In: MERHY-SILVA, F. N. Contribuições para a construção de uma Clínica Ampliada e do Apoio Matricial na expansão da Rede-Nacional-de-Atenção-Integral-à-Saúde-do-Trabalhador-no-Sistema-Único-de-Saúde/RENAST-SUS (2001-2011).* Volume I. São João Del Rei: Editora UFSJ, 2014.
- MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. A transversalidade e a intersectorialidade como princípios organizadores das ações entre Direitos Humanos e Políticas Públicas. *In: MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Direitos*

Humanos, Políticas Públicas & Empoderamento. São João del Rei, MG: Editora UFSJ, 2018a.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. **Abordagens Psicossociais Aplicadas ao SUS e ao SUAS.** São João del Rei: Editora UFSJ, 2018b.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Integralidade como Analisador de Políticas Públicas-Sociais e dos Modelos de Atenção à Saúde/da Assistência em Saúde. *In:* ASENSI, Felipe Dutra; ALMEIDA, Marcelo Pereira de; REIS, Vanessa Velasco; AIETA, Vania Siciliano (orgs). **Políticas públicas e suas especificidades.** Rio de Janeiro: FGB/Pembroke Collins, 2020, p. 433-453. Disponível em: <https://www.caedjus.com/conipub2019/>.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Intersetorialidade entre a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e outras Políticas Públicas afins. *In:* JULIÃO, Carla; NOVO, Cristiane Barroncas; ASENSI, Felipe Dutra; OLIVEIRA, Rafael Bastos de; SEGAL, Robert (orgs.). **Temas contemporâneos de Educação.** Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020b, p. 520-545.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes. Educação Popular e(m) Saúde & Empoderamento em Saúde Mental do(s/as) Trabalhador(es/as). *In:* RODRIGUES, Alexnaldo Teixeira; FERREIRA, Antônio Carlos Gomes; FRANCESCHINI, Bruna; SILVA-DE-ARAÚJO, Danielle Ferreira Medeiro da; BALESTERO, Gabriela Soares (orgs.). **Educação e Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020c, p. 286-306. Disponível em: www.caedjus.com/caeduca2019.

MERHY-SILVA, Fabiana Nunes; VASCONCELOS, Eduardo Mourão; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Apoio Matricial e Institucional entre Redes e Políticas Públicas: Desafios ao SUS e ao SUAS (Capítulo 9). *In:* OLIVEIRA, Thaislayne Nunes de. **Política Social e Gestão de Serviços Sociais 2.** Ponta Grossa, PR: Atena, 2020, p. 88-102. ISBN: 978-65-86002-29-4. DOI (Capítulo) 10.22533/at.ed.2942009039. Disponível em: www.atenaeditora.com.br.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec: Abrasco, 2000.

- MINAYO, M. C. S. *et al.* Métodos, técnicas e relações em triangulação. *In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G. & SOUZA, E. R. SOUZA (orgs.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005, p. 71-103.
- MUSSE, Luciana Barbosa. **Novos sujeitos do direito: as pessoas com transtorno mental na visão da Bioética e do Biodireito.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ONOCKO-CAMPOS, Rosana; FURTADO, J. P. **Desafios da avaliação de programas e serviços em saúde.** Campinas: Editora Unicamp, 2011.
- PELEGRINI-FILHO, A.; BUSS, P. M.; ESPERIDIÃO, M. A. Promoção da Saúde e seus fundamentos: determinantes sociais, ação intersetorial e políticas públicas saudáveis. *In: PAIM, J.; ALMEIDA-FILHO, N. Saúde Coletiva: teoria e prática.* Rio de Janeiro: MedBook, 2014.
- PINHEIRO, Roseni; HEBERT-DA-SILVA, Fabio. Pesquisa e Práticas de Apoio Institucional: um ensaio sobre os nexos axiológicos e epistemológicos entre Integralidade, Humanização e Formação na Saúde. **Saúde & Transformação Social**, n. 2, v. 5, p. 11-19, 2014.
- QUINTAL, Maria de Fatima. Desafios atuais e antigas sutilezas nas práticas da psicologia social comunitária. **Psicol. Conoc. Soc.** Montevideo, n. 1, v. 6, p. 131-163, 2016. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-70262016000100007.
- RAUTER, C.; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES-DE-BARROS, Regina (orgs.). **Clínica e política: subjetividade e violação dos Direitos Humanos.** Equipe Clínico-Grupal/Grupo-Tortura-Nunca-Mais-RJ. Instituto-Franco-Basaglia. Rio de Janeiro: Editora-Te-Corá, 2002.
- RIVERA, Francisco Javier Uribe (org.). **Agir Comunicativo e Planejamento social (uma crítica ao enfoque estratégico).** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

- RIVERA, Francisco Javier Uribe. A gestão situacional (em saúde) e a organização comunicante. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, n. 12, v. 3, p. 357-372, 1996.
- RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E. Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 4, v. 2, p. 355-65, 1999.
- RIVERA, F. Javier Uribe; ARTMANN, E. Planejamento e gestão em saúde: histórico e tendências com base numa visão comunicativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 15, p. 2265-74, 2010.
- SILVA, Patrícia Ferrás Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Os sentidos e disputas na construção da Política Nacional de Promoção da Saúde. **Physis - Revista de Saúde Coletiva**, n. 24, v. 2, p. 441-465, 2014.
- VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Complexidade e Pesquisa Interdisciplinar: Epistemologia e Metodologia Operativa**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história, teorias e estratégias**. São Paulo: Paulus, 2003.
- VASCONCELOS, Eduardo Mourão (org.). **Desafios políticos da Reforma Psiquiátrica Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2010.
- VASCONCELOS, Eduardo Mourão (org.). **Manual de direitos e deveres dos usuários e familiares em Saúde Mental e drogas**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ; Brasília: Ministério da Saúde/ Fundo Nacional de Saúde, 2014.
- VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. **Avaliação de Políticas e Programas de Saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INCLUSÃO DE PESSOAS SURDAS

*Lidiane Sacramento Soares*⁴⁷

INTRODUÇÃO

As pessoas surdas fazem parte de um grupo de minoria linguística, pois a sua língua materna é a Língua Brasileira de Sinais-Libras e a Língua Portuguesa é a sua segunda língua em sua modalidade escrita. Isso é assegurado por meio da Lei nº 10.436/02, conhecida como Lei da Libras, que a reconhece como meio legal de comunicação para a comunidade surda. Vale salientar que a comunidade surda não é composta somente por surdos, mas também familiares, amigos, professores, tradutores e intérpretes de Libras, enfim, todos que lutam e apoiam as causas da pessoa surda.

Apesar da existência da Lei e do Decreto nº 5.626/05, que regulamenta a Lei da Libras, considerando assim conquistas alcançadas por meio dos movimentos surdos, é possível perceber que na prática a sociedade ainda é excludente e preconceituosa, na maioria das vezes por falta de conhecimento. Muitos ao se referirem à pessoa surda, utilizam o termo surdo-mudo, no entanto, esse termo está ultrapassado por ser considerado incorreto, mas mesmos nos dias atuais várias pessoas ainda fazem uso por falta de informação.

47 Mestranda em Crítica Cultural pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB (Campus II – Alagoinhas) e também Especialista em Libras e em Atendimento Educacional Especializado – AEE. Atua como TILSP de Nível Superior do CAS em Aracaju-SE e pesquisa a área da Surdez, mais especificamente sobre a Educação de Surdos.

Este trabalho científico tem como objetivo apresentar algumas ações e reflexões acerca de políticas públicas que auxiliem no processo de inclusão da pessoa surda na sociedade. Serão apresentadas algumas ações desenvolvidas na Bahia, no Município de Feira de Santana e também no Município de Salvador, práticas desenvolvidas por pessoas surdas e ouvintes envolvidos nas causas do cidadão surdo. Além de refletir um pouco sobre o mês de setembro, o por que “setembro azul”? Quais as datas relevantes nesse mês para a comunidade surda e suas importâncias. Aqui tratarei também sobre a mais recente conquista na educação no Brasil, a Lei nº 14.191/21, que trata da Educação Bilíngue de surdos.

Este trabalho se justifica pela necessidade de refletir sobre os desafios que as pessoas surdas ainda enfrentam nos dias atuais por falta de políticas públicas que visem a sua verdadeira inclusão. Considero que este trabalho de cunho investigativo, de revisão sistêmica, irá contribuir para disseminar ideias de propostas que ajudarão a disseminar informações sobre a comunidade, cultura e identidade surda, priorizando a ideia de o poder público ofertar cursos de formação na área de Libras para todos os profissionais.

O método utilizado para desenvolver essa pesquisa foi a bibliográfica, exploratória e de natureza qualitativa, busquei sites, blogs e artigos de periódicos que abordassem a temática. Vale salientar que ainda existe uma lacuna quando se busca pesquisas na área da surdez, de políticas públicas voltadas à pessoa surda. Ainda temos muito que avançar.

1. O MÊS SETEMBRO AZUL

O mês de setembro é um mês recheado de datas comemorativas para a comunidade surda, datas essas que visam conscientizar a população brasileira acerca da acessibilidade linguística às pessoas surdas e também comemorar as várias conquistas já alcançadas. Uma luta constante é a favor de mais escolas bilíngues, de modo que estudantes surdos e ouvintes aprendam juntos e valorizem as diversidades que existem nos espaços escolares.

São 5 (cinco) datas importantes no mês de setembro, duas delas nos remetem a lembranças tristes, foram os dias 06/09 e 11/09, nos quais ocorreram o Congresso de Milão em 1880, em que a filosofia da educação de surdos aprovada foi o oralismo, proibindo assim as Línguas de Sinais. No entanto, em 23/09 comemora-se o dia interna-

cional das Línguas de Sinais. É uma data de reflexão da necessidade de divulgá-las a fim de promover acessibilidade linguística e consequentemente inclusão das pessoas surdas na sociedade. Já em 26/09 comemora-se o dia Nacional do Surdo,⁴⁸ pois nesta data foi fundada a primeira escola para surdos no Brasil, que depois passou a ser chamada de Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES. Foi fundado no Rio de Janeiro em 1857 e até hoje é a maior referência na Educação Bilíngue de Surdos em todo o país. E em 30/09 é uma data comemorada mundialmente em homenagem ao Tradutor e Intérprete porque foi nesta data que faleceu São Jerônimo, conhecido como o tradutor da Bíblia do grego e hebraico para o latim.

Por o mês de setembro possuir várias datas que fazem alusão à comunidade surda é um mês conhecido como Setembro Azul. A cor azul representa dois marcos históricos, inicialmente, no período da Segunda Guerra Mundial, que simboliza a opressão que os surdos enfrentaram por serem considerados pelos nazistas seres incapazes para ir à guerra, eram vistos como deficientes e utilizavam uma faixa azul no braço para serem identificados como inferiores. Posteriormente à Segunda Guerra Mundial, a cor azul passou a simbolizar o orgulho de ser surdo, além de representar a identidade e a cultura surda.

No Município de Feira de Santana, interior da Bahia, no dia 26 de setembro de 2021 foi comemorado o Dia Nacional dos Surdos na Associação dos surdos da região. Foi um espaço de propagação da importância de respeitar os direitos da pessoa surda e de gerar a visibilidade da comunidade surda e incluí-la na sociedade.

Neste evento, o vereador Pedro Américo se fez presente, representando o prefeito Municipal de Feira de Santana, Colbert Filho, e fortaleceu a ideia de “políticas públicas para os surdos”, reconheceu a necessidade de o Município oferecer cursos profissionalizantes para as pessoas surdas, a fim destas serem aptas a atuar em qualquer setor da sociedade. Além disso, o vereador apoiou o fortalecimento da comunidade surda por meio da Associação e incentivou a promoção de cursos de capacitação para tradutores e intérpretes de Libras.

48 O dia foi instituído através da Lei nº 11.796, em 29 de outubro de 2008.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO DE SURDOS

O povo surdo faz parte do grupo de minorias linguísticas e que, apesar de algumas conquistas, até os dias atuais ainda enfrentam vários desafios. Conforme afirma Mônica Mota (2021): “O Ministério dos Direitos Humanos reforça a importância de implementar ações positivamente válidas para o desenvolvimento de políticas públicas que possam garantir cada vez mais a inclusão dessas pessoas na sociedade.”

Souza (2012) enfatiza o papel do Estado em promover a Educação Bilíngue de surdos, que é um direito linguístico garantido por Lei e reconhecido como a melhor filosofia da educação de surdos. Vale salientar que para efetivar o ensino bilíngue é preciso incentivar por meio de políticas públicas as formações iniciais e continuadas dos profissionais da educação.

Com o movimento surdo em todo o Brasil, a mais recente conquista da comunidade surda alcançada foi a Lei 14.191, que foi sancionada em 3 de agosto de 2021. Esta lei é um grande avanço, pois institui a Educação Bilíngue de Surdos como modalidade de ensino obrigatória em toda sua escolaridade, ou seja, desde a educação infantil, se estendendo ao longo da vida acadêmica. Com isso, é possível afirmar que esta Lei 14.191/21 altera a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) para definir sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos.

Antes da alteração da LDB, os surdos faziam parte da modalidade de educação especial e agora passam a fazer parte do bilinguismo, específico para as pessoas surdas, ou seja, que aprenderão Libras como primeira língua - L1 e Língua Portuguesa como segunda língua - L2 em sua modalidade escrita.

A partir da publicação desta nova Lei surgem novas demandas no contexto educacional e com isso os poderes públicos terão que criar novas políticas públicas, principalmente voltadas para a formação de professores bilíngues, a fim de estarem aptos e capacitados a atuarem junto ao público surdo, seja em escolas ou universidades, pois agora a oferta da modalidade bilíngue é obrigatória, ou seja, a pessoa surda tem o direito garantido de aprender na sua língua materna, que é a Língua Brasileira de Sinais – Libras e o Português escrito como segunda língua.

É preciso avançar, investir na capacitação de docentes e profissionais da educação de modo geral, assim como ofertar a disciplina de Libras nas

escolas para os estudantes ouvintes, de modo que estes aprendam a conviver, respeitar e valorizar a comunidade surda, afinal, é papel da escola construir um espaço que estimule o respeito à diversidade, o desenvolvimento de empatia, de um pensamento crítico e consequentemente formar um estudante autônomo, que reconheça o seu papel como cidadão na sociedade.

É pertinente dizer que vivemos em um país multiculturalista e que a sociedade é constituída por diferentes identidades, e sobre a valorização da identidade do estudante, a escola pode trazer grandes contribuições ao permitir no espaço educativo discussões acerca do preconceito, da desigualdade social, favorecendo uma educação cidadã, uma educação que ensine o respeito às diferenças.

Nesse sentido, a diversidade vem como um compromisso de educar para o exercício pleno das dimensões humanas, expressando conceitos e valores considerados fundamentais para o exercício da democracia e da cidadania.

Para que a democracia educacional aconteça, é preciso com urgência avançar no processo de inclusão, pois muitos avanços já foram conquistados por meio dos movimentos sociais da comunidade surda. Um exemplo desses avanços foram as leis e decretos que regulamentam tanto a Libras quanto a profissão do tradutor e intérprete de Libras, no entanto, isso não é tudo, ainda temos muito que avançar, afinal, ter só a presença do profissional de Libras não significa inclusão.

A verdadeira inclusão é quando toda comunidade escolar, professores, alunos, funcionários em geral e os familiares de surdos, aprendam a língua brasileira de sinais - Libras, para conseguirem se comunicar com as pessoas surdas, revelando a importância em aprender esse idioma, que é a segunda língua para a comunidade surda do Brasil, logo, é crucial que todos percebam a importância em aprender.

É de fundamental importância colocar a Libras como componente curricular nas escolas para ser ensinada a todos, desde a educação infantil até o ensino superior em todas as áreas, afinal o surdo é um cidadão, assim como o ouvinte, e que poderá frequentar qualquer lugar, seja um hospital, um restaurante, uma secretaria de escola, uma delegacia, uma farmácia, entre outros lugares, e todos os brasileiros devem aprender a Libras, se querem vencer as barreiras da comunicação e promover a verdadeira inclusão dos surdos na sociedade.

3. AÇÕES QUE AUXILIAM NA INCLUSÃO DE PESSOAS SURDAS

A Prefeitura Municipal de Salvador, na Bahia, em parceria com a Unidade de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência – UPCD, promoveu um curso prático de Libras, as aulas ocorreram de janeiro a julho de 2020 e essa capacitação foi viabilizada por meio da Secretaria de Promoção Social e combate à Pobreza. As aulas foram oferecidas aos servidores de diversas áreas que atuam na Defensoria Pública da Bahia, a fim de capacitá-los a atender às demandas trazidas por pessoas surdas em condições de vulnerabilidade social.

Como produto deste curso foi criado um vídeo pelos cursistas e por fim publicado no “Facebook.com/defensoriabahia”. O objetivo do vídeo é convidar as mulheres surdas baianas que sofrem alguma situação de violência doméstica e familiar, principalmente neste momento de luta contra a pandemia causada pela Covid-19, a denunciarem, a procurarem ajuda através do chat desse facebook, no qual o vídeo foi postado. Com essa ação desenvolvida por profissionais da Defensoria Pública da Bahia, amplia-se a possibilidade de denúncias em caso de vítimas, além de promover acesso a informações relevantes acerca de direitos por meio da Libras.

Uma outra ação recente que contribui para o acesso a informações para as pessoas surdas é a criação do canal no Youtube: “JusLibras com Laiza Rebouças”. Seu canal foi criado em 10 de maio de 2019 com a finalidade de manter as pessoas surdas informadas de seus direitos. E em junho de 2020 foi publicada uma entrevista com a professora Laiza Rebouças, no site do g1/Bahia, na qual informa que ao começar a criar os vídeos dando orientações jurídicas, um dos principais temas que ela notou ser foco de dúvidas foi sobre violência doméstica.

Rebouças explica que muitas mulheres surdas são afetadas por esse problema e que por não conseguirem denunciar por telefone, procuram por ela para pedir ajuda, para denunciar, fazer um boletim de ocorrência – BO ou quando sofrem agressões físicas, registrar no IML. Essas mulheres a procuram, pois sabem que nesses espaços é raro conseguir comunicação efetiva ou informação acessível em Libras.

Em seu canal do Youtube, em 24 de junho de 2020, Laiza Rebouças, por meio de um vídeo de 1min:51, convida a todos para participar da

campanha Cruz Vermelha contra a violência doméstica, buscando estimular as vítimas surdas a denunciar qualquer tipo de violência sofrida em tempos de pandemia, em período de quarentena.

Em matéria ao G1/BA, a professora baiana surda diz que a “violência contra mulheres surdas também cresceu” (REBOUÇAS, 2020). Isso porque houve o período de isolamento social causado pela pandemia, o que, segundo ela, contribuiu muito para o aumento da violência contra mulheres surdas e também para a diminuição de denúncias. O que a motivou a orientar as vítimas por meio da Língua Brasileira de Sinais – Libras sobre como as mesmas deviam proceder para ir em busca de seus direitos e proteção.

Vale salientar que o canal “JusLibras” da produtora Laiza Rebouças foi criado por motivação da comunidade surda baiana, tendo em vista que ela é professora de Libras e também é bacharela em Direito. Logo, muitas pessoas ao saber da sua formação acadêmica, lhe pediam orientações jurídicas em Libras para que os surdos pudessem ter informações acerca de seus direitos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo a autora Keli Krause (2017):

a inserção das mulheres brancas e negras nos movimentos sociais deu início a campanha de direitos humanos no Brasil, mas as mulheres surdas, negras ou não e também as mulheres com outros tipos de deficiências, não foram incluídas nestas discussões, por total desconhecimento dos grupos acerca dessas minorias (KRAUSE, 2017).

Diante disso, é possível perceber o quão falho tem sido a acessibilidade linguística em órgãos públicos que não têm a presença de um profissional Tradutor e Intérprete de Libras e/ou nem possui um número mínimo de funcionário que saiba Libras, que tenha conhecimento sobre a cultura surda. Essa lacuna que existe acaba dificultando a participação dessa minoria composta por mulheres surdas, negras ou não, com outras deficiências ou não, nos movimentos sociais, nas lutas pelos seus direitos.

Gládis Perlin e Schirley Vilhava são autoras surdas e são representantes da FENEIS – Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (uma entidade que representa nacionalmente a Comunidade Surda em defesa de seus direitos e de políticas públicas nas mais diversas áreas, como na educação, saúde, assistência social e cultura).

As autoras se preocupam em alertar as mulheres surdas sobre os problemas constantes que ocorrem devido a uma visão ainda colonialista predominante em nossa sociedade. Elas afirmam:

A mulher surda é comparada à mulher deficiente. Muitas vezes a sociedade continua com a educação colonialista sobre a mulher surda sem noção de sua diferença. No momento em que somos chamadas de deficientes, somos comparadas às mulheres ouvintes. Essa é uma representação que assume aspectos de discriminação, de nossa língua e cultura, pelo completo desconhecimento do valor linguístico que a língua de sinais possui e também pelo completo desconhecimento da significação do ser mulher surda, ou seja, ser uma pessoa que entende o mundo pelos olhos e necessita de informação em sua língua visual (PERLIN; VILHAVA, 2016, p. 6).

Logo, é possível perceber que é preciso que sejam criadas políticas públicas que disseminem o conhecimento acerca da Libras, que é uma língua de modalidade visual espacial, e sobre a pessoa surda, suas características, suas identidades e cultura. Além de garantir acessibilidade às pessoas surdas em todos os espaços, principalmente nos ambientes escolares, para garantir uma educação bilíngue e no contexto da saúde, tendo em vista que nesta última área citada muitos surdos relatam os seus sofrimentos por falta de intérpretes nos ambientes clínicos e hospitalares e às vezes pessoas surdas morrem por ingerirem algum medicamento incorreto ou pela dificuldade no atendimento. Logo, defendo a oferta de formação continuada na área da Libras para todos os profissionais da saúde, a fim de garantir um atendimento inclusivo, humano e eficiente, sem a barreira da comunicação com o surdo.

Em um blog de nome “Surdez: Descobrimo um Novo Mundo” possui uma citação que considero pertinente trazer aqui, pois trata sobre tipos de violência que as pessoas surdas sofrem. “O trabalho de McQuiller

Willians e Porter (2010) relatou que tanto os homens quantos as mulheres surdas têm 1,5 vez mais chances de ser vítima de assédio sexual, agressão sexual, abuso psicológico e abuso físico do que os ouvintes” (GUIMARÃES, 2012).

CONCLUSÃO

A partir de diversos contextos apresentados neste trabalho, é possível concluir que é necessário a construção e prática de políticas públicas nas mais diversas áreas voltadas às pessoas surdas, visto que muitos são os desafios que elas enfrentam por causa da barreira na comunicação, pela falta de profissionais bilíngues nos espaços sociais.

Sabemos que a pessoa surda tem direito à educação, à saúde, à segurança, à cultura e ao lazer e é necessário melhorar a acessibilidade para garantir esses direitos, logo, é preciso que haja a efetivação de políticas públicas a fim de vencer as barreiras que o povo surdo ainda enfrenta.

Acredito e defendo que o melhor caminho para alcançar a verdadeira inclusão da pessoa surda na sociedade é por meio da educação, pois a partir do âmbito educacional é possível promover a empatia, o respeito às diferenças e o conhecimento acerca da comunidade, cultura e identidades surdas, rompendo, assim, com os estereótipos e preconceitos tão disseminados na sociedade sobre o cidadão surdo.

Reforço e afirmo a necessidade de o poder público, em todas as esferas, municipal, estadual e federal, investir em formações, capacitações de Libras para todas as profissões, afinal, os surdos estão em todos os espaços, além disso, não é o surdo que tem que se adequar à sociedade ouvinte, na verdade, é a sociedade que deve estar preparada para receber, atender e incluir a pessoa surda, pois como afirma Vygotsky (1993): “Não é a surdez que define o destino das pessoas, mas o resultado do olhar da sociedade sobre a surdez.”

Considero aqui que apesar de avanços, os surdos ainda enfrentam barreiras na comunicação e ainda temos muito a avançar em todas as áreas para atender a esse grupo minoritário. Nesse sentido, este trabalho científico não se encerra aqui, apenas trago algumas discussões a fim de promover a reflexão da lacuna que ainda existe quando falamos em políticas públicas que promovem a inclusão da pessoa surda. É preciso que mais

pesquisas sejam feitas e projetos de intervenção possam ser criados para garantir a efetivação das políticas já existentes para esse público.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Defensoria Pública. **Curso de LIBRAS capacita servidores que atuam em áreas sociais da Defensoria.** Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/curso-de-libras-capacita-servidores-que-atuam-em-areas-sociais-da-defensoria/>. Acesso em: 29 de set. de 2021.

BLOG DA REDE. Blog da Plataforma Anísio Teixeira – Instituto Anísio Teixeira (SEC/BA). **Setembro Azul!** Disponível em: <http://blog.pat.educacao.ba.gov.br/blog/2021/09/setembro-azul/>. Acesso em: 30 de set. de 2021.

BLOG HAND TALK. **Setembro Azul: qual é o nosso papel no mês dos surdos?** Disponível em: <https://blog.handtalk.me/setembro-azul-mes-dos-surdos/>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

BLOG. Surdez: Descobrindo um Novo Mundo. Disponível em: <http://descobririndosurdez.blogspot.com/2012/06/mulheres-surdas-tem-15-vezes-mais.html>. Acesso em: 28 de ago. de 2021.

BRASIL. Constituição. **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, **Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002.** Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 abr. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2202/110436.htm. Acesso em: 10 de fev. de 2020.

BRASIL, **Lei nº 14.191, de 03 de agosto de 2021.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. Diário Oficial da União, Brasília, 04 ago. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14191.htm. Acesso em: 04 de ago. de 2021.

BRASIL, **Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005**. Regula a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/decreto/d5626.htm. Acesso em: 10 de fev. de 2021.

FACEBOOK. **#Repost @defensoriabahia • • • • • Temos um recado para as mulheres surdas baianas: a Defensoria pode atendê-las através do chat do**. Facebook. 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=1175499879457352> Acesso em: 02 de out. de 2021. Tempo de duração: 3:11.

G1/ BAHIA. **‘Violência contra mulheres surdas também cresceu’, diz baiana que criou canal de orientações jurídicas em libras**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/10/31/violencia-contras-mulheres-surdas-tambem-cresceu-diz-baiana-que-criou-canal-de-orientacoes-juridicas-em-libras.ghtml> Acesso em: 02 de out. de 2021.

KRAUSE. K. Feminismos Surdos, Deficiências e Políticas Públicas. *In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENLAÇANDO SEXUALIDADES*. Editora Realize. 2017.

PERLIN, Gládis; VILHAVA, Schirley. Mulher surda: elementos ao empoderamento na política afirmativa. **Revista Forum**. Rio de Janeiro, n. 33, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.porsinal.pt/index.php?ps=artigos&idt=artc&cat=27&idart=453> Acesso em: 27 de maio de 2017.

REBOUÇAS. L. **Campanha Cruz Vermelha contra Violência Doméstica**. YouTube. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d4v79iVTqx8> Acesso em: 02 de set. de 2021. Tempo de duração: 1:51.

SANTANA. Prefeitura Municipal de Feira de. **Dia dos Surdos é marcado pela importância de políticas públicas na inclusão**. Disponível em: <https://www.feiradesantana.ba.gov.br/servicos.asp?ti>

tulo=Dia%20dos%20Surdos%20%E9%20marcado%20pela%20
import%20ncia%20de%20pol%20ticas%20p%20F%20bricas%20
na%20inclus%20o&id=1&link=secom/noticias.asp&idn=28271
Acesso em: 28 de set. de 2021.

SOUZA. A. C. da S. Educação Bilíngue para surdos: perspectivas e cons-
truções. In: V SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ES-
PECIAL. Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

VYGOTSKY. L. **Pensamento e Linguagem**. São Paulo: Martins Fon-
tes, 1993.

A DIALOGICIDADE ENTRE O PENSAMENTO DE PAUL RICOEUR E DE PAULO FREIRE: A ÉTICA DA PESSOA COMO CERNE DE ANÁLISE

*Antocleia de Sousa Santos*⁴⁹

INTRODUÇÃO

Relacionar a Filosofia de Paul Ricoeur com a Pedagogia de Paulo Freire é tratar de temas entre ambos com objetivos comuns. Este artigo busca analisar a ética da pessoa na filosofia de Paul Ricoeur e na pedagogia de Paulo Freire através da dialogicidade como eixo de ligação. Está fundamentado na revisão de literatura das principais obras dos autores: Paul Ricoeur (*Em torno ao político*; *Nas fronteiras da filosofia*), Paulo Freire (*Pedagogia da autonomia*; *Pedagogia da indignação*; *Pedagogia do oprimido*) e em fontes secundárias de periódicos no Google Acadêmico, com o intuito de apresentar a ética da pessoa na filosofia de Paul Ricoeur e definir a ética na pedagogia de Paulo Freire.

49 Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Fernando Pessoa-UFP (Porto/Portugal) com especialidade em Sociologia; Especialista em Supervisão Escolar pela Universidade Cândido Mendes-UCAM (Rio de Janeiro/RJ/Brasil); Graduada em Filosofia pela Universidade Federal do Maranhão-UFMA (São Luís/MA/Brasil). Atua como pesquisadora na área da Educação: ensino remoto e educação à distância, na área de Filosofia: ética social e político-pedagógica e na área de Ciências Sociais: políticas públicas e sociais.

A ética se apresenta como uma reflexão crítica sobre a moralidade, sobre a dimensão moral do comportamento do homem. Cabe a ela, enquanto investigação que se dá no interior da filosofia, procura ver fundo e claro os valores, problematizá-los, buscar sua consistência. No plano da ética, estamos numa perspectiva de juízo crítico, próprio da filosofia que quer compreender, quer buscar o sentido da ação.

Sobretudo numa sociedade em que os interesses são antagônicos, as vontades, sem dúvida, dirigem-se para objetivos conflitantes, apesar do discurso “oficial” referir-se a um objetivo único: o chamado “bem comum”, a realização pessoal, a integração participante na sociedade. Contudo, questiona-se: como a similitude do pensamento ético entre os dois autores pode transformar a vida das pessoas?

Este artigo está dividido em três partes: na seção 1, apresenta-se a ética da pessoa na filosofia de Paul Ricoeur; na seção 2, define-se a ética na pedagogia de Paulo Freire; e na sequência segue as nossas considerações finais.

1. A ÉTICA DA PESSOA NA FILOSOFIA DO PAUL RICOEUR

A ética do pensamento do Paul Ricoeur apresenta-se na forma da tríade do ethos (a intenção da vida boa, com e para os outros em instituições justas), como sua “pequena ética”.

O projeto da pequena ética que Ricoeur nos propõe uma pretensão de clarear a existência para a importância do desejo de vida boa. Um clarão para a consumação de uma vida boa com outros que merecem ser reconhecidos. Ricoeur mostra uma relação triádica entre um “eu”, “outro” e um “outro distante”. De antemão, podemos dizer que fácil é acolher o outro que está próximo, que me é conhecido. A dificuldade, e por que não, a tarefa de uma ética da solicitude, está no fato de poder acolher um outro que já sempre me foi distante e que agora aparece como uma coisa totalmente nova e deslumbrante aos olhos daquele que se sente tocado e responsabilizado pela vida desse outro, constituído por uma ipseidade. (NASCIMENTO, 2019. p. 76).

A ética, no pensamento de Paul Ricoeur, trata as ações do ser humano na transformação de suas relações. Assim, instrumentalizado com o domínio da fenomenologia hermenêutica, que nos mostra como aparece na prática social. Ricoeur aponta os traços característicos da justiça num sentido mais deontológico, jurídico e judicial.

O que chama a atenção, antes de tudo, é seu aparato judicial desta ou daquela sociedade, aparato que aparece configurado nestas e em outras circunstâncias: como o corpo de leis escritas, tribunais, audiências, juízes, sentenças que ditam uma absolvição ou uma condenação, podendo utilizar o poder de coerção.

Segundo Ricoeur (2009, p. 195), “uma sociedade também distribui, para além das posições de autoridade, posições de responsabilidade”. A ética está além da moral, em que viver bem nas instituições, tem o significado de aceitar o outro como ele se apresenta, porém, para acolher o outro que sempre está em transformação, tem-se que aceitar a si mesmo. Entretanto, estar alerta para evitar o moralismo e resgatar o sentido autêntico da ética. É necessário, portanto, evitar o moralismo, as “chamadas moralizantes”, e estar alerta para não reduzir a dimensão política à moral, mas é preciso ter claro também que não é possível desvincular moral e política, reduzindo a moralidade à ação política. Por isso, é necessário resgatar o que foi chamado de sentido autêntico da ética, apelando para a contribuição que esta pode trazer, ligada na filosofia da práxis, às ciências do social, buscando discutir os valores morais dominantes na sociedade.

Segundo Ricoeur (2014, p. 184), “é por convenção que reservarei o termo ética para a visada de uma vida plena e o termo moral para a articulação dessa visada em normas caracterizadas pela pretensão à universalidade e por um efeito de coação”. Ricoeur afirma que para o homem a ética tem mais valor que a moral. A ética diz respeito essencialmente à origem humana, uma aspiração à “vida boa” de Aristóteles num processo de construção de si. Enquanto a moral, são ações regidas por normas, regras e imperativos, que necessariamente para Kant, eram os primados da vida. O que para Ricoeur não significa que uma exclua a outra, porém questionam-se entre si.

A pequena ética aponta os traços característicos da justiça que nos mostra na prática social a convivência com o outro, o respeito à sua alteridade para uma vida realizada e evitar o moralismo para resgatar o sentido

autêntico da ética. As relações de vida que consistem no meio social são as que direcionam para uma sabedoria prática. E sublinha o lugar e a importância do amor na (con)vivência com o outro.

1.1 O AMOR PARA COM O OUTRO

Paul Ricoeur discute o que teólogos, moralistas e filósofos têm chamado a *Regra de Ouro*, formulada no Evangelho, nesta proposição negativa: “*Não faças a teu próximo o que não gostarias que fizessem a ti*”, ou seja, sob uma forma positiva: “*Assim tudo o que quereis que os homens vos façam, fazei-o vós mesmos por eles*” (MATEUS, 7:12).

É evidente que o tratamento teórico dado pelo teólogo é bem diferente do tratamento dado pelo filósofo. Este procura buscar razões e uma fundamentação que seja baseado na experiência moral das opiniões mais sábias, como fez Aristóteles, ou seja, como Kant na obra *Fundamentação da metafísica dos costumes*, que reconhece um “bom sem restrição”, uma “boa vontade”.

[...], que começa assim a *Fundamentação da metafísica dos costumes*: “De tudo o que é possível conceber no mundo e até mesmo em geral fora do mundo, não há nada que possa ser considerado bom sem restrições, a não ser uma boa vontade”. Que algo seja reconhecido como “bom sem restrições”, a experiência moral comum o sabe e diz antes do filósofo. Que a vontade seja o lugar e o suporte desse “bom sem restrições”, a experiência moral comum também o sabe, mas sem perceber as suas condições de possibilidade. (RICOEUR, 1996. p. 174-175).

O teólogo, por sua vez, desenvolve toda uma argumentação a partir de uma hermenêutica da revelação divina. A *Regra de Ouro* na perspectiva filosófica se assemelha, de certa maneira, com o imperativo categórico de Kant (1984, p. 223) “*Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal*”.

A posição do formalismo implica a exclusão do desejo, do prazer, da felicidade, não enquanto maus, mas enquanto não satisfazem, em razão do seu caráter empírico particular, contingente, ao critério transcendental

de universalização. É essa estratégia de depuração que, levada a seu termo, conduz à ideia de “autonomia”. Por que qualquer um que se submeta a esse imperativo é autônomo, vale dizer, autor da lei à qual obedece. Põe-se então a questão do vazio, dessa regra que não diz nada de particular.

O amor vem causar estranheza e resistência ao rigor da análise conceitual. Sendo que, não se confunde com uma sentimentalidade que não pensa. Outra estranheza aplica-se ao uso de formulações imperativas como ocorre nessa passagem bíblica: "*Amarás o Senhor teu Deus e amarás o teu próximo como a ti mesmo*" (LUCAS, 10:27).

Se interpretarmos essa ordem como uma obrigação no sentido ético e, sobretudo, no sentido kantiano, deparamo-nos como algo desconcertante. O amor é diferente do imperativo moral. No entanto, Ricoeur, sempre atento aos problemas e aos desafios do momento, dando sua contribuição, como sempre muito fecunda e original, inspirando-se na fenomenologia hermenêutica e na filosofia analítica e da ação. A partir de toda uma visão ética da pessoa, como apresenta-se no início do artigo, acrescenta essa contribuição original, mostrando o diálogo entre o amor e a justiça.

1.2 A JUSTIÇA EM UMA SOCIEDADE DESIGUAL

A justiça é tratada por Ricoeur com bastante frequência, após haver constatado a quase ausência de estudos a respeito da justiça no campo da Filosofia Contemporânea. Por essas e outras motivações, dirige também sua atenção para esta área do pensamento humano ocidental. Recordamos da desproporção existente entre amor, justiça e, sobretudo, o legal.

Porém, quanto à ideia de igualdade proporcional que é estabelecida por Aristóteles para a justiça distributiva, Ricoeur vai tomá-la como ponto de partida. A justiça tem caráter distributivo, segundo Ricoeur (1995, p. 164).

[...] É esse caráter *distributivo* [...] que põe um problema de justiça, com efeito, uma instituição tem uma amplidão mais vasta do face-a-face da amizade e do amor: na instituição, e por meios dos processos de distribuição, a intenção ética estende-se a todos os que o face-a-face deixa fora a títulos de terceiros. Assim forma-se a categoria do *cada um*, que não é o se, mas o partidário de um sis-

tema de distribuição. A justiça consiste, precisamente, em atribuir *a cada um a sua parte*. [...].

Para Ricoeur, a justiça de virtude moral, passa a ser a virtude das instituições. Alerta-nos que o ambiente público é um lugar de pluralidade. E para isso, a atividade política vai se distinguir a algo que se dá na esfera do natural.

Por instituições entendemos aqui a estrutura do viver junto de uma comunidade histórica – povo, nação, região – estrutura irreduzível às relações interpessoais, porém vinculadas a elas num sentido notável [...] A ideia de instituição caracteriza-se fundamentalmente por usos e costumes comuns, e não por regras coercitivas. Somos assim conduzidos ao *éthos*, no qual deriva o substantivo ética. (RICOEUR, 2014, p. 215).

Entretanto, quando se enfatiza a perspectiva política, corre-se o risco de esvaziá-la de uma conotação ética. Mas, não há como afastar a subjetividade que está presente na valorização, na intencionalidade no que se refere à prática social. A possibilidade de se exercer influência sobre algo da natureza é diferente da possibilidade de exercer influência sobre alguém, estabelecidos através de princípios sociais.

O caráter distributivo da justiça, os latinos sintetizam na fórmula “dar a cada um o que é seu”. Desse modo, a justiça torna-se a virtude das instituições.

1.3 A TRANSGRESSÃO DA ÉTICA

Para Ricoeur, somente o distanciamento do grupo e sem o deslocamento alienado da situação, permitiria a tomada de consciência do imaginário. Na realidade, mesmo que a pessoa procure confrontar suas soluções, seu modo de relacionamento com o outro e com o mundo, não consegue ser isenta de julgamento imparcial com a realidade. Toda crítica partirá sempre de um determinado lugar, de uma situação à qual pertença.

[...] duas coisas são fundamentalmente estimáveis em si mesmas: primeiro a capacidade de escolher por razões, de preferir isso àqui-

lo, [...] a capacidade de agir *intencionalmente*; em seguida, a capacitação de introduzir mudanças no curso das coisas, de começar alguma coisa no mundo, [...] a capacidade de *iniciativa*. Nesse sentido, a estima de si é o momento reflexivo da práxis: é apreciando nossas ações que apreciamos a nós mesmos como sendo os autores delas [...]. (RICOEUR, 1995, p. 162).

A abordagem sobre a subjetividade, não está encaminhando para uma ênfase no sujeito ou em um sujeito, porque se não cai no individualismo que é próprio da sociedade capitalista. O objetivo é dar um encaminhamento mais fundamentado em direção a uma solução teórico-prática, isto é, passar de um formalismo abstrato de respeito à pessoa humana para uma inserção em instituições justas.

[...] Nesse sistema, que são as instituições, não se pode esquecer que há a vida de pessoas, e que a vida nunca poderá ser deduzida a um tributo meramente formal de nomenclatura institucional. Antes de tudo, é preciso questionar o próprio papel das instituições [...]. (NASCIMENTO, 2019, p.75).

Num contexto contemporâneo, o outro é praticamente tratado como um mero estranho, um ser pelo qual não se deve ter responsabilidade. Em contrapartida, compreende-se a capacidade humana de realizar determinada ação, possibilitando à pessoa viver dentro da esfera ética, na perspectiva da responsabilidade. A pessoa na relação tem a percepção da responsabilidade ética que tem com o outro.

Fazer referências a uma reflexão de caráter filosófico, sem deixar de perceber seu caráter de eticidade, numa abordagem sobre a educação. Eis aqui, outro núcleo deste artigo. A filosofia da educação é ética e ao dizer isso não adjetivo a reflexão filosófica. Apenas afirma-se que, ao ser reflexão sobre educação, ao problematizar seus fundamentos, a filosofia se reveste de uma feição peculiar: está-se considerando a educação do ponto de vista da ética, da reflexão crítica sobre determinados valores presentes no comportamento humano em sociedade.

Conviver com o outro e respeitá-lo na sua alteridade para uma vida boa e feliz, na filosofia de Paul Ricoeur, é o eixo de ligação com a pedagogia de Paulo Freire.

2. A ÉTICA NA PEDAGOGIA DO PAULO FREIRE

Paulo Freire nos alude que é preciso recorrer à reflexão filosófica, destacando no trabalho dos educadores a dimensão ética como instância de resgate da compreensão do significado de sua ação.

A autoridade coerentemente democrática, fundando-se na certeza da importância, quer de si mesma, quer da liberdade dos educandos para a construção de um clima real de disciplina, jamais minimiza a liberdade. [...] A autoridade coerentemente democrática, mais ainda, que reconhece a *eticidade* de nossa presença, a das mulheres e dos homens, no mundo, reconhece, também e necessariamente, que não se vive a eticidade sem liberdade e não se tem liberdade sem risco. O educando que exercita sua liberdade ficará tão mais livre quanto mais eticamente vá assumindo a responsabilidade de suas ações. [...] (FREIRE, 2003a, p. 93).

Faz parte da educação arriscar, faz parte da vida conviver com o risco, sob pena de perder-se a realização em escala impossível de ser medida. A interação com a ética da pessoa na educação é nos assumirmos como sujeitos éticos.

Freire coloca à educadora ou o educador democrático, consciente da impossibilidade da neutralidade da educação: “*é bem verdade que a educação não é a alavanca da transformação social, mas sem ela essa transformação não se dá*” (FREIRE, 2003b, p. 53). Se a educação não é a chave das transformações sociais, não é tampouco a reprodutora da ideologia dominante. E mais: “[...] *O educador e a educadora críticos não podem pensar que, a partir do curso que coordenam ou do seminário que lideram, podem transformar o país. Mas podem demonstrar que é possível mudar. [...]*” (FREIRE, 2003a, p. 112).

Através da reflexão filosófica podemos enfatizar no trabalho dos educadores a dimensão ética como interesse de resgatar a compreensão do significado de sua ação, assim como, a interação com a ética da pessoa na educação é nos assumirmos como sujeitos éticos. A educadora ou educador democrático tem consciência da impossibilidade da neutralidade da educação. Esta não é transformadora das questões sociais como não é reprodutora da ideologia dominante.

2.1 O AMOR PARA COM O OUTRO

Freire não acredita no amor entre os seres humanos, se não nos tornamos capazes de amar o mundo, da mesma forma que amamos a vida⁵⁰.

Acontece, porém, que a amorosidade de que falo, o sonho pelo qual brigo e para cuja realização me preparo permanentemente, exigem que eu invente em mim, na minha experiência social, outra qualidade: a *coragem* de lutar ao lado da coragem de amar. A coragem, como virtude, não é algo que se ache fora de mim. Enquanto superação do meu medo, ela o implica. Em primeiro lugar, quando falamos sobre o medo devemos estar absolutamente seguros de que estamos falando sobre algo muito concreto. Isto é, o medo não é uma abstração. Em segundo lugar, creio que devemos saber que estamos falando sobre uma coisa muito normal. Outro ponto que me vem à mente é que, quando pensamos em medo, somos levados a refletir sobre a necessidade de sermos muito claros a respeito de nossas opções, o que exige certos procedimentos e práticas concretas que são as próprias experiências que provocam o medo. (FREIRE, 2003b, p. 57-58).

O amor faz parte da prática educativa, sem amor não há educação. A prática educativa é compreender, é saber aprofundado e envolvimento ético-político do saber. Paulo Freire dá um sentido mais radical à prática educativa:

[...] Uma das tarefas mais importantes da prática educativo-crítica é propiciar as condições em que os educandos em suas relações uns com os outros e todos com o professor ou a professora ensaiam a experiência profunda de assumir-se. Assumir-se como ser social e histórico como ser pensante, comunicante, transformador, criador, realizador de sonhos, capaz de ter raiva porque é capaz de amar. [...] A assunção de nós mesmos não significa a exclusão dos

50 Paulo Freire demonstra sua indignação à morte de Galdino, o índio pataxó, morto em Brasília em 20 de abril de 1997.

outros. É a “outredade” do “não eu”, ou do *tu*, que me faz assumir a radicalidade de meu *eu*. (FREIRE, 2003a, p. 41).

Assim, o que o educador decide com o saber é extremamente relevante para que sua ação seja qualificada de competente. Poderíamos dizer que, nessa medida, o saber e o saber fazer ganham uma espécie de caráter instrumental. Ou melhor, eles não têm sentido isolados que afastam a possibilidade de uma suposta neutralidade. E por que não, colocar em prática essa práxis, que implica ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo.

Em verdade, não seria possível à educação problematizadora, que rompe com os esquemas verticais característicos da educação bancária, realizar-se como prática da liberdade, sem superar a contradição entre o educador e os educandos. Como também não lhe seria possível fazê-lo fora do diálogo [...] ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo. Mediatizados pelos objetos cognoscíveis que, na prática "bancária", são possuídos pelo educador que descreve ou os deposita nos educandos passivos. (FREIRE, 1983, p. 78-79).

O ser humano é, nesta abordagem, um ser incompleto e que se sabe incompleto, que vive num mundo "em aberto", transformado pela ação dos homens, seja no sentido da opressão ou da libertação. A educação é, deste modo, contínua e refeita pela sua práxis. Paulo Freire critica radicalmente a educação bancária, transmissiva. A ideia de transmissão de "conteúdos críticos" pode não ultrapassar a visão bancária de educação.

Nesta radicalidade pedagógica se contrapõe a visão negativista, inculta, ignorante, inconsciente do povo tão enraizada na política e na pedagogia. Ao passo que, quanto mais claro a respeito da nossa opção, dos nossos sonhos, que são políticos e pedagógicos, na medida em que, nos reconhecemos enquanto educadores ou educadoras, somos seres políticos e entende-se melhor as razões pelas quais tem-se medo e percebe-se o quanto ainda se tem que caminhar para melhorar a democracia.

2.2 A JUSTIÇA EM UMA SOCIEDADE DESIGUAL

Paulo Freire também tem muito a contribuir, no que se refere a justiça, na medida que, essa foi a sua grande luta no campo político, social, educacional... Do ponto de vista de Freire, a formação científica do professor e da professora deve estar concordando com sua retidão ética.

[...] Formação científica, correção ética, respeito aos outros, coerência, capacidade de viver e de aprender com o diferente, não permitir que o nosso mal-estar pessoal ou a nossa antipatia com relação ao outro nos façam acusá-lo do que não fez são obrigações a cujo cumprimento devemos humilde, mas perseverantemente nos dedicar (FREIRE, 2003a, p. 16-17).

É por isso que, ao colocar-se em prática um certo tipo de educação que provoca criticamente a consciência dos educandos, trabalha-se contra alguns mitos que nos deformam.

O medo radica-se no inconsciente e como tal é uma atividade dotada de formas estruturais que enquadram os conteúdos conhecidos. Só com o conhecimento dessa estrutura inconsciente ao mesmo tempo resultante e produtora do imaginário social pode-se verificar o quanto interfere e contraria as exigências da ética. Somos seres políticos.

Minha presença de professor, que não pode passar despercebida dos alunos na classe e na escola, é uma presença em si política. Enquanto presença não posso ser *omissão* mas um sujeito de *opções*. Devo revelar aos alunos a minha capacidade de analisar, de comparar, de avaliar, de decidir, de optar, de romper. Minha capacidade de fazer justiça, de não falhar à verdade. Ético, por isso mesmo, tem que ser o meu testemunho. (FREIRE, 2003a, p. 98).

Para Freire, há uma necessária eticidade que conota expressivamente a natureza da prática-educativa, enquanto prática formadora. O conteúdo produzido pelo imaginário pode tornar-se consciente e assim objeto de crítica por meio da reflexão.

A contribuição de Paulo Freire referente à justiça, no campo político, social, educacional que sempre foi sua grande luta, assim como, estar em

concordância com a retidão ética do educador e educadora, também somos seres políticos.

2.3 A TRANSGRESSÃO DA ÉTICA

Paulo Freire ao referir-se ao sujeito ético, faz uma abordagem da impossibilidade de se viver sem que se esteja permanentemente exposto à transgressão da ética.

[...] Uma de nossas brigas na História, por isso mesmo, é exatamente esta fazer tudo o que possamos em favor da eticidade, sem cair no moralismo hipócrita, ao gosto reconhecidamente farisaico. Mas, faz parte igualmente desta luta pela eticidade recusar, com segurança, as críticas que veem na defesa da ética, precisamente a expressão daquele moralismo criticado. Em mim, a defesa da ética jamais significou sua distorção ou negação, (FREIRE, 2003a, p. 17-18).

Abordar os sujeitos éticos que estão em constante permanência com a transgressão da ética. Para Freire, só enquanto sujeitos éticos é que se pode entender e pensar a ética para então transgredi-la, o que não significa que se esteja distorcendo-a, pelo contrário, que se está ultrapassando-a para se melhorar enquanto seres humanos.

[...] Mulheres e homens, seres histórico-sociais, nos tornamos capazes de comparar, de valorar, de intervir, de escolher, de decidir, de romper, por tudo isso nos fizemos seres éticos. [...] Não é possível pensar os seres humanos longe, sequer, da ética, quanto mais fora dela. Estar longe, ou pior, fora da ética, entre nós, mulheres e homens, é uma transgressão. [...]. (FREIRE, 2003a, p. 33).

Tanto os educadores quanto os educandos não podem escapar à rigorosidade ética. Para Freire mudar os conteúdos e manter-se a mesma postura, troca-se as mentiras da burguesia pelas verdades, pelos "saberes revolucionários".

[...] Falo [...] da ética universal do ser humano. Da ética que condena o cinismo do discurso [...], que condena a exploração da força de trabalho do ser humano, [...] A ética de que falo é a que se sabe afrontada na manifestação discriminatória de raça, de gênero, de classe. É por esta ética inseparável da prática educativa, não importa se trabalhamos com crianças, jovens ou com adultos, que devemos lutar. E a melhor maneira de por ela lutar é vivê-la em nossa prática, é testemunhá-la, vivaz, aos educandos em nossas relações com eles. [...]. (FREIRE, 2003a, p. 15-16).

Portanto, tornar-se exigência da ética é tomar conhecimento das motivações inconscientes e tentar controlar de maneira consciente as produções do imaginário social para chegar a um melhor nível de compreensão da vida. Quando se consegue tornar conscientes os conteúdos do imaginário, pode-se, de certo modo, controlar sua interferência muitas vezes negativa e inadequada e em desacordo com a ética.

Paulo Freire aborda os sujeitos éticos, assim como, Paul Ricoeur disserta sobre a ética da pessoa na sua filosofia.

3. ANÁLISE DA SIMILITUDE ENTRE O PENSAMENTO ÉTICO DE PAUL RICOEUR E DO PAULO FREIRE

A Ética da Pessoa na Filosofia de Paul Ricoeur, isto é, na perspectiva, no desejo de viver feliz, realizado, com e para os outros em instituições justas, não é uma aspiração só desse filósofo. Para Paulo Freire a intenção ética é contribuir para que a "pessoa" (educador ou educadora), possa buscar novas alternativas de atuação no processo educacional.

É vivendo, não importa se com deslizes e com incoerências, mas disposto a superá-los, a humildade, a amorosidade, a coragem, a tolerância, a competência, a capacidade de decidir, a segurança, a eticidade, a justiça, a tensão entre paciência e impaciência, a parcimônia verbal, que contribuo para criar e forjar a escola feliz, a escola alegre. A escola que é aventura, que marcha, que não tem medo do risco, porque recusa o imobilismo. A escola em que se pensa, em que se atua, em que se cria, em que se fala, em que se ama, se

adivinha, a escola que aproximadamente diz sim à vida. E não a escola que emudece e me emudece. (FREIRE, 2003b, p. 63).

O que Freire está dizendo é que, só a partir desse reconhecimento, é que nos tornamos seres capazes de observar, de comparar, de avaliar, de escolher, de decidir, de intervir, de romper, de optar, que nos fazemos seres éticos, e que se abriu para nós a probabilidade de transgredir a ética, mas, nunca se poderia aceitar a transgressão como um direito e sim como uma possibilidade.

O pensamento ético dos filósofos Paul Ricoeur e Paulo Freire pode transformar vidas. A filosofia, quando se volta para a educação, como prática humana, o faz numa perspectiva ética, de problematização dos valores que fundamentam esta prática. Ricoeur, discorre seu pensamento por uma ética que se torne uma prática de envolvimento no social, sem distanciar-se do outro nas instituições justas (NASCIMENTO, 2019, p. 68).

Considerando a formação dos educadores, a vontade, a intencionalidade do gesto educador, esse é o componente fundamental presente na ação ético-política. Paulo Freire aplica essa contribuição, esse diálogo, que provoca velhos e novos temas, como: a ética, a liberdade, a transformação, a violência que se entrelaçam, recolocando a educação no espaço coloquial e afetivo.

[...] Sem esquecer as perspectivas da inteligência, da razão, da corporeidade, da ética e da política, para a existência pessoal e coletiva, enfatizas também o papel das emoções, dos sentimentos, dos desejos, da vontade, da decisão, da resistência, da escolha, da curiosidade, da criatividade, da intuição, da esteticidade, da boniteza da vida, do mundo, do conhecimento. No que tange às emoções, reafirmas a amorosidade e a afetividade, como fatores básicos da vida humana e da educação [...]. (FREIRE. 2000, p. 22).

Um gesto de compreensão é um gesto compreensivo no seu sentido ético, na medida em que há envolvimento com algo que se tem por objetivo. Na esteira dessa significação, a questão – problemática do desempenho do educador torna-se mais evidente nas situações concretas que se vivencia no cotidiano da prática educativa.

Portanto, o eixo da ligação entre a filosofia de Paul Ricoeur e a Pedagogia de Paulo Freire é a dialogicidade que une teoria e prática constantemente. Não há prática sem teoria e não há teoria que se submeta ao ajuizamento da prática.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se nas análises sobre a ética da pessoa na filosofia de Paul Ricoeur e na pedagogia de Paulo Freire a dialogicidade como eixo de ligação. Neste artigo teórico buscou-se um elo entre o pensamento de Paul Ricoeur e Paulo Freire tendo a ética da pessoa como cerne de análise.

Essa pesquisa limitou-se a uma revisão de literatura nas principais obras dos autores: Paul Ricoeur (*Em torno ao político; Nas fronteiras da filosofia*), Paulo Freire (*Pedagogia da autonomia; Pedagogia da indignação; Pedagogia do oprimido*) e em fontes secundárias de periódicos no Google Acadêmico, com o intuito de apresentar a ética da pessoa na filosofia de Paul Ricoeur e definir a ética na pedagogia de Paulo Freire.

O pensamento ético entre os dois autores pode transformar a vida das pessoas. Pois, a intenção ética na filosofia de Paul Ricoeur é a aspiração de uma vida boa e feliz com e para os outros, em que o valor ético é otimizado nas instituições democráticas de nossos dias. E, a intenção ética de Paulo Freire é contribuir para que a pessoa possa buscar novas alternativas de atuação no processo educacional.

O amor está presente nesse processo de reciprocidade com o outro, seja na amizade ou na família. Isto será possível e viável na medida em que forem feitos esforços parte de todos para a efetivação e implantação de instituições justas. Era preciso partir dessa contribuição e do aporte de outras vertentes filosóficas, avança completar o que o personalismo propusera em parte, isto é, estabelecer a relação teoria da pessoa com a implantação de instituições justas.

REFERÊNCIAS

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2003a.

- _____. **Pedagogia da indignação.** Cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- _____. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. **Professora sim, tia não.** Cartas a quem ousa ensinar. São Paulo: Olho D'Água, 2003b.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- NASCIMENTO, Ricardo P. A. do. A visada ética em Paul Ricoeur: entre a pessoa humana e as instituições justas. *In: Revista Filosófica São Boaventura*, 2019. <https://revistadefilosofia.fae.emnuvens.com.br/filosofia/article/view/86>. Acesso em: 15 jun. 2021.
- RICOEUR, Paul. **Nas fronteiras da filosofia.** Leituras 3. São Paulo: Loyola, 1996.
- _____. **O si mesmo como outro.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- _____. **A crítica e a convicção.** Lisboa: Edições 70, 2009.
- _____. **Em torno ao político.** Leituras 1. São Paulo: Loyola, 1995. ISBN 85-15-01073-9.

UMA NOVA FORMA DE PUNIR: O ADVENTO DAS PENITENCIÁRIAS SEGUNDO OBRA DE AMÉRICO RIBEIRO DE ARAÚJO (1918)

*Débora Soares Karpowicz*⁵¹

INTRODUÇÃO

Scientia Penitenciária Positiva, obra de Américo Ribeiro de Araújo, publicada no ano de 1918, faz uma reflexão sobre o estudo da Ciência Criminal do início do século XX. O autor, formado em Direito, na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1916, utilizou como base a disciplina de Direito Criminal ministrada pelo Professor Esmeraldino Bandeira, da qual fez uso de forma abundante em suas citações, ora das aulas ministradas, ora de obra por ele escrita. Pautou-se também nas obras de Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Raphael Garofalo, dando a estes um enfoque central, pois, segundo o autor, a partir de suas pesquisas a Ciência do Direito Criminal se abriu para novos horizontes.

A análise desta obra se faz importante, pois Américo Ribeiro buscou, com base na Escola Positiva Criminal Italiana, fazer um estudo sobre os regimes penitenciários; sobre as penas e por fim buscou comparar e cri-

51 Doutora, mestre e licenciada em História pela PUCRS. Pedagoga e Especialista em Educação a Distância (Uniassevi). Autora do livro *CIGANOS: História, Identidade e Cultura* (2018) e da trilogia *Do Convento ao Cárcere* (2021). Atualmente, é professora do Centro Universitário Uniassevi e da Rede Jesuíta de Educação.

ticar o sistema penal⁵² brasileiro de sua época (ZAFFARONI, 1999, p. 70). Desvelar o pensamento deste autor do início do século XX é tentar compreender o que estava sendo lido, escrito e ensinado aos juristas daquele contexto. Cabe lembrar que o Código Penal vigente era o de 1890, e estava permeado de críticas e sugestões de alterações, portanto, o interregno que vai do final do século XIX até o final da década de 1930 é extremamente importante para entender as bases teóricas que justificaram a mudança para o Código de 1940 e, conseqüentemente, a determinação da separação de apenados homens de apenadas mulheres, dentro do espaço prisional.

O objetivo deste trabalho é analisar a primeira parte da obra *Sciencia Penitenciária Positiva: sistema de classificação ou separação por categoria escrita* por Américo Ribeiro de Araújo em 1918 e compreender o pensamento do autor sobre a Ciência Criminal em geral, e em especial, no que concerne à separação de gênero dentro das prisões. Para tanto, o trabalho analisará de forma metódica a fonte histórica acima citada. Serão analisados os cinco primeiros capítulos deste documento histórico, quais sejam: Sentenças indeterminadas; Individualização da pena; Penas paralelas; A pena de prisão; Succedaneos da prisão.

A pesquisa é de natureza básica, tendo como abordagem do problema o método qualitativo, uma vez que analisou o documento histórico e o discurso nele contido. A coleta de dados foi obtida através da pesquisa documental e bibliográfica e a análise foi feita através da análise de conteúdo, categorizando o documento e fazendo uma leitura crítica e analítica. Fez-se a leitura e o fichamento da obra de Américo Ribeiro, categorizou-se seus principais elementos sobre as prisões e, em especial, ao que se referia às prisões femininas, e se cotejou com principais teóricos da criminologia, como Anitua, Zaffaroni, Vera Andrade, Goffman e Foucault, assim como com os principais documentos legais desde a constituição de 1890.

52 É imperioso destacar o conceito de Sistema Penal, que segundo Zaffaroni se define por: "Sistema Penal" ou controle social punitivo institucionalizado, que na prática abarca desde que se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação. Esta é a ideia geral de "sistema penal" em sentido limitado, englobando a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juizes e funcionários e da execução penal.

O artigo foi dividido em duas partes, na primeira, denominada “Intermediação de sentença e a necessidade de uma pena individualizada”, faz-se a análise dos três primeiros capítulos da obra, buscando compreender o que o autor giza sobre o conceito de intermediação de sentença e quais são as soluções por ele encontradas para pensar a necessidade de individualização. Na segunda parte, “Penas Paralelas: justificativas para uma nova forma de punir, o advento das penitenciárias”, busca-se analisar os argumentos do autor de forma a compreender o pensamento de sua época e quais as justificativas para o advento das penitenciárias.

1. INTERMEDIÇÃO DE SENTENÇA E A NECESSIDADE DE UMA PENA INDIVIDUALIZADA

A obra de Araújo foi dividida em vinte e três capítulos, este artigo focará nos cinco primeiros capítulos desta obra. O autor iniciou sua análise por uma temática que guiou toda escrita: a *indeterminação da sentença*. Araújo afirmou que este conceito, no Brasil, foi aventado pela primeira vez pelo jurista Lima Drumont, no Primeiro Congresso Jurídico Brasileiro, o qual definiu tal conceito, com base nos escritos de Samuel Barrow, como: “Sentença indeterminada é a sentença de todo indefinida, sem limite máximo nem mínimo, pelo qual uma pessoa é submetida ao regime da pena como um enfermo e é enviado a um estabelecimento hospitalar até que a cura se tenha verificado” (ARAÚJO, 1918, p. 11-13).

De forma a embasar seu argumento sobre a indeterminação da sentença, afirmou que para os adeptos da Escola Positiva a pena de prisão era um meio de impedir que o criminoso continuasse a ser antissocial, nocivo à sociedade, era para isso a segregação, continha fins de correção e educação.

Com a aplicação da sentença indeterminada, o criminoso era quem marcava o tempo de sua prisão. Se o criminoso nunca se corrigisse, nunca se daria a ele a liberdade, ao passo que se o criminoso, antes do “tempo determinado”, mostrasse melhoras, provasse estar em condições de voltar à sociedade, a ele era dada a liberdade condicional.

Seguia afirmando que não se punia mais para castigar, a condenação tinha um duplo fim: o da preservação social e o da emenda do criminoso. Em vez de tormentos e masmorras, criou-se, a partir dos estudos da

Escola Positiva, “hospitais, manicômios, Reformatórios, Colônias Penais, Asilos” (ARAÚJO, 1918, p. 14, 17).

Estes locais, segundo Goffman, podem se caracterizar como instituições totais, cuja característica comum era a barreira à relação social com o mundo externo e as proibições à saída, que muitas vezes faziam parte também do esquema físico, como portas fechadas, grades altas, arame farpado, entre outros esquemas de segurança (GOFFMAN, 2001, p. 16).

Araújo aqui giza que não se pune mais para castigar, mas com a finalidade de reformar o criminoso, por isso a necessidade das novas instituições. Segundo Foucault, essa ideia de isolamento, de criação de um “aparelho para modificar os indivíduos” data do final do século XVIII, nos Estados Unidos, quando Howard e Blackstone modificaram a lei do sistema de penas. Acrescentaram ao já existente modelo inglês, que tinha como princípio o trabalho, o isolamento, passando a se constituir em espaço de transformação do indivíduo, de transformação da alma, a este espaço foi dado o nome de reformatório (FOUCAULT, 2010, p. 119).

Deve-se destacar que no Brasil ainda era recente a extinção total dos castigos físicos, estes foram suprimidos no Código de 1890, substituídos pela pena de prisão, que dado às condições físicas locais, continuou, de certa forma, punindo o corpo. A esta fronteira entre a punição do corpo e da alma, Foucault salientou que este homem que sofreu a punição nos reformatórios em detrimento dos cadafalsos foi tão somente um homem medida, não das coisas, mas do poder (FOUCAULT, 2010, p. 72).

Essas novas teorias jurídicas englobaram na verdade uma economia política do poder de punir que foi pensada e idealizada por magistrados com objetivos comuns. Foi uma nova estratégia para o exercício do poder de castigar cujos objetivos, segundo Foucault, foram:

[...] fazer da punição e da repressão das ilegalidades uma função regular, coextensiva à sociedade; não punir menos, mas punir melhor; punir talvez com uma severidade atenuada, mas para punir com mais universalidade e necessidade, inserir mais profundamente no corpo social o poder de punir (FOUCAULT, 2010, p. 78-9).

São essas teorias do final do século XVIII que, conforme se vê, embasaram os argumentos de Américo Ribeiro Araújo, pois este seguia sua

argumentação destacando dois tipos de penas: *Pena de Segurança* e *Pena de Reforma*. Aplicar-se-ia a *Pena de Segurança* aos condenados de forma a impedir que continuassem a praticar atos antissociais, a estes se consideram: os criminosos natos, os incorrigíveis, os que se mostram inadaptáveis (homicidas, incendiários, salteadores).

Já a *Pena de Reforma* seria aplicada com o fim educativo de assimilar o condenado à vida honesta, corrigir a sua conduta, as suas tendências e predisposições. Deveria ser aplicada aos delinquentes de mais fácil correção, aos que não fossem propriamente perversos, aos que apresentassem condições de voltar à vida honrosa como: delinquentes primários, menores e aos que embora reincidentes não tenham cometido crimes gravíssimos (ARAÚJO, 1918, p. 19).

Américo Ribeiro Araújo criticou a pena que nos atuais Códigos Penais é aplicada de forma igual para criminosos “diferentes”. Aplica-se a mesma *pena* para os mais diversos indivíduos. Findou o primeiro capítulo esboçando a necessidade de uma tripla reforma: Processual, Judiciária e Administrativa.

A Reforma Processual justificava-se pela necessidade de adotar a instrução criminal em detrimento do inquérito policial. A Reforma Judiciária teria por objetivo substituir os atuais juízes, jurados ou togados por autoridades que também conhecessem a medicina legal, a antropologia criminal, psicologia, fisiologia e a sociologia criminal. Já a Reforma Administrativa substituiria os atuais carcereiros por cientistas capazes de conhecer profundamente os diversos condenados e que fossem capazes de instituir comissões de patronatos e de melhoramento nas prisões, bem como nos regimes.

Por fim, afirmou que a *sentença indeterminada* devia ser indeterminada, mas devia passar por revisões periódicas de comissões permanentes compostas não só por juristas, mas administrativos, defensores públicos, médicos, psiquiatras e representantes da consciência pública, eleitos pelo povo (ARAÚJO, 1918, p. 22-23).

Essa tripla reforma apontada por Araújo, se observada de forma anacrônica, coaduna dentro do último ponto da teoria penal do início do século XIX, apontada por Foucault, a qual referia que para assegurar o controle dos indivíduos a instituição penal não mais poderia estar nas mãos de um único poder econômico, neste caso, do Judiciário. O controle penal

punitivo dos indivíduos ao nível de suas virtudes deveria ser executado por uma série de poderes laterais, à margem da justiça, como a polícia e toda uma rede de vigilância e de correção. Nesse sentido, apontou Foucault, que a partir do século XIX desenvolveu-se uma série de instituições judiciárias que permitiram o controle dos indivíduos quanto a sua periculosidade. Foram acrescidas funções pedagógicas a essa nova função da justiça e iniciou-se uma ideia de correção das virtudes dos indivíduos. O cárcere deixou a função pura e simples de punição (FOUCAULT, 2013, p. 87).

Américo Ribeiro Araújo seguiu sua argumentação defendendo assim a individualização da pena: “A aplicação de penas diferentes a categorias diferentes de criminosos ainda que responsáveis por crimes da mesma natureza” (ARAÚJO, 1918, p. 25). Foi além afirmando que a pena de prisão só deveria ser aplicada ao indivíduo quando ele precisasse de reforma ou quando a sociedade precisasse de segurança, se não preenchesse esses requisitos tornava-se inútil.

A Escola Positiva Criminal, segundo o autor, fundamentou e justificou esta ideia baseando-se na natureza ou na personalidade do criminoso. A estes aspectos estariam ligados todos os fatores de âmbito pessoal como: anormalidades, deficiências, sentimentos, qualidades, hereditariedade, sexo, idade, educação, criminalidade, deve, portanto, considerar sobretudo a natureza psicológica (ARAÚJO, 1918, p. 25, 27).

Segundo Foucault, a aplicação da individualização da pena apareceu como o objeto derradeiro de um Código bem adaptado, por isso seria justificável o empenho de Américo em defender este procedimento. Ainda, Foucault apontou que a partir dessas reformas a individualização da pena passou a considerar uma “modulação que se refere ao próprio infrator, a sua natureza, a seu modo de vida e de pensar, a seu passado, à ‘qualidade’ e não mais a intenção de sua vontade” (FOUCAULT, 2010, p. 95).

Nesse sentido, Américo Ribeiro Araújo seguiu sua defesa afirmando que o fim primeiro da aplicação da *individualização da pena* era a reforma e reeducação do criminoso e a segurança social, para isso, fazia-se necessário a substituição dos diretores de prisões por indivíduos que tivessem a cultura de todas as ciências afins ao direito criminal moderno. Citou Dostoiévski: “a verdadeira igualdade consiste em tratar desigualmente os seres desiguais” justificando, pois, que a variedade de criminosos é imensa e que a pena é sempre uma: a prisão (ARAÚJO, 1918, p. 29). Tal argu-

mento também foi utilizado por José Tavares Bastos, para justificar a unisexualidade no Regime penitenciário.

1.1 O DEBATE EM TORNO DOS CRIMES COMETIDOS PELAS MULHERES

Mesmo que Américo Ribeiro não trate diretamente da mulher frente ao Direito Penal, no entanto, os argumentos da Escola Positiva que ele compartilha são contundentes quanto à separação entre homens e mulheres nos estabelecimentos penais. O tratamento físico e o tratamento moral deveriam ser igualmente individualizados. Citou como exemplo: “Imagine-se o castigo corporal; poderá sentir a mesma dor física um delinquente contumaz e um criminoso accidental, um homem de brio e um desclassificado, uma senhora respeitável ou uma prostituta? Certamente que não!” (ARAÚJO, 1918, p. 31. Grifo da autora).

Pensando-se na definição de criminoso como aquele que danifica e perturba a sociedade, como um inimigo social, aquele que segundo Foucault rompeu com o contrato social de Rousseau, um inimigo interno (FOUCAULT, 2014, p. 83), necessita, da mesma forma, pensar na caracterização de mulher prostituta como criminosa que, na obra de Américo, foi comparada a um delinquente contumaz e a um homem desclassificado. A identificação dessa mulher criminosa / prostituta está diretamente relacionada com a sociedade desse contexto que estava estruturada sob as bases de uma família católica, monogâmica, heterossexual e fundamentada basicamente na concepção de raça (SILVA, E., 2012, p. 41).

Essa complexa estrutura verifica-se também nas leis vigentes, como se pode constatar a partir do Decreto-Lei n. 16.300, de 31 de dezembro de 1923, no art. 185, que faz a definição de doenças venéreas: sífilis, gonorreia, cancro mole, cancro venéreo simples (BRASIL, 1923). Esta estrutura se manteve também após a reforma penal de 1940, pois o novo Código no Art. 130 (BRASIL, 1940)⁵³ sancionou um novo tipo de crime

53 Art. 130 – **Perigo de Contágio Venéreo.** Expor alguém, por meio de relações sexuais ou qualquer ato libidinoso, a contágio de moléstia venérea, de que sabe ou deve saber que está contaminado:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

§ 1º - Se é intenção do agente transmitir a moléstia:

que também incidiu sobre o mundo da prostituição, o crime de “*Perigo de Contágio Venéreo*”.

Exemplifica-se – para refletir-se sobre as principais causas do aprisionamento feminino nesse início e meados de século –, segundo Vitório Canepa, que 80% das mulheres presas na Penitenciária de Mulheres de Bangu eram de nível baixo e em sua maioria portadoras de doenças infecciosas (CANEPPEA, 1951, p. 40).

Essa criminalização das condutas sexuais, que Vera Andrade denominou de “lógica da honestidade”, pode ser vista como uma sub-lógica da seletividade, já que existe uma divisão entre a mulher considerada *honest*a e a mulher *desonest*a, neste caso, a prostituição ganhou destaque, pois não se adequava aos padrões e à moralidade imposta pela sociedade patriarcal (ANDRADE, 2012, p. 147-8). Destaca-se que somente com a Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005 (BRASIL, 2005).⁵⁴ foi revogada a qualificação de mulher “honesta” dos crimes contra os costumes (BRASIL, 1940).

Américo Ribeiro Araújo continuou sua argumentação com base na antropologia criminal informando que entre os criminosos se encontravam indivíduos insensíveis à dor física e à dor moral, justificando, pois, a diferenciação da condenação física entre os apenados. Da mesma forma, a divisão do trabalho deveria ser individualizada, pois seria desigual dar um trabalho duro e pesado a um criminoso enfermo, da mesma forma seria um martírio um trabalho pesado a um homem de cultura superior.

Tanto o trabalho físico como o trabalho moral deveriam ser individualizados. Para isso, a administração da instituição deveria ter liberdade para aplicar o regime de acordo com as condições morais e físicas de cada indivíduo que, segundo Prof. Esmeraldino: “A moralidade do condenado é o índice que marcará o seu tratamento moral (ARAÚJO, 1918, p. 31).

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 2º - Somente se procede mediante representação.

[...] Exercício da prostituição por um dos sujeitos: Não exclui o delito.

54 Por crimes contra os costumes destacamos: Art. 213 - Estupro; Art. 214 - Atentado violento ao pudor (Revogado pela Lei nº 12.015, de 2009); Art. 215 - Violação sexual mediante fraude (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009); Art. 216 - Assédio sexual (Incluído pela Lei nº 10.224, de 15 de 2001).

Para viabilizar o cumprimento da pena de forma individualizada, o autor propôs que fosse tripartida: legal, judiciária e administrativa. A individualização legal se tornara insuficiente, pois a lei opera sobre generalidades, seria necessário, pois, a aplicação conjunta.

Já a individualização judiciária estudaria melhor a personalidade, as causas e os antecedentes hereditários e judiciários do criminoso, tornando-se minimamente mais eficaz, pois dependeria da pessoa julgadora, o juiz. Já a individualização administrativa, para a Ciência Positiva Criminal, seria a mais indicada, pois seria aplicada diretamente pelo diretor da instituição de acordo com o progresso do condenado, considerando-se a conduta, a dedicação ao trabalho e a obediência às ordens.

Somente com o convívio, na própria penitenciária, que se poderia observar o criminoso e dar-lhe a pena de acordo com seus progressos. Para efetivar tal conjectura, o autor propôs que a individualização da pena fosse feita por uma comissão de pessoas que não tivessem interesse em burlar a justiça, mas em serem úteis a ela, à sociedade e aos condenados (ARAÚJO, 1918, p. 32-37).

Aqui os preceitos de Beccaria, de que a lei deveria ser explícita, caem por terra. Essa ideia de que a individualização da pena deveria ser aplicada pelo juiz ou por uma comissão de pessoas especializadas, que a partir do convívio e da observação da conduta dos condenados se pudesse aplicar a punição, Foucault chamou de *periculosidade*. Nessa situação, o indivíduo deveria ser considerado pela sociedade de acordo com os seus atos, não no que concerne às infrações efetivas, a uma lei efetiva, mas às virtualidades de comportamento com que elas apresentam, em resumo: “toda penalidade do século XIX passa a ser um controle, não tanto sobre se o que fizeram os indivíduos está em conformidade com a lei, mas sobre o que podem fazer, o que são capazes de fazer, o que estão sujeitos a fazer, o que estão na iminência de fazer” (FOUCAULT, 2010, p. 86).

2. PENAS PARALELAS: JUSTIFICATIVAS PARA UMA NOVA FORMA DE PUNIR, O ADVENTO DAS PENITENCIÁRIAS

Seguindo a conduta desta filosofia do início do século XIX, Américo Ribeiro discorreu sobre *penas paralelas* buscando, mais uma vez, dissociar

e individualizar a condenação a partir da classificação entre *penas desonrosas* e *não desonrosas*.

Para o autor, deveria se punir com *penas não desonrosas* aqueles que praticassem atos que não tivessem caráter de perversidade ou de baixa moral, crimes “mais ou menos justificáveis”. Já os praticantes de crimes que deveriam ser punidos com *penas desonrosas* seriam aqueles que demonstrassem maldade, baixa moral, cupidez, como: violência, estupro, assalto.

A partir dessa classificação deveriam ser aplicadas as penas paralelas que se constituíam em reclusão e detenção; a prisão e a multa; a exoneração e a suspensão; a sequestração e a detenção. A aplicação das penas paralelas deveria ser executada pelo juiz e não pela lei, pois, argumentava o autor, a lei trata dos crimes de forma geral. É contrassenso a ideia de *que a pena deve ser igual para todos*, pois a igualdade absoluta para seres desiguais se transforma em absoluta desigualdade para os mesmos. A lei deveria estudar o crime, ao passo que o juiz, o criminoso (ARAÚJO, 1918, p. 39-48).

Corroborando esta ideia, Foucault afirmou que as teorias do final do século XVIII substituíram uma semiótica punitiva por uma nova política do corpo ancorada em uma representação que tinha como preceito a ideia de: “encontrar para um crime o castigo que convém é encontrar a desvantagem cujo ideal seja tal que torne definitivamente sem atração a ideia de um delito” (FOUCAULT, 2010, p. 100).

A *pena de prisão* sofreu diversas mudanças desde sua forma até sua função ao longo dos séculos. Uma das funções de outrora era a de impedir a fuga do condenado, a função moderna, defendida pela Escola Positiva, era a de impedir a prática de novos delitos por quem já se mostrou antissocial e o de proteger a própria sociedade. Dentro destas funções, Araújo definiu a função das penitenciárias, de acordo com a visão positiva:

A Escola Positiva, considerando o criminoso responsável, justamente, porque vive na sociedade, estabeleceu que, a esta cabe o direito de defender-se daquele que é antissocial, resultando, daí, a defesa social. Adotou-se por isso, o conceito de *temibilidade*, que, dá à sociedade o direito de defender-se dos indivíduos perigosos: os loucos e os criminosos. Para os primeiros criaram-se os manicômios e para os últimos as penitenciárias. É, portanto, hoje, função da penitenciária garantir a vida social, impedindo que, os crimi-

nosos temíveis enquanto não emendados (si possível) constituam perigo para a sociedade honesta (ARAÚJO, 1918, p. 53. Grifo da autora).

Lemos de Brito, penitenciariista do início do século XX, em obra *A questão sexual nas prisões*, também definiu o que é uma penitenciária, que segundo o autor:

Sabeis o que é uma penitenciária: estabelecimento fechado, ermo, e silencioso, onde os criminosos cumprem suas penas. Os criminosos e alguns inocentes... Quantos? Ninguém pode responder. Alí, porém, se misturam homens de todas as espécies, desde as almas tigrinas dos bandidos, dos que só conhecem a maldade e o ódio, até os corações bem formados daqueles que a fatalidade colheu numa hora de infortúnio; até os que moveram o braço em obediência às energias cegas da herança, das diáteses e das nevroses ou psychoses que a lei criminal começa a compreender e a inscrever, apenas, no ról das atenuantes e das dirimentes do delicto... (BRITTO, 1934, p. 26).

Em face da definição do conceito de penitenciária e da função moderna da instituição, Américo Ribeiro Araújo discorreu sobre as mais antigas prisões do mundo. Como primeira penitenciária feminina, destacou a prisão construída pelo Papa Clemente XII, em 1735, em Roma, que buscou os moldes do *Asylo de San Michele* edificado em 1703 como prisão *cellular* para delinquentes menores de vinte anos (ARAÚJO, 1918, p. 56).

Segundo Foucault a prisão teve origem na prática para-judiciária do final do século XVIII executada na França chamada de *Lette-de-cachet* (FOUCAULT, 2013, p. 95).⁵⁵ Já na Inglaterra, essa prática penal surgiu

55 A *Lette-de-cachet* não era uma lei ou um decreto, mas uma ordem do rei que concernia a uma pessoa, individualmente, obrigando-a a fazer alguma coisa. [...]. Na maioria das vezes era um instrumento de punição. [...] eram classificadas como algo temível, instrumento de arbitrariedade abatendo-se sobre alguém como um raio, podendo prendê-lo para sempre. [...] Eram instrumentos de controle, de certa forma espontâneos, controle por baixo, que a sociedade, a comunidade, exercia sobre si mesma. [...] consistia em uma forma de regulamentar a moralidade cotidiana da vida social, uma maneira do grupo ou dos grupos – familiares, religiosos, paroquiais, etc... – assegurarem seu próprio policiamento e sua própria ordem.

com objetivo de criar mecanismos de proteção à propriedade privada. Foi essa nova distribuição espacial e social da riqueza industrial, no caso da Inglaterra, e agrícola, no caso da França, que tornou necessários esses novos controles sociais, a esta prática Foucault relacionou o surgimento da *Sociedade Disciplinar*, e ainda segundo o autor, essa ideia de “aprisionar para corrigir, de conservar a pessoa presa até que se corrigisse – ideia paradoxal, bizarra, sem fundamento ou justificativa no âmbito do comportamento humano –, teve origem precisamente nestas práticas.” (FOUCAULT, 2013, p. 98, 100, 101).

Já Américo Ribeiro, destacou que as mudanças estruturais na Ciência Penitenciária iniciaram durante o século XVIII com os trabalhos de Beccaria e John Howard. Sob a influência de Howard foi instituída a primeira prisão *celular* (ARAÚJO, 1918, p. 57)⁵⁶ na Inglaterra, que teve como doutrina: trabalho, educação e isolamento.

A *Escola Penitenciária*, para época, foi um avanço, no entanto não aprofundou preceitos que segundo o autor só foram solucionados com o advento da *Escola Positiva Criminal*, como o princípio do substituto da pena. A *Escola Positiva* defendia que os criminosos que não apresentassem perigo real à sociedade não deveriam sofrer a pena de prisão, mas um substituto da pena, defendiam ainda que “quanto menos prisões, mais segurança tem a sociedade”, admitindo, pois, que somente os criminosos mais temíveis deveriam sofrer a pena de prisão, pois muitos indivíduos que não são criminosos, ao contato com a prisão, eram definitivamente corrompidos, argumentando, por fim, que a prisão é mais propriamente para corromper do que para emendar e corrigir (ARAÚJO, 1918, p. 57-62).

Segundo o argumento de Américo Ribeiro Araújo, o qual afirmou: “quanto menos prisões, mais segurança tem a sociedade.”, chamamos para o debate Vera Andrade, que brilhantemente questionou: “Para quem foi feita a prisão?” (ANDRADE, V. , 2012, p. 303-9). Percebe-se que tal discussão permeia séculos. Vera Andrade, deixou claro que a pena de prisão foi por excelência obra do capitalismo, assim como os açoites foram penas do escravismo. Segundo a autora, todo método punitivo tem por função reproduzir a estrutura social que lhe corresponde, sendo, pois, a função da prisão a de conservar a ordem

56 Sob a influência de John Howard foram construídos na Inglaterra as Prisões celulares de Horsham, em 1779, e a de Petworth e de Gloucester, em 1785.

social capitalista. A prisão também pode ser definida como um lugar de controle de classe no qual o combate à criminalidade deixa de ser o eixo central, e sim a construção de criminosos, a prisão, não deixa de ser uma fábrica de criação de criminosos (ANDRADE, V. , 2012, p. 306-7). Uma verdadeira escola do crime, conforme seguiu afirmando Américo Ribeiro (ARAÚJO, 1918, p. 62).

Como substituto à Pena de prisão o autor trouxe alternativas que denominou como *Sucedâneos da prisão*. São alternativas que substituiriam a pena da prisão como: a multa; as prestações de trabalho em espécie; a reparação à vítima do delito; a suspensão da sentença condenatória; a suspensão da execução da pena; a repreensão ou admoestação e a interdição de certos direitos.

O argumento maior à aplicação de tais substitutos, segundo o autor, foi que a penitenciária, por melhor que fosse, era sempre prejudicial, pois, segundo a *Escola Positiva*, a prisão não corrige e não melhora, ao contrário, seus efeitos são funestos e corruptores. O contato com o meio corruptor só agrava a decadência moral e social, só fortalece a capacidade agressiva do criminoso e anula a distinção natural do caráter, da inteligência, do estímulo e do esforço pelo nivelamento de todos no regime comum carcerário, também leva ao esfacelamento familiar causando danos muito maiores; deteriora a saúde física e mental do detento e inflama a revolta contra a organização da sociedade estimulando a criminalidade e a reincidência (ARAÚJO, 1918, p. 63-65).

A essa inversão da função da prisão, Vera Andrade denominou de *eficácia invertida*, pois os dados mostram que a prisão, desde sempre, não combate o crime, ela constrói o criminoso e a criminalidade, o que significa dizer que a prisão é um verdadeiro fracasso, é uma falência, pois não consegue combater a criminalidade nem tampouco ressocializar o criminoso, causa danos não só para os criminalizados, mas para todos os envolvidos nela: pais, mães, filhos, enfim, todo entorno que envolve o apenado (ANDRADE, V. , 2012, p. 308-9).

Nesse sentido, Américo Ribeiro definiu, ainda, com base nos autores Paul Cuhe e João Chaves, o conceito de *Penalogia* ou *Ciência Penitenciária* – “compreende todo estudo relativo à aplicação das penas”; “tem por fim o estudo das funções de todos os meios diretos de repressão ou prevenção e da organização prática de sua adaptação a essas funções.” –; bem como

sua origem, seu método e os diversos sistemas penitenciários existentes e estudados por esta ciência (ARAÚJO, 1918, p. 89).

Vários fatores são considerados para a penologia moderna: a individualização da pena, a sua indeterminação, a segregação do criminoso ou a aplicação de um substituto à prisão. No caso da aplicação da prisão, deve-se saber o tipo de sistema a aplicar, bem como o tipo de trabalho, a reeducação, o patronato. A Ciência penitenciária vai além de uma simples teoria da prisão, segundo o autor, ocupa-se de questões referentes à defesa social e ao melhoramento pessoal do delinquente (ARAÚJO, 1918, p. 89-91).

Essa ideia de pensar a pena como retribuição do crime, ou seja, como forma de expiação (no sentido religioso) ou de compensação (no sentido jurídico), é uma das mais antigas formas de pensar a função da pena criminal. Essa função de expiação, de purificação dos pecados, e da pena como compensação de culpabilidade permeia a história do Direito Penal ao longo de vários séculos. Juarez Cirino justifica a sobrevivência histórica dessa função retributiva da pena criminal, primeiro a partir da psicologia popular, expressa pela ideia do “olho por olho, dente por dente” da lei de Talião, incorporada na memória popular. O segundo contributo foi a tradição religiosa judaico-cristã ocidental que apresenta uma imagem retributivo-vingativa da justiça divina muito presente e forte na memória social (SANTOS, 2008, p. 461-2).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar a obra de Américo Ribeiro de Araújo escrita no início do século XX nos impele ao constante debate já aventado por Vera Andrade: “Para quem foi feita a prisão?”. Os primeiros capítulos da sua obra mostram a tentativa do autor em fundamentar sua tese em dois grandes preceitos: a necessidade de uma pena individualizada e o advento da nova forma de punir, as penitenciárias. Constatou-se o pensamento do início do século que permeava entre qual seria o regime penitenciário mais adequado às condições brasileiras da época e quais as possibilidades existentes de acordo com os estudos “recentes” dos EUA e Europa.

A obra *Sciencia Penitenciária Positiva* nos possibilitou compreender o pensamento do autor frente a Ciência Criminal do início do século XX

e, embora o enfoque não tenha sido o nascimento do cárcere feminino, foi possível identificar no seu discurso justificativas para a separação de gênero no espaço prisional, quando o autor, defende de forma veemente a necessidade de uma individualização das penas ao afirmar: a variedade de criminosos é imensa e a pena é sempre uma: a prisão. O autor faz críticas aos Códigos Penais de sua época que condenam igualmente criminosos “diferentes”, sugere uma solução, uma tripla reforma: processual, judiciária e administrativa.

Por fim, a análise da obra nos possibilitou questionar o sistema penitenciário, nascente à época, mas já passível de críticas. O autor propõe alternativas ao sistema prisional argumentando que a penitenciária, por melhor que fosse, era prejudicial, pois seus efeitos são funestos e corruptores. Constata-se, ao analisar essa histórica obra jurídica, que desde os primeiros debates teóricos de juristas brasileiros, mesmo antes da constituição de 1940, o sistema prisional, independentemente de ser misto ou com separação de gênero, já é considerado um verdadeiro fracasso.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina (1800-1940). *In*: MAIA, Clarissa Nunes *et al.* (org.). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. v. 1.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminalidade: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2012. (Pensamento Criminológico, 19.)
- ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008. (Pensamento criminológico, 15.)
- ARAÚJO. Américo Ribeiro de. **Sciencia Penitenciária Positiva**. Rio de Janeiro: Livraria Leite Ribeiro, 1918.
- BRASIL. **Código Penal, Decreto-Lei nº 847** – de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. [Internet]. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>. Acesso em: 01 out. 2012.

BRASIL. Decreto nº **16.300**, de 31 de dezembro de 1923. Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública. [internet]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16300.htm. Acesso em: 07 maio 2016.

BRASIL. **Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. [Internet]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. **Código Penal, Lei nº 11.106**, de 28 de março de 2005. [Internet]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111106.htm. Acesso em: 10 maio 2016.

BRITTO, Lemos. **A questão sexual nas prisões**. Rio de Janeiro: Livraria Jacintho, 1934.

CANEPPA, Victório. Os Estabelecimentos Penais do Rio Grande do Sul. **Arquivos Penitenciários do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, nº 4, 4º trimestre de 1940.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. Curitiba: ICPC: Lumen Juris, 2008.

SILVA, Edjane E. Dias da. **A (Des)construção da identidade social de mulher no mundo do crime: estigmas, negociações e diferenças**. 2012. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 1999.

RESUMOS

A FUNÇÃO DAS NRMS: PROMOVER A SEGURANÇA DOS TRABALHADORES DO SETOR MINERAL

*Rafael Franco e Silva*⁵⁷

INTRODUÇÃO

Com a evolução da segurança do trabalho, países foram criando e desenvolvendo suas leis, com o objetivo de reduzir os acidentes. No Brasil, o caminho não foi diferente. Após a criação e consolidação das leis trabalhistas – CLT, o ministério responsável se viu obrigado a criar as normas regulamentadoras, mas estas, não sendo suficientes, fez com que a Agência Nacional de Mineração – ANM, criasse, em 2001, as Normas Reguladoras de Mineração – NRM, fazendo-nos indagar se estas são suficientes para a segurança de seus funcionários.

Com o objetivo de melhor analisar o que se encontra em algumas normas e o que está sendo praticado nas empresas, vamos aqui avaliar a aplicação de algumas destas, observando na fundamentação teórica a importância de sempre se examiná-las. Na metodologia, vamos descrever como foi realizada este estudo. Nos resultados e discussões vamos apresentá-las e discutir suas aplicações.

57 Engenheiro de Minas formado pela UFPE, engenheiro de segurança do trabalho formado pela UCAM, mestre em engenharia mineral pela UFPE, Doutorando em engenharia de Minas, metalúrgica e materiais pela UFRGS, professor substituto no DEMINAS/UFPE.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O setor mineral é vital para muitos países, já que este fornece a matéria-prima que, após passar pela indústria de transformação, pode vir a se tornar componentes eletrônicos, tais como: chips, fios, celulares etc., fazendo com que muitos PIBs sejam influenciados por ele. Porém, os trabalhadores da mineração estão expostos a vários riscos no local de trabalho, que são causadores de acidente, devido à layout inadequado ou simplesmente por atos inseguros (CANDIA *et al.*, 2009).

O Brasil, durante os anos de 2005 a 2012, registra um aumento nos índices de acidentes de trabalho, após o fim do período citado até o ano de 2019, temos uma redução destes, mas ainda assim os 582.507.00 trabalhadores acidentados são um índice muito elevado, dos quais mais de 2.000 vidas foram ceifadas ao longo deste processo, e apesar de toda a evolução desde de 1970, esse valor sempre esteve acima das 2.000 mortes (GUSMÃO, 2021).

É necessária uma redução desses índices, pois o setor mineral é um dos que mais acometem trabalhadores, gerando um custo de R\$ 70 bilhões ao ano à previdência social. Estão contemplados nestes valores, desde aposentadoria especial, até os auxílios devidos a esse infortúnio (CASTRO; FREIRE, 2016).

METODOLOGIA

Com a vivência em mineração, pode-se observar que temos várias leis e normas focadas em reduzir os riscos de acidentes. Porém, muitas vezes, essas não são seguidas. Pensando nesta realidade, analisamos aqui as NRM's 9, 13, 14 e 22, com a expectativa de confrontá-las com o que foi encontrado nas frentes de extração e compará-las com imagens, para, assim, verificar a conformidade ou não dessas atividades.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A NRM 09 trata de prevenção contra as poeiras provenientes de minerais, mas a norma não se refere só a este item, ela aborda no subitem 9.1.3.1 das técnicas de perfuração de rochas, que estas devem ser executa-

das a úmido para evitar dispersão de material particulado no ambiente de trabalho, como visto na figura 1 a seguir.

Apesar de todos os cuidados, o operador deste equipamento ainda deve utilizar máscaras do tipo PFF2, pois, apesar da operação estar ocorrendo via úmido, ainda emana muito material particulado, que pode ser ingerido pelo mesmo. Assim como escavadeiras e outras máquinas, se os seus climatizadores se encontram saturados, esta pode deixar passar poeiras respiráveis para dentro da cabine, necessitando de manutenção constante.

Esta operação, que é muito comum na extração de rochas em geral nas empresas de pequeno e médio porte, é realizada por via seca, tal como em obras e serviços, pois a justificativa de custos e dificuldade do fornecimento de água vem expondo os trabalhadores a esta situação insalubre.

Figura 1 – Operação de perfuração em maciço rochoso sendo realizado por via seco, jogando muita poeira no ambiente de trabalho.



Fonte: Autor

Já a NRM 13 aborda a circulação e transporte de pessoas e materiais. O seu subitem 13.6 versa sobre os requisitos mínimos de transporte em minas a céu aberto, onde determina a sinalização das bordas das vias, a largura das mesmas e a proteção que deve ser construída para evitar quedas de equipamento ou veículos, onde se tenha este tipo de risco, como pode ser observado na figura 2.

Figura 2 – Via de acesso que tem risco de queda de equipamento e veículo, onde a mesma não tem proteção em suas bordas.



Fonte: Autor

Na situação em que temos risco de queda de equipamentos, esta borda deve ter um anteparo que se chama de leira de proteção. Ela precisa ser maior que a metade da altura do maior pneu que por ali trafega. Este anteparo pode ser construído tanto com rochas ou outros materiais provenientes da própria extração mineral que ali vem sendo desenvolvida.

A NRM 14 aborda as operações de máquinas, equipamentos e ferramentas, onde estas indicam os cuidados para com a segurança dos funcionários da empresa. No item 14.2, fala sobre a situação de manutenção que as instalações e equipamentos devem se encontrar para que possa reduzir os riscos de acidentes.

No item 14.5.8, abordamos que todos os pontos de transmissão de força dos equipamentos devem estar protegidos com grades de segurança ou qualquer outro mecanismo que impeça o contato acidental ou não com estas partes, como podemos ver na figura 3.

Figura 3 – Equipamento com partes móveis desprotegidas, permitindo a ocorrência de acidentes.



Fonte: Autor

Quaisquer equipamentos que tenham suas partes móveis sem proteção são potenciais causadores de acidentes do trabalho, e na maior parte deste tipo de acidente, funcionários perdem o movimento de seus membros superiores ou inferiores e alguns ainda podem ter perda de sua vida, não podendo ser permitido que estas situações ainda sejam comuns nestas empresas.

Na NRM 22, trata da proteção aos colaboradores, passando desde a organização do local, superfícies de trabalho, operações de emergência até chegar à qualificação e treinamento dos funcionários de uma empresa de mineração.

No capítulo 22.2, onde se trata da organização dos ambientes de trabalho, fala que o empreendedor deve adotar medidas que mantenham o ambiente limpo e adequado para o desenvolvimento de suas atividades laborais, minimizando o risco de acidentes. Esses ambientes ainda devem ser projetados pensando na ergonomia. Ainda cabe ao empreendedor cumprir o código de mineração, assim como a CLT, dentre outras legislações vigentes para a proteção de seus funcionários. Esse mesmo capítulo busca ainda garantir que passarelas, escadas e outros locais de tráfego de pessoas, tenham um guarda corpo com altura adequada e com rodapé de

20cm, para promover a segurança dos colaboradores que por ali trafegam. Os postos de trabalhos devem ser dotados de plataformas móveis sempre que a altura nas frentes de atividade seja maior que 2m, ou se o piso no local de execução não possibilite a segurança necessária, e ainda nos fala que em locais com superfícies inclinadas, com risco de quedas, é obrigatório o uso de cinto de segurança. Contudo, muitas vezes isso não é a realidade encontrada, como pode ser observado na figura 4.

Figura 4 – Trabalhador em piso inclinado sem a utilização de cinto de segurança para impedir a sua queda em caso de escorregão.



Fonte: Autor

Ao observarmos muitas vezes os ambientes de mineração, vemos trabalhadores se expondo ao risco de forma inconsciente ou consciente, com a desculpa de que o EPI atrapalha, incomoda etc., mas o que muitas vezes não se leva em conta é o valor imensurável da perda de uma vida, pois, ao ceifar-se, fará falta aos seus familiares e aumenta os valores de pensões no INSS, já que se perde um contribuinte e ganha-se um pensionista.

CONCLUSÕES

Apesar de observar uma melhora nos índices de acidentes nos últimos 7 anos, estes ainda se encontram elevados, sendo possível ob-

servar, neste trabalho, alguns motivos, tais como o descumprimento das NRM's, seja por atos inseguros ou equipamentos inadequados. Todavia, os índices de incidentes fatais nunca estiveram abaixo de 2.000 pessoas todo ano, demonstrando, assim, uma defasagem no quesito de fiscalização e treinamento.

REFERÊNCIAS

- CANDIA, Renan Collantes; HENNIES, Wildor Theodoro; IRAMINA, Wilson; ELGUERA, Juan Francisco Soto. Analyzes of fatal accidents in the mining industry: the case of Peruvian mining. **Revista Escola de Minas**, v. 62, e. 4, p. 517-523, 2009.
- CASTRO, Nuria Fernandes; FREIRE, Leonardo Cattabriga. Segurança e Saúde na Produção de Rochas Ornamentais. *In: IX SIMPÓSIO DE ROCHAS ORNAMENTAIS DO NORDESTE*, 10 a 13 de abril. **Anais do IX Simpósio de Rochas Ornamentais do Nordeste**. João Pessoa: CETEM/MCT, 2016.
- GUSMÃO, Alexandre; BOSSLE, Daniela; BRITO, Karina. Anuário Brasileiro de Proteção. **Proteção Publicação e Eventos**, Novo Hamburgo, 2021.

A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA DO TRABALHO NA MINERAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DA UTILIZAÇÃO DAS NRMS

*Rafael Franco e Silva*⁵⁸

INTRODUÇÃO

Segundo a OIT/Brasil, no ano de 2020, o Brasil gastou com aposentadoria por invalidez, auxílio doença e pensão por morte no trabalho um total de R\$ 9,4 bilhões. Já com aposentadoria por invalidez, se gastou um montante de R\$ 68,5 bi. Até quando vamos aceitar, como sociedade, gastos e índices tão elevados, para que as empresas continuem faturando?

Pensando assim, vamos realizar um estudo de caso de uma empresa que necessitava se regularizar junto às necessidades impostas pelas Normas regulamentadoras, possibilitando verificar, em especial, algumas destas normas específicas com imagens. Na fundamentação teórica, vamos ver o por que é relevante se realizar esta análise, não apenas na mineração, mas em toda a cadeia produtiva.

Na metodologia, demonstramos como foi realizada essa pesquisa. Nos resultados, mostramos as normas escolhidas, o que elas falam, e como

58 Engenheiro de Minas formado pela UFPE, engenheiro de segurança do trabalho formado pela UCAM, mestre em engenharia mineral pela UFPE, Doutorando em engenharia de Minas, metalúrgica e materiais pela UFRGS, professor substituto no DEMINAS/UFPE.

a empresa se comporta perante estas. Na conclusão, avaliamos o que foi discutido, considerando melhorias do sistema de gestão do setor de saúde e segurança do trabalho.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo a OIT, em 2013, a cada 15 segundos morre um trabalhador e 151 trabalhadores sofrem algum tipo de acidente de trabalho (CASTRO, 2016). No Brasil, os cenários não são muito diferentes, tendo a mineração como um dos setores mais perigosos para o trabalho. Esta indústria é responsável pelas maiores taxas de mortalidade, que fica na ordem de 30%. Comparando com a construção civil, que teria mais funcionários que a mineração, essa taxa de mortalidade é de 17% (PELLEGRINELLI, 2013).

Apesar do aumento nos investimentos em saúde e segurança do trabalho, ainda são altos os índices, havendo inclusive muitos casos de acidentes fatais, o que indica a necessidade do desenvolvimento de estudos para compreender o porquê desta situação (SOUZA, 2012).

Mas independente da responsabilidade do trabalhador ou do empregador, as leis e normas são claras, quando falam que é obrigação da empresa zelar pela saúde e segurança destes, assim como fiscalizar a execução das atividades e criarem procedimentos que venham a mitigar essa situação.

METODOLOGIA

Pensando nisso, vamos comparar as Normas Reguladoras de Mineração – NRM, com a realidade de uma empresa do setor mineral, avaliando algumas destas normas em específico e demonstrando fotograficamente a situação atual da empresa, visando verificar se as mesmas estão divergindo ou não da realidade encontrada.

As normas analisadas neste trabalho foram as NRMs 8, 9, 12, 14 e 22. Também foi analisada a Norma regulamentadora do trabalho - NR 24, possibilitando uma análise crítica entre a realidade que é encontrada nas empresas de pequeno, médio e grande porte com o que seria desejável pelos órgãos fiscalizadores do setor de mineração.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

NRM 8 – Prevenção contra incêndios, explosões, gases e inundações: em determinados ambientes, devem-se manter os níveis de gases sob controle, caso contrário, os mesmos podem gerar explosões no ambiente de trabalho e até mesmo incêndios.

Na mineração a céu aberto, esta preocupação é menor, já que as poeiras tendem a se dissipar no ambiente em que está situada as operações, mas mesmo assim é realizada uma análise do material para se observar seus níveis de toxicidade ou riscos de contaminação.

NRM 9 – Proteção contra poeiras: existem muitas minerações onde as poeiras são tóxicas, onde a exposição prolongada leva à morte dos trabalhadores por silicose ou outros problemas semelhantes (figura 1).

Figura 1 – Carregamento realizado com equipamento, em meio ao pó, gerando baixa visibilidade.



Fonte: Autor (2021)

Operação de equipamentos em áreas onde o nível de poeira é alto, leva a ocorrências de diversos incidentes. Nesta situação específica, o operador colidiu algumas vezes com a concha da pá carregadeira a caçamba do caminhão que estava sendo carregado, gerando pequenas avarias ao

equipamento, bem como aos caminhões que eram de terceiro, obrigando a empresa a indenizar essas pessoas.

NRM 12 – Sinalização de áreas de trabalho e circulação: a sinalização é de grande importância para mostrar desde o que não pode ser feito, como, por exemplo, entrar numa área de fábrica com anel, assim como indicar a saída de emergência e pontos de encontros (figura 2);

Figura 2 - Placa indicativa de quais EPIs devem ser utilizados no setor.



Fonte: Autor (2021)

Na figura anterior, temos uma placa de sinalização indicando as pessoas que entrarem naquele ambiente específico, os equipamentos de proteção individual - EPIs, que devem ser utilizados para evitar acidentes, ou reduzi-los, de modo a manter a integridade física destas a curto, médio e longo prazo, já que alguns problemas se manifestam apenas ao longo do tempo.

NRM 14 – Máquinas, equipamentos e ferramentas: esta NRM trata das proteções dos equipamentos, como partes móveis, que podem vir a decepar braços de trabalhadores (figura 3).

Figura 3 – Parte móvel de equipamentos sem proteção.



Fonte: Autor (2021)

Quando temos um equipamento como a correia transportadora, na figura anterior, se esta não tem suas partes móveis protegida, os funcionários ficam suscetíveis a sofrerem acidentes que podem levar até a perda de membros, ficando a empresa com altos índices de acidente, além de um maior custo para a seguridade social.

NRM 22 – Proteção do Trabalhador: aqui pode-se observar cuidados com a utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) em determinados ambientes.

Estas NRs e NRMs criaram padronização nos cuidados com os trabalhadores, como a implementação dos EPCs e EPIs na área de trabalho, como observado na figura 4, obrigando e responsabilizando o empregador por instalar, orientar e treinar seus funcionários quanto à utilização destas proteções. Assim, há um indicativo do caminho a ser seguido para possibilitar a criação de um ambiente de trabalho em que as atividades sejam menos agressivas ao trabalhador na mineração.

Figura 4 – Implantação de guarda corpo e roda na escada.



Fonte: Autor (2021)

O cuidado dedicado ao trabalhador a partir das alterações das normas regulamentadoras foi tamanha, que a NR 24, no seu item 24.1, fala sobre as instalações sanitárias, onde em seu subitem 24.1.1 é possível ler: a) aparelho sanitário: o equipamento ou as peças destinadas ao uso de água para fins higiênicos ou a receber águas servidas (banheira, mictório, bebedouro, lavatório, vaso sanitário e outros); b) gabinete sanitário: também denominado de latrina, retrete, patente, cafoto, sentina, privada, WC, o local destinado a fins higiênicos e dejeções; c) banheiro: o conjunto de peças ou equipamentos que compõem determinada unidade e destinado ao asseio corporal (figura 5).

Figura 5 – Adequação de sanitários para atender às normas regulamentadoras.



Fonte: Autor (2021)

Estes devem estar bem higienizados e em condições adequadas de uso, caso contrário a empresa pode vir a ser penalizada, pois está pondo em risco a saúde de seus funcionários pelas condições inadequadas deste ambiente.

CONCLUSÕES

Esta análise vem mostrar os riscos que as empresas impõem, muitas vezes, aos seus colaboradores, quando não investem em equipamentos de proteção coletiva adequados. Esta problemática faz com que os índices de acidentes sejam tão elevados neste setor.

Na comparação de algumas NRM's citadas acima com o que se encontra praticado na empresa, vem demonstrar a necessidade de constantes investimentos e adequações deste setor para se obter um ambiente salubre para a sua equipe, reduzindo, assim, estes índices tão elevados de acidentes, que pressionam a seguridade social.

REFERÊNCIAS

- CASTRO, Nuria Fernandes; FREIRE, Leonardo Cattabriga. Segurança e Saúde na Produção de Rochas Ornamentais. *In: IX SIMPÓSIO DE ROCHAS ORNAMENTAIS DO NORDESTE*, 10 a 13 de abril. **Anais do IX Simpósio de Rochas Ornamentais do Nordeste**. João Pessoa: CETEM/MCT, 2016
- PELLEGRINELLI, Cláudia Mara B. F. Programa Especial de Segurança e Saúde Ocupacional da Mineração. *In: PALESTRA PROFERIDA NO CENTRO DE TECNOLOGIA MINERAL*, 16 de abril. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2013.
- SOUZA, Rafael Freitas. O Preço do Risco - A Mineração no Brasil gerou riquezas, mas provocou a morte de muitos índios, bandeirantes e africanos. *In: Nicho Legal*. Disponível em: <http://nicholegal.blogspot.com.br/2012/10/a-mineracao-no-brasil-gerou-riquezas.html>. Acesso em: 23/08/21.

O (DES)ALINHAMENTO ENTRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME) DE JUIZ DE FORA: LIMITES, CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

*Carla do Carmo*⁵⁹

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa refletir sobre o (des)alinhamento entre o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, e o Plano Municipal de Educação (PME) de Juiz de Fora/MG, Lei nº13.502/2017: limites, contradições e possibilidades para uma Gestão Democrática, enquanto ferramenta de gestão na política pública. A pesquisa foi realizada no Programa de Pós-graduação em Educação da FACED de Juiz de Fora/UFJF. O interesse por esse tema é resultado do trabalho enquanto Coordenadora Pedagógica, na busca de compreensão e melhorias no processo de gestão, quando acredito em caminhos para

⁵⁹ Mestre em Educação pela UFJF, Pedagoga, atua na Educação como Coordenação Pedagógica e Professora Ed. Básica desde 1994, desenvolvendo ações frente à gestão e políticas públicas. Atualmente atuando na Secretaria de Educação Juiz de Fora/MG.

crescimentos e novas possibilidades profissionais aos atores envolvidos, instituições, alunos em formação e comunidade. Aprofundando-me na verificação da existência do diálogo entre as esferas governamentais, recorte na gestão democrática, busco identificar as proposições de uma política pública e gestão desta na educação. Recentemente vivenciamos etapas significativas de luta, entre gestores e educadores, nas três esferas governamentais por condições adequadas aos processos de elaboração e implementação dos planos de educação. Assim, ao investigar se os princípios da gestão democrática estão presentes nos documentos acima citados, podemos melhor compreender sua relevância na associação de mecanismos legais e institucionais para políticas públicas educacionais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica está embasada em Michel Foucault como norte deste trabalho em diálogo com autores da gestão política pública. Filósofo contemporâneo que ao longo de seu trabalho esteve presente nas diversas áreas do saber, como Filosofia, Educação, Sociologia, Direito, entre outras. Em suas obras, Foucault nos apresenta a necessidade de conhecermos o jogo que produz a verdade, o discurso, a subjetividade, e as relações de poder. Neste jogo nos deparamos com o poder que produz o saber e este produz novas relações de poder de forma íntima, sendo difícil a separação entre eles.

METODOLOGIA

A opção metodológica foi pela investigação qualitativa, estudo bibliográfico/conceitual, contando-se com elementos e instrumentos metodológicos de análise documental meio físico ou digital para a realização das discussões. Os documentos ora pesquisados encontram-se sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, Câmara de Vereadores de Juiz de Fora/MG, Ministério da Educação na Esfera Federal e demais instituições parceiras. A pesquisa foi desenvolvida de acordo com a necessidade de diálogo com o trabalho desenvolvido no âmbito educacional, gestão e legislação, informações estas identificadas na pesquisa de campo.

A análise da legislação brasileira ocorreu na Constituição Federal de 1988, Planos Decenais de Educação (Federal), PME de Juiz de Fora e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996) e demais legislações municipais. Buscamos a compreensão de significados e características situacionais apresentadas historicamente e de forma singular na pesquisa de trabalho. Consistiu na leitura integral e detalhada das metas 19 (dezenove) do PNE, e 15 (quinze) do PME juntamente com as estratégias estabelecidas. Paralelamente, trabalhamos com os documentos oficiais do Fórum Municipal Permanente de Educação de Juiz de Fora/MG, e sua representatividade institucional, assim como os registros públicos da Secretaria de Educação, em face da temática em estudo, a fim de compreender o contexto, os discursos e ações. Refletindo sobre os limites, contradições possibilidades de uma implementação para os 10 (dez) anos de vigência, as diretrizes e todo registro do processo de discussão, elaboração e implementação dos Planos Educacionais (PNE e PME de Juiz de Fora/MG).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conduz-se como base de objeto de pesquisa, o PNE Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e PME/Juiz de Fora Lei nº 13.502/2017. Assim, parto das seguintes questões: Nos planos educacionais estão estabelecidas evidências de registros e diretrizes para processo de implementação da gestão democrática? Quais princípios para implementação quando em interface com o PNE? Como ocorre este trabalho frente às divergências ao cenário político nacional? Um cenário com restrições financeiras, alterações e embates dos grupos políticos permitiu condições favoráveis para o estabelecimento de momentos conflitantes, divergências, indecisões, e pressões de grupos acadêmicos, sociais e políticos para aprovação do PME/Juiz de Fora. A revisão bibliográfica e documental dos debates realizados na Câmara Municipal junto ao Sistema de Ensino Municipal de Juiz de Fora na Secretaria de Educação, do Fórum Permanente de Educação e Conferência Municipal de Educação de Juiz de Fora nos permitiu estabelecer uma linha de análise do momento histórico construído. Demonstrando fortes tensões, embates e contradições frente aos envolvidos nesse processo, maneiras de pensar e agir frente à opressão

e à dominação relacionada ao poder e influenciando diretamente nas conquistas de Direitos Humanos e Educacionais do Município no que tange a inclusão.

CONCLUSÕES

O Plano Nacional de Educação, assim como o Plano Municipal de Educação, nos mostra desafios em muitos aspectos, especificamente quando neles estão previstos o desenvolvimento da autonomia, participação civil e com controle social da educação. Dessa forma, suas diretrizes apontam para uma perspectiva diferenciada, desde que haja um engajamento da sociedade, na criação e implementação das políticas públicas da educação. No que se refere à Gestão Democrática, meta 19 do PNE, podemos dizer que ela dialoga com os princípios dispostos na Constituição Federal (art. 205, VI) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação em seu art. 3º, VIII; art. 14), onde é estabelecida a gestão democrática na esfera da educação pública. Embora seja um texto com menor compreensão e aplicação direta em todo o PNE, quando em sua meta estabelece o prazo de dois anos para a realização das estratégias, tempo este já findado em 2016 para sua efetivação. Em todo seu contexto realça a ação e eleição do diretor, fator importante, mas não definitivo e mais importante para a concretização da gestão democrática.

Na Meta 15, PME, podemos constatar que nela são apresentadas melhores condições de compreensão e realizações nas ações. Com melhor identificação dos atores envolvidos, prazos mais coerentes, mas que precisa de um processo de monitoramento pontual frente à comunidade do município.

Ao pensarmos em alinhamento, o termo nos remete à concepção de disciplina em um mesmo caminho, de forma linear. De certa forma uma possibilidade de controle social, político e educacional quando tratamos de planos educacionais, especificamente gestão democrática.

Em contexto mais abrangente, o PME de Juiz de Fora não possui a mesma estrutura ao estabelecer suas metas. Em sua totalidade é composto por dezoito metas e não vinte conforme o PNE. Embora verifica-se que o conteúdo é diluído nas metas próximas ao conteúdo proposto. Não identificado também uma meta que retrate a especificidade

do ensino superior, sendo este tema abordado de forma diluída nas metas que tratam da formação docente, pesquisa, entre outros. Importante ressaltar que ocorre uma diferença de três anos enquanto data de aprovação do PME frente à data de aprovação do PNE, compreendendo que o prazo viável de diferença seria de um ano, estabelecido como prazo de construção dos PME no território brasileiro. Dessa forma, evidenciam-se estes fatores que nos faz perceber um (des)alinhamento entre os planos mas que, talvez, tenha ocorrido em virtude de uma concepção de autonomia no processo, quando tomamos por base o contexto histórico de vanguarda do município de Juiz de Fora onde a eleição direta de diretores já era contemplada no sistema de ensino municipal, onde o extraclasse também já era evidenciado antes mesmo da determinação legal com a lei do piso salarial do magistério. A existência de Conselhos, três na rede de ensino municipal de Juiz de Fora, configura-se como uma boa perspectiva de participação da sociedade para que, em coletivo, possamos construir melhores caminhos para todos. Para tanto, faz-se necessário que todos nós, gestores ou atores sociais, estejamos imbuídos desse espírito e criticamente comprometidos nas relações estabelecidas.

Cabe a nós questionar se a educação, tal como se apresenta hoje dominada pelas mediações e interesses diversos, pode se configurar espaço para a emancipação humana com vistas para uma sociedade igualitária e justa em seus diversos aspectos. A escola não pode refugir diretamente dos ideais implantados pelas condições sociais anteriores. Mas deve buscar contribuição para a melhoria dessas condições, por meio do tipo de aspectos intelectuais, sociais, visão de mundo e criticidade que deseja formar. Os planos, principais instrumentos da política pública educacional, médio e longo prazos, buscam a continuidade das políticas e orientam a gestão educacional para uma construção cidadã.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Nº13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 20/02/2020.

CARNEIRO, Moacir Alves. **PNE Fios e desafios do plano nacional de educação**. Brasília, DF: Direcional, 2015.

FOUCAULT, M. **política: pensamento e ação**. Haroldo de Resende (organizador). Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

PJF. **Lei Nº 13.502, de 28 de março de 2017**. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. PJF - Sistema JFLegis. Disponível em: <https://jflegis.pjf.mg.gov.br>. Acesso em: 20/02/2020.

**PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA
PANDEMIA**

Felipe Asensi (organizador)

Tipografias utilizadas:
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m²
Impresso na gráfica Trio Studio
Fevereiro de 2022