TÓPICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLUME IV



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Plínio Ferreira Pires

Tópicos em políticas públicas

4ª ed.

Goiâna-GO
Editora Conhecimento Livre

Copyright© 2026 por Editora Conhecimento Livre

4ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Pires, Plínio Ferreira
P638T Tópicos em políticas públicas

/ Plínio Ferreira Pires. – Goiânia-GO

Editora Conhecimento Livre, 2026

60 f.: il
DOI: 10.37423/2026.edcl1309
ISBN: 978-65-5367-797-5
Modo de acesso: World Wide Web
Incluir Bibliografia

1. problemas-públicos 2. coletivo 3. sociedade I. Pires, Plínio Ferreira II. Título

CDU: 320

https://doi.org/10.37423/2026.edcl1309

O conteúdo dos artigos e sua correção ortográfica são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Conselho Editorial

MSc Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior

MSc Humberto Costa

MSc Thays Merçon

MSc Adalberto Zorzo

MSc Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno

PHD Willian Douglas Guilherme

MSc Andrea Carla Agnes e Silva Pinto

Dr. Walmir Fernandes Pereira

MSc Edisio Alves de Aguiar Junior

MSc Rodrigo Sanchotene Silva

MSc Adriano Pereira da Silva

MSc Guilherme Fernando Ribeiro

MSc Fabricio Vieira Cavalcante

PHD Marcus Fernando da Silva Praxedes

MSc Simone Buchignani Maigret

Dr. Adilson Tadeu Basquerote

Dra. Thays Zigante Furlan

MSc Camila Concato

PHD Miguel Adriano Inácio

Dra. Anelisa Mota Gregoleti

PHD Jesus Rodrigues Lemos

MSc Karine Moreira Gomes Sales

Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

MSc Pedro Panhoca da Silva

MSc Helton Rangel Coutinho Junior

MSc Carlos Augusto Zilli

MSc Euvaldo de Sousa Costa Junior

Dra. Suely Lopes de Azevedo

Dr. Francisco Odecio Sales

MSc Ezequiel Martins Ferreira

MSc Eliane Avelina de Azevedo Sampaio

MSc Carlos Eduardo De Oliveira Gontijo

Dr. Rodrigo Couto Santos

Dra. Milena Gaion Malosso

PHD Marcos Pereira Dos Santos

Editora Conhecimento Livre
Goiânia-GO
2026

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 5
POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E RESPOSTA A DESASTRES NATURAIS NO BRASIL E MOÇAMBIQUE: VULNERABILIDADES, AVANÇOS E DESAFIOS
ANASTANCIA ARMANDO MUCUHO
Matheus Goulart de Carvalho
DOI 10.37423/260611070

CAPÍTULO 2 22
ESTUDO SOBRE O DEBATE PROFISSIONAL ACERCA DO TRABALHO EM SAUDE
Herivânia de Melo Ferreira e Oliveira
Ana Paula Rocha de Sales Miranda
DOI 10.37423/260611097

CAPÍTULO 3 38
ACESSO À JUSTIÇA, LITIGÂNCIA ABUSIVA E GOVERNANÇA JUDICIAL: ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 159/2024
Benedito Faleiro da Silva Júnior
DOI 10.37423/260611105

CAPÍTULO 4 50
FATORES DE RISCO NAS AÇÕES DE PREVENÇÃO DESENVOLVIDAS NA CIDADE DE PALMAS PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS
ELIANDRO CARLOS GUALBERTO
LUÍZ PAULO FIGUEREDO BENÍCIO
DOI 10.37423/260711107

Capítulo 1

10.37423/260611070

POLÍTICAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO E RESPOSTA A DESASTRES NATURAIS NO BRASIL E MOÇAMBIQUE: VULNERABILIDADES, AVANÇOS E DESAFIOS

ANASTANCIA ARMANDO MUCUHO

Universidade Save
Moçambique/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Matheus Goulart de Carvalho
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro



RESUMO

O planejamento urbano no Sul Global enfrenta pressões inéditas decorrentes da intensificação da crise climática e das assimetrias socioespaciais. Este capítulo desenvolve um estudo comparativo qualiquantitativo entre o Brasil e Moçambique, analisando a eficácia das políticas públicas de prevenção e resposta a desastres naturais. Ancorada nos pressupostos teóricos da Sociedade de Risco, dos Múltiplos Fluxos das Tipologias de Políticas Públicas e da Escada da Participação Cidadã, a pesquisa adota a Análise Comparativa Qualitativa e o método de estudos de casos múltiplos. Foram investigados eventos climáticos severos recentes, como os Ciclones Idai, Kenneth (2019) e Freddy (2023) e as secas associadas ao El Niño em Moçambique, bem como os deslizamentos em Petrópolis (2022), as cheias no Rio Grande do Sul (2024) e o tornado de categoria F4 no Paraná (2025). Os resultados indicam que, apesar dos avanços institucionais significativos, como a transição para o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres em Moçambique e a consolidação da Lei nº 12.608/2012 apoiada pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais no Brasil, a efetividade das políticas é paralisada por vulnerabilidades estruturais históricas, subfinanciamento crônico e falhas de comunicação no "último quilômetro" da governança local. Conclui-se que a consolidação de diretrizes de Cooperação Sul-Sul, integrando a inteligência tecnológica brasileira à capacidade de mobilização comunitária moçambicana, constitui um caminho estratégico para a edificação de infraestruturas urbanas resilientes no antropoceno.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gestão de Riscos. Mudanças Climáticas. Cooperação Sul-Sul.

1 INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo acerca do planejamento territorial e do desenvolvimento urbano no Sul Global encontra-se irrevogavelmente condicionado pela consolidação de uma agenda emergencial: a justiça climática associada à gestão de riscos de desastres. Longe de constituírem meras fatalidades da dinâmica biofísica da Terra, as catástrofes ambientais contemporâneas configuram manifestações tangíveis daquilo que Beck (20011), conceitua como a "sociedade de risco", um estágio da modernidade em que os riscos produzidos pelo próprio desenvolvimento industrial e antropogênico passam a se sobrepor às estruturas tradicionais de governança.

Sob a perspectiva analítica de Ramos (2024), as mutações no clima global caracterizadas por variações observáveis a longo prazo nos padrões de temperatura e precipitação deixaram de habitar o campo das projeções futuras para se materializarem como vetores de pressão imediata sobre os sistemas de infraestrutura e governança de nações em desenvolvimento.

Nesse cenário de transição ecológica e vulnerabilidade sistêmica, esta pesquisa desenvolve um estudo comparativo qualiquantitativo entre o Brasil e Moçambique.

O interesse acadêmico por essa correlação internacional fundamenta-se nas profundas assimetrias socioespaciais e no histórico compartilhado de exposição a eventos climáticos extremos, os quais são catalisados pela ocupação desordenada do solo urbano, escassez de investimentos estruturantes e desigualdade crônica no acesso a serviços públicos essenciais.

Conforme preconizado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023), a confluência entre a matriz energética global, os modelos predatórios de uso da terra e as dinâmicas desreguladas de consumo tensionam as capacidades de resposta institucional dos Estados, tornando imperativa a investigação sobre como as políticas de prevenção e mitigação de desastres são formuladas e implementadas fora do eixo eurocêntrico.

Para além dos cenários clássicos de pluviosidade adensada, o panorama histórico recente de ambos os países revela um agravamento qualitativo e quantitativo na magnitude dos desastres, cujo estopim reativo remonta a eventos fundacionais específicos. Em Moçambique, a vulnerabilidade geográfica face ao Canal de Moçambique e ao Oceano Índico encontra um marco histórico de ruptura nas "Cheias do Ano 2000". Desencadeadas pela confluência de chuvas torrenciais e pelo impacto do Ciclone Eline,

as inundações das bacias dos rios Limpopo, Incomáti e Umbelúzi devastaram as províncias de Gaza, Maputo e Inhambane.

Relatórios históricos da Organização das Nações Unidas (ONU) e balanços retrospectivos do INGD apontam que o desastre desalojou mais de um milhão de pessoas, ceifou centenas de vidas e causou o colapso imediato do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Esse evento traumático atuou como o primeiro grande vetor de pressão para a profissionalização da proteção civil no país. Contudo, a severidade climática continuou a escalar nas décadas seguintes.

A vulnerabilidade de sua longa faixa costeira foi severamente ampliada e documentada nos relatórios técnicos do Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD) em março de 2023 com o impacto do Ciclone Tropical Freddy, após a ocorrência catastrófica dos Ciclones Idai e Kenneth em 2019. Considerado por monitoramentos meteorológicos globais e por relatórios humanitários da ONU como a tempestade mais longa já registrada no Hemisfério Sul, o Freddy açoitou o território moçambicano em um duplo desembarque terrestre incomum, afetando mais de 1,3 milhão de pessoas e destruindo infraestruturas básicas.

Adicionalmente, dados estatísticos consolidados pelo INGD demonstram que o território moçambicano enfrenta ciclicamente o paradoxo inverso: episódios severos de seca prolongada induzidos pelas anomalias de temperatura do fenômeno El Niño, os quais colapsam a produção agrícola de subsistência e desencadeiam crises de insegurança alimentar em larga escala na África Subsaariana.

O cenário brasileiro, paralelamente, reflete essa mesma aleatoriedade e severidade climática extrema em diferentes latitudes de seu território, possuindo também o seu próprio catalisador histórico. A vulnerabilidade socioespacial urbana e as deficiências de infraestrutura nas cidades são mapeadas detalhadamente pelo cruzamento de relatórios estatísticos de população e território do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essas fragilidades estruturais manifestaram-se de forma letal nos deslizamentos de encostas no município de Petrópolis (Rio de Janeiro), em 2022, cujos boletins de desastres emitidos pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) apontaram lacunas críticas na governança local, e na catástrofe hidrológica sem precedentes que inundou o estado do Rio Grande do Sul em 2024. O "evento marco zero" da reconfiguração institucional brasileira, contudo, reside na

Tragédia da Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011, que explicitou a obsolescência das defesas civis da época.

Rompendo com os padrões históricos de previsibilidade, o ano de 2025 registrou episódios inéditos de instabilidade atmosférica no Sul do país. O caso mais emblemático ocorreu em novembro de 2025, quando um tornado de categoria F3/F4 atingiu o município de Rio Bonito do Iguaçu, no Paraná. Alimentado por sistemas de baixa pressão associados a ciclones extratropicais, os laudos meteorológicos oficiais do Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná (Simepar) confirmaram rajadas de vento de até 250 km/h que destruíram ou danificaram cerca de 90% da área urbana do município.

Os relatórios operacionais e balanços financeiros da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), em articulação com os levantamentos da Confederação Nacional de Municípios (CNM), apontaram que o fenômeno afetou diretamente 80% da população local e gerou prejuízos econômicos que ultrapassaram a marca de R$ 114 milhões de reais, demandando o reconhecimento sumário de estado de calamidade pública pelo Governo Federal.

A recorrência e a reconfiguração desses fenômenos extremos forçam o deslocamento da análise teórica para o campo das decisões governamentais. A partir do referencial analítico dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984), infere-se que a formulação de políticas públicas voltadas à segurança climática não se desenvolve de forma linear, mas ocorre na confluência caótica entre o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções técnicas e o fluxo político partidário.

Desastres de grande magnitude, como as cheias históricas e os ciclones em Moçambique ou o tornado, os deslizamentos e as super cheias no Brasil, atuam como "eventos focalizadores" (focusing events), janelas de oportunidade política (policy windows) que forçam a entrada abrupta do risco ambiental na agenda prioritária dos governantes. Contudo, conforme alertam Peters e Pierre (2001), a efetividade pós-desastre depende de redes complexas de governança multinível, exigindo arranjos institucionais articulados entre o poder central e as administrações locais coordenação esta que frequentemente falha em face de gargalos operacionais e orçamentários.

Diante desse panorama complexo, a presente pesquisa adota como pergunta norteadora: “De que forma os governos do Brasil e de Moçambique estruturam e implementam suas políticas públicas de

prevenção e resposta a desastres naturais e quais os principais obstáculos enfrentados para garantir a resiliência em contextos sociais vulneráveis?"

Para responder a essa indagação, o capítulo adota uma arquitetura lógica tripartite. Primeiramente, cartografam-se as vulnerabilidades estruturais pré-existentes em ambas as realidades nacionais. Em seguida, analisam-se os avanços institucionais e marcos regulatórios conquistados à luz de compromissos globais, como as Agendas 2030 e 2063.

Por fim, mapeiam-se os desafios persistentes, os paradoxos das políticas públicas baseadas na tipologia de Lowi (1972) e o abismo existente entre a emissão do alerta meteorológico e a salvaguarda efetiva das populações marginalizadas. Espera-se, com esta abordagem, fornecer subsídios científicos sólidos que fomentem mecanismos cooperativos no eixo Sul-Sul, redesenhando as infraestruturas urbanas sob o signo da adaptação climática.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS E REFERENCIAL TEÓRICO

A condução de um estudo comparativo internacional sobre a governança de riscos de desastres exige um desenho metodológico capaz de equalizar as particularidades locais de cada nação às forças macroestruturais da crise climática global. Para tanto, este capítulo ancora-se nas premissas da Análise Comparativa Qualitativa (QCA), desenvolvida originalmente por Ragin (2000) e aperfeiçoada por Rihoux e Ragin (2009).

A escolha da QCA justifica-se por sua robustez analítica na abordagem de pequenas amostras (small-N studies), permitindo ir além da mera descrição de casos isolados para mapear configurações causais complexas e identificar como diferentes variáveis institucionais e socioespaciais combinam-se para gerar cenários de maior ou menor resiliência comunitária.

Operacionalmente, a arquitetura desta pesquisa estrutura-se como um estudo de casos múltiplos, fundamentado nos pressupostos de Yin (2016), que preconiza o valor dessa abordagem para capturar padrões contemporâneos inseridos em seus contextos reais. Os universos empíricos selecionados envolvem eventos de magnitudes severas em duas realidades do Sul Global:

O cenário moçambicano: Caracterizado por desastres de evolução lenta e rápida, investigados a partir dos relatórios de situação do INGD de Moçambique, compreendendo a série histórica inaugurada pelas Cheias do Ano 2000, os impactos devastadores dos Ciclones Tropicais Idai e Kenneth (2019), o

prolongado Ciclone Freddy (2023) e os episódios crônicos de seca severa nas províncias do sul e centro, intensificados pelas anomalias térmicas do fenômeno El Niño.

O cenário brasileiro: Investigado a partir dos dados geográficos do IBGE e de monitoramento do CEMADEN, compreendendo o marco histórico da Região Serrana (2011), os deslizamentos de encostas em Petrópolis (2022), as inundações generalizadas no Rio Grande do Sul (2024), e o devastador tornado de categoria F3/F4 que atingiu o município de Rio Bonito do Iguaçu, no Paraná, em novembro de 2025, cujos laudos meteorológicos do Simepar confirmaram rajadas de vento inéditas na história recente da região.

O tratamento analítico dos dados documentais e das evidências históricas coletadas é guiado por três matrizes teóricas interdependentes:

A primeira dimensão teórica recorre ao Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) para compreender a dinâmica de agendamento (agenda-setting) das políticas de Defesa Civil. Sob esta lente, os desastres climáticos de grande escala não são vistos apenas como colapsos operacionais, mas como "eventos focalizadores" (focusing events) que abrem abruptamente "janelas de oportunidade política" (policy windows). Nessa confluência caótica entre o fluxo dos problemas (as vulnerabilidades expostas), o fluxo das soluções (as propostas técnicas de engenharia e planejamento urbano) e o fluxo político (a pressão da opinião pública e a mudança de governantes) que as reformas estruturais nas leis de proteção civil ganham viabilidade institucional.

A segunda dimensão adota a clássica Tipologia de Políticas Públicas de Lowi (1972), classificando as ações estatais pós-desastre em distributivas, redistributivas e regulatórias. Essa categorização permite avaliar o paradoxo das decisões governamentais apontado por Stone (2012): enquanto políticas distributivas (como o repasse emergencial de verbas federais para reconstrução de pontes) encontram baixa resistência política, as políticas regulatórias (como a proibição estrita de ocupação em áreas de risco e restrições aos Planos Diretores Municipais) tensionam o mercado imobiliário e geram severos conflitos de interesse, paralisando a prevenção de longo prazo.

Por fim, a terceira dimensão conceitual debruça-se sobre a governança multinível descrita por Peters e Pierre (2001), articulando-a com a "Escada da Participação Cidadã" de Arnstein (1969). Avalia-se o grau de centralização das decisões e o papel das comunidades marginalizadas na gestão de riscos. A análise investiga se a resposta institucional dos Estados se limita a um nível de "manipulação" ou

"informação" unilateral (onde a população apenas recebe o alerta de evacuação) ou se ascende aos degraus de "poder comunitário real" e controle delegado, onde as coalizões de defesa descritas por Sabatier (1988), unindo movimentos sociais, técnicos e ONGs participam ativamente da elaboração dos mapas de risco e planos de contingência locais.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Vulnerabilidades Estruturais e Históricas em Perspectiva Comparada

A análise comparativa entre Brasil e Moçambique exige desconstruir a premissa de que os desastres são eventos estritamente "naturais". Sob a perspectiva da sociologia do risco de Beck (2011), as catástrofes materializam-se na interface entre a severidade de um fenômeno biofísico e o grau de vulnerabilidade social, econômica e institucional de um dado território. Conforme evidenciado pelos dados do IBGE e do INGD de Moçambique, embora ambos os países integrem o Sul Global e compartilhem marcas históricas de desigualdade socioespacial, a natureza de suas vulnerabilidades estruturais apresenta especificidades geográficas e dinâmicas demográficas distintas.

a) O Cenário Moçambicano: Vulnerabilidade Costeira, Dependência Agrícola e Extremos Climáticos

A vulnerabilidade de Moçambique é fortemente condicionada por sua localização geográfica ao longo da costa oriental da África, margeando o Canal de Moçambique por mais de 2.400 quilômetros. Essa exposição litorânea insere o país na rota direta de ciclones tropicais gerados no Oceano Índico Sudoeste. Contudo, o impacto humano e econômico dessas tempestades é severamente amplificado por fatores socioestruturais históricos, caracterizados por fragilidade habitacional (construções precárias em adobe e colmo) e profunda dependência do setor primário, visto que mais de 70% da população depende diretamente da agricultura de subsistência e de sequeiro para sua segurança alimentar.

A série histórica recente ilustra a gravidade e o aprofundamento dessa exposição. O ponto de inflexão contemporâneo manifestou-se nas Cheias do Ano 2000, quando o Ciclone Eline sobrecarregou as bacias hidrográficas do sul submergindo províncias inteiras, destruindo lavouras e expondo a ausência crônica de infraestruturas de contenção hídrica. Quase duas décadas depois, em 2019, o impacto sequencial dos Ciclones Idai (província de Sofala) e Kenneth (província de Cabo Delgado) reeditou a

devastação em escala ampliada, colapsando a infraestrutura urbana da cidade da Beira. Esse cenário de vulnerabilidade crônica foi levado ao limite em março de 2023 com o Ciclone Tropical Freddy.

Ao registrar a maior duração e a maior energia ciclônica acumulada da história meteorológica global, o Freddy submeteu as províncias da Zambézia, Inhambane e Tete a inundações severas e persistentes. A destruição sistemática de pontes, estradas e redes elétricas isolou distritos inteiros por semanas, paralisando a economia local e gerando um vácuo logístico que inviabilizou as primeiras respostas humanitárias coordenadas pelo governo central.

Simultaneamente, o território moçambicano enfrenta o paradoxo dos extremos opostos gerados pela variabilidade climática. Sob a influência de anomalias de temperatura do fenômeno El Niño, o país é ciclicamente afetado por secas severas e prolongadas, concentradas majoritariamente nas províncias do Sul (Gaza, Inhambane e Maputo) e do Centro (Tete e Manica).

Relatórios das agências humanitárias da ONU e do INGD demonstram que esses períodos de estiagem prolongada provocam a dessecação de lençóis freáticos, a morte em massa de gado e a quebra total da produção de grãos. O resultado é a instalação de crises crônicas de insegurança alimentar nutricional, que forçam fluxos migratórios desordenados em direção às periferias urbanas de Maputo e Matola, transferindo a vulnerabilidade rural para o tecido urbano desestruturado.

Paradoxo Climático Moçambicano

Ciclones Tropicais	El Niño / Secas
Cheias (2000), Idai, Kenneth (2019) Freddy (2023): ➢ Destruição de Infraestrutura de Saúde/Educação; Inundações e Isolamento de Distritos.	Regiões Sul e Centro: ➢ Colapso da Colapso da Agricultura de Subsistência e Crises Crônicas de Insegurança Alimentar.

b) O Cenário Brasileiro: Segregação Socioespacial Urbana e a Nova Fronteira dos Extremos no Sul

No Brasil, a vulnerabilidade a desastres possui uma raiz predominantemente urbana e histórica, moldada por um processo acelerado de industrialização e metropolização que empurrou as populações de menor renda para as franjas marginais das cidades. A ocupação de encostas íngremes, fundos de vale e planícies de inundação não decorre de uma escolha individual, mas reflete o que a literatura sociológica classifica como racismo ambiental e segregação socioespacial: o acesso desigual à terra urbana segura e saneada.

O desastre ocorrido em Petrópolis (Rio de Janeiro), em 2022, expôs de forma trágica essa dinâmica. O acúmulo histórico de treze eventos severos com óbitos no município, inaugurado estatisticamente em décadas passadas e agudizado a partir da grande tragédia serrana de 2011, culminou em uma precipitação concentrada que desencadeou centenas de deslizamentos de terra, soterrando assentamentos precários que se expandiram verticalmente sobre a Serra do Mar sem qualquer diretriz de contenção geotécnica pelo poder público.

Em maio de 2024, a catástrofe hidrológica que atingiu o Rio Grande do Sul redesenhou a escala dos desastres no país. O transbordamento simultâneo de grandes bacias hidrográficas inundou total ou parcialmente dezenas de municípios, incluindo a região metropolitana de Porto Alegre, afetando milhões de pessoas e deixando clara a obsolescência e a falta de manutenção das infraestruturas de drenagem, diques e bombeamento urbano diante de volumes de chuva anômalos.

Para além das inundações e deslizamentos pluviométricos tradicionais, o ano de 2025 consolidou a emergência de novos padrões de severidade meteorológica na Região Sul do Brasil.

O evento mais extremo e inédito ocorreu em novembro de 2025, quando um tornado de categoria F4 atingiu o município de Rio Bonito do Iguaçu, no Paraná. De acordo com os laudos técnicos emitidos pelo Simepar, o fenômeno originou-se a partir de supercélulas de tempestade alimentadas por um intenso gradiente de baixa pressão atmosférica associado a ciclones extratropicais que cruzavam o Cone Sul.

As rajadas de vento, que oscilaram na faixa dos 250 km/h, encontraram uma infraestrutura urbana vulnerável e desregulada.

O balanço consolidado pela CNM (2025) demonstrou que o tornado destruiu ou destelhou mais de 90% das edificações residenciais e comerciais da área urbana, colapsou completamente as redes de distribuição de energia elétrica e abastecimento de água, e afetou diretamente cerca de 80% da população local.

O prejuízo econômico, estimado em mais de R$ 114 milhões de reais pela SEDEC, evidenciou um novo gargalo na gestão de riscos do país: a ausência completa de padrões construtivos resilientes a ventos de alta magnitude na arquitetura urbana das pequenas e médias cidades brasileiras, além da falta de radares meteorológicos de alta resolução capazes de emitir alertas de curtíssimo prazo (nowcasting) para fenômenos de microescala.

3.2 Avanços nas Políticas Públicas e Marcos Institucionais

Se o mapeamento das vulnerabilidades evidencia as fragilidades estruturais dos territórios, a análise dos marcos institucionais e regulatórios permite compreender como os Estados respondem a essas pressões. À luz do referencial de governança multinível proposto por Peters e Pierre (2001), as políticas públicas de proteção civil deixaram de ser concebidas como meras ações verticais e centralizadas para se transformarem em redes complexas de coordenação horizontal e vertical.

No Brasil e em Moçambique, esse processo de modernização institucional reflete o alinhamento com diretrizes internacionais de sustentabilidade e resiliência, nomeadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) da Agenda 2030 da ONU, bem como as aspirações da Agenda 2063 da União Africana para o desenvolvimento socioeconômico continental.

a) A Evolução em Moçambique: Das Cheias de 2000 à Transição INGC- INGD

O percurso institucional de Moçambique na gestão de desastres foi historicamente moldado pelo impacto de grandes eventos focalizadores, os quais forçaram o amadurecimento conceitual e legislativo do Estado. Até o final da década de 1990, o país carecia de uma estrutura articulada de coordenação de riscos. Essa fragilidade foi exposta ao limite nas Calamidades do Ano 2000. A magnitude daquele desastre expôs a obsolescência da atuação governamental de socorro e forçou a criação imediata do Decreto nº 51/2000, que estruturou formalmente o funcionamento do antigo Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) sob a tutela do Ministério da Administração Estatal.

Por vinte anos, o arranjo normativo moçambicano operou sob essa égide, com um desenho institucional que priorizava a resposta imediata pós-evento e a distribuição de ajuda humanitária emergencial. No entanto, a recorrência de episódios severos e a escala de destruição sem precedentes trazida pelos ciclones de 2019 evidenciaram que o modelo burocrático do Decreto de 2000 estava esgotado.

A resposta legislativa a essa nova janela de oportunidade política consolidou-se com a promulgação da Lei nº 10/2020 (Lei de Gestão e Redução do Risco de Desastres), que extinguiu o INGC e

institucionalizou o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD) como uma pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira.

Transição paradigmática em Moçambique

Antigo INGC Lei nº 10/2020	Atual INGD
Gestão de Calamidades. Foco Reativo / Emergencial. Distribuição de Ajuda Humanitária. Estrutura Centralizada.	Redução do Risco de Desastres. Foco Preventivo / Mitigação. Integração com Planos de Desenvolvimento. Descentralização (CLGRD nos Distritos)

Esta mudança de nomenclatura e desenho normativo gerou avanços cruciais:

- Institucionalização da Prevenção: A Lei nº 10/2020 abandonou o foco exclusivo no gerenciamento da "calamidade" instalada para assumir a governança sistêmica do "risco", tornando obrigatória a inclusão de planos de contingência e mitigação nos orçamentos distritais.

- Alinhamento Internacional: O novo texto legal internalizou formalmente as metas do Marco de Sendai (2015-2030) e os eixos de sustentabilidade da Agenda 2063 da União Africana.

Capilaridade Normativa: Regulamentou-se a criação dos Comités Locais de Gestão de Riscos de Desastres (CLGRD), descentralizando a autoridade e permitindo que as lideranças comunitárias nos distritos costeiros isolados tenham amparo legal para coordenar ações de aviso prévio e evacuação antes do impacto do vetor climático.

b) O Marco Regulatório Brasileiro: A Lei nº 12.608/2012 e o Papel Estratégico do CEMADEN

No Brasil, o redesenho institucional da Defesa Civil foi precipitado pela tragédia da Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011, o maior desastre climático registrado na história do país até então, que expôs a total falta de articulação entre os entes federativos. A resposta legislativa a esse evento focalizador consolidou-se com a promulgação da Lei Federal nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Este dispositivo legal promoveu uma revolução ao vincular formalmente as ações de proteção civil ao planejamento urbano, ao Plano Diretor Municipal e às políticas de habitação e saneamento básico.

O principal avanço decorrente desse novo arranjo institucional foi a criação e a consolidação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), órgão vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. O CEMADEN atua como a inteligência técnico-científica

do sistema, preenchendo um vácuo histórico de dados geocientíficos por meio de monitoramento pluviométrico e geotécnico de alta precisão (radares, estações hidrológicas e pluviômetros automáticos) instalado diretamente nos municípios classificados como críticos.

Os alertas gerados em tempo real são enviados para o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) da SEDEC e para as Defesas Civis municipais. Esse arranjo personifica a governança multinível descrita por Peters e Pierre: a ciência produzida no nível federal (CEMADEN) subsidia a tomada de decisão operacional no nível estadual (CENAD) e ativa a resposta pontual na ponta do sistema (município). O avanço normativo da Lei nº 12.608/2012 e a precisão técnica do CEMADEN dotaram o Brasil de um arcabouço preventivo de excelência internacional, indispensável na emissão de avisos antecipados para as grandes cheias e frentes climáticas extremas que atingiram o território nacional na última década.

3.3 Desafios Persistentes e Gargalos De Governança

A existência de arranjos institucionais modernos e de legislações avançadas como a transição para o INGD em Moçambique e a instituição da Lei nº 12.608/2012 com o suporte científico do CEMADEN no Brasil não se traduziu de forma linear na eliminação dos riscos. A análise crítica dessa assimetria apoia-se nos pressupostos teóricos de Lowi (1972) e Stone (2012) sobre os paradoxos das políticas públicas. Conforme apontam os autores, políticas de caráter regulatório (que limitam o uso do solo, impõem restrições construtivas e ordenam remoções em áreas de risco) enfrentam severas resistências de atores econômicos locais e do mercado imobiliário, gerando conflitos distributivos que paralisam a execução das diretrizes preventivas nos municípios e distritos.

3.3.1 O Abismo entre o Alerta Técnico e a Resposta Comunitária Local

Um dos maiores gargalos operacionais científicos identificados em ambos os países reside no que a literatura classifica como o "último quilômetro" (the last mile) da gestão de riscos: o fluxo comunicacional e decisório entre a emissão do alerta meteorológico técnico e a evacuação segura e coordenada das populações expostas.

À luz da "Escada da Participação Cidadã" de Arnstein (1969), a governança de riscos no Brasil e em Moçambique ainda opera majoritariamente nos degraus inferiores da participação, limitando-se aos níveis de "informação" ou "consulta unilateral". O Estado emite o alerta via SMS, sirenes ou

comunicados de rádio, mas falha em construir uma governança participativa real que envolva as comunidades na elaboração dos mapas de risco e simulados de fuga.

No Caso Brasileiro: Relatórios do CEMADEN indicam que a precisão dos alertas de curto prazo aumentou significativamente. Contudo, desastres severos evidenciam que de nada adianta a precisão do satélite se a Defesa Civil municipal carece de pessoal e frota para coordenar as remoções. O abismo manifesta-se na ausência de abrigos públicos estruturados com dignidade, o que faz com que moradores de periferias e encostas prefiram arriscar-se nas habitações a abandonar seus bens materiais por medo de saques, revelando a falta de uma política de segurança integrada.

No Caso Moçambicano: O desafio é agravado por barreiras linguísticas, geográficas e de infraestrutura. Embora o INGD emita os avisos de aproximação de ciclones, a dispersão demográfica das comunidades rurais e a precariedade dos meios de transporte inviabilizam evacuações em massa em distritos isolados. Além disso, a transmissão dos alertas é frequentemente realizada em língua portuguesa, desconsiderando que grande parte da população rural utiliza prioritariamente as línguas locais (como o Emakhuwa, Changana ou Cisena), gerando ruídos interpretativos fatais no momento da emergência.

3.4 Subfinanciamento Crônico e Descentralização Orçamentária Incompleta

A aplicação do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984) explica por que a prevenção de desastres é relegada ao segundo plano orçamentário. Como os desastres operam como "eventos focalizadores", o fluxo político tende a liberar recursos vultosos e imediatos apenas para o fluxo de respostas emergenciais (reconstrução de pontes, distribuição de cestas básicas e assistência humanitária). Políticas de prevenção estruturante, por não gerarem dividendos políticos visíveis a curto prazo, sofrem com o subfinanciamento crônico.

Fluxo Orçamentário Assimétrico

Fluxo Reativo / Emergencial	Fluxo Preventivo / Mitigação
Ativado por Eventos Focalizadores; Liberação Rápida de Recursos Pós-Desastre. Foco em Obras de Reconstrução Visíveis.	Paralisia em Planos Diretores e Habitação; Baixa Visibilidade Política Imediata. Subfinanciamento Crônico e Cortes. Paralisia em Planos Diretores e Habitação.

No Brasil, os balanços financeiros consolidados pela CNM e pela SEDEC revelam um paradoxo: a maior parte do orçamento nacional de proteção civil é drenada por ações de socorro e reconstrução, enquanto os fundos destinados a obras estruturantes de macrodrenagem, contenção de encostas

urbanas e reassentamento habitacional sofrem contingenciamentos sistemáticos. As pequenas prefeituras, que concentram grande parte das áreas vulneráveis, não possuem corpo técnico de engenharia nem recursos próprios para elaborar projetos complexos capazes de captar as verbas federais disponíveis.

Em Moçambique, o INGD enfrenta restrições orçamentárias ainda mais severas, operando sob uma forte dependência de financiamentos externos e fundos de doadores internacionais (como o Banco Mundial e agências da ONU). Embora a Lei nº 10/2020 tenha previsto mecanismos de financiamento descentralizados, os governos distritais e municipais na base do sistema de governança multinível não dispõem de autonomia fiscal para manter equipes permanentes de proteção civil ou investir em infraestruturas locais resilientes (como escolas com dupla função de abrigo anticiclone). Quando a ajuda externa cessa, as ações de mitigação climática nas províncias do sul e centro entram em colapso operacional, perpetuando o ciclo de vulnerabilidade das populações locais.

4 CONCLUSÃO E DIRETRIZES PARA A COOPERAÇÃO SUL-SUL

A análise comparativa entre Brasil e Moçambique demonstra de forma inequívoca que a gestão de riscos e desastres não pode mais habitar as franjas secundárias do planejamento estatal. Conforme evidenciado ao longo deste capítulo, as trajetórias de ambos os países revelam um padrão compartilhado no Sul Global: embora existam marcos regulatórios modernos e sofisticados aparelhos de monitoramento técnico-científico, a eficácia prática das políticas públicas é severamente tensionada por vulnerabilidades estruturais históricas, desigualdade socioespacial e subfinanciamento crônico.

A inversão analítica proposta nesta pesquisa, partindo das vulnerabilidades, transitando pelos avanços e culminando nos desafios, permitiu desmistificar a inevitabilidade das catástrofes.

O abismo identificado no "ultimo quilômetro" da governança demonstra que a segurança climática depende menos da precisão abstrata dos satélites e mais da capacidade capilar do Estado em comunicar o risco, descentralizar orçamentos e empoderar as comunidades marginalizadas. Desastres de nova magnitude, como o tornado inédito na Região Sul do Brasil ou o prolongado Ciclone Freddy em Moçambique, explicitam que os padrões históricos de previsibilidade falharam, exigindo modelos de governança adaptativos e de alta flexibilidade institucional.

REFERÊNCIAS

1. ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

2. BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

3. BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

4. CEMADEN. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. Relatório de atividades e monitoramento de alertas. São José dos Campos: MCTI, 2024.

5. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Danos e prejuízos

causados por desastres climáticos nos municípios brasileiros: balanço técnico. Brasília: CNM, 2025.

6. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico: aglomerados subnormais e áreas de risco. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

7. INGD. Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres. Relatório de avaliação pós-desastre: Ciclones Idai, Kenneth e Freddy. Maputo: INGD, 2023.

8. IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2023: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2023.

9. KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little, Brown & Co, 1984.

10. LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. Public Administration Review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

11. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Relatório sobre os

impactos humanitários e resiliência climática na África Subsaariana. Nova York: Nações Unidas, 2023.

12. PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. Policy & Politics, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.

13. RAGIN, Charles C. Fuzzy-set social science. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

14. RAMOS, Alberto. Emergência climática e transição ecológica no Sul Global. Rio de Janeiro: Conhecimento Livre, 2024.

15. RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C. Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

16. SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences, v. 21, n. 1, p. 129-168, 1988.

17. SIMEPAR. Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná. Laudo técnico meteorológico: ocorrência de tornado no município de Rio Bonito do Iguaçu. Curitiba: Simepar, 2025.

18. STONE, Deborah. Policy paradox: the art of political decision making. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

19. UNIÃO AFRICANA. Agenda 2063: the Africa we want. Addis Ababa: African Union Commission, 2015.

20. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

Capítulo 2

10.37423/260611097

ESTUDO SOBRE O DEBATE PROFISSIONAL ACERCA DO TRABALHO EM SAÚDE

Herivânia de Melo Ferreira e Oliveira

Centro de Direitos Humanos Dom Oscar Romero – CEDHOR

Ana Paula Rocha de Sales Miranda

Universidade Federal da Paraíba



RESUMO

Este estudo trata do debate profissional acerca do trabalho de assistentes sociais em serviços de saúde e como a conjuntura socioeconômica o inflexiona. Trata-se de uma Revisão Bibliográfica Sistemática do tipo Revisão Integrativa, que toma por referência os anais do 15o CBAS, cuja amostra foi de 35 artigos, de um universo de 1.427 trabalhos. Observou-se que o Estado permanece como lócus onde está a maioria de pesquisadores/as e que a contrarreforma e as mudanças econômicas e sociais em curso corroboram para manutenção de uma instrumentalidade formal-abstrata, em detrimento das propostas da Reforma Sanitária e do Projeto Ético-político, gerando estranhamento e incompatibilidade entre aquilo que foi projetado ideal intencionalmente pela categoria e o que é efetivamente realizado.

Palavras-chave: Trabalho; Assistente social; Serviços de saúde; Contrarreforma do Estado; Produção do conhecimento.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto o debate proveniente da produção do conhecimento sobre o trabalho de assistentes sociais nos serviços de saúde, em uma conjuntura de contrarreforma do Estado e com transformações sociais e econômicas em curso e, mediante uma pesquisa bibliográfica, busca identificar como a atual conjuntura inflexiona esse trabalho.

Assim, problematizar como se processa o trabalho de assistentes sociais na cena contemporânea supõe pensá-lo como parte integrante da "classe-que-vive-do- trabalho" que, necessitando vender sua forca de trabalho em troca do salario para poder se reproduzir, encontra-se à mercê dos mesmos dilemas e constrangimentos comuns a todos(as) os(as) trabalhadores(as) assalariados(as) sob a égide do regime capitalista, como enfatizado por Iamamoto (2015), cujo regime incita um Estado mínimo no âmbito dos direitos e da proteção social, ao passo em que maximiza sua intervenção e suas funções em prol da esfera do mercado e da lucratividade do sistema, em uma atmosfera social de fortalecimento de valores concernentes à ideologia conservadora.

Em termos gerais, o trabalho em saúde tem sofrido de forma diferenciada os ataques neoliberais que, não podendo substituí-lo de forma integral por tecnologias poupadoras de mão de obra, o expõem à intensificação e ao aviltamento, gerando maior desvalorização de seus/suas profissionais e desregulamentação da proteção social para estes/as (Souza, 2010).

É fato que este cenário se reflete no trabalho de assistentes sociais, pois a saúde é o setor que mais concentra trabalhadores/as da categoria, o que lhes coloca como desafio o reforço à necessária aliança entre o Projeto Ético-Político Profissional (PEP) – balizado pela cidadania, democracia, emancipação social, entre outros valores – e o Projeto Sanitarista – fundado na defesa da universalização, na garantia de direitos sociais na saúde e na democracia e no controle social.

Ademais, por colocar-se em contrário ao projeto das classes proprietárias, "a cruzada antidemocrática do grande capital expressa na cultura do neoliberalismo, é uma ameaça real à implementação do projeto profissional do Serviço Social" (Netto, 2008, p. 158, grifo do autor).

Na produção do conhecimento, enquanto profissão de natureza interventiva e analítica, o Serviço Social vem assumindo progressivamente papel de protagonismo na construção de respostas às demandas identificadas nos diversos campos de trabalho, ao passo em que atua entre campos opostos, cuja contradição é ineliminável da profissão dentro do sistema capitalista de produção. Por isto, se

requer estudos e pesquisas voltados às situações concretas em que se processa seu trabalho, de modo a fornecer subsídios às suas ações cotidianas.

Neste sentido, considera-se a relevância acadêmica e social de pesquisas voltadas ao trabalho de assistentes sociais, optando-se, neste trabalho, pela investigação relativa à produção de conhecimento acerca da atuação da categoria no setor de saúde, conforme detalhado no próximo item.

2 DESENVOLVIMENTO

A constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) nos anos 1990 representou a ruptura com o caráter meritocrático, a partir do que a assistência a saúde era organizada, a qual passa a ser tratada sob uma perspectiva de direito, de cidadania (Menicucci, 2014), entretanto, a despeito da significativa conquista formal, a garantia deste direito formal pressupõe o "dever estatal que gera para o indivíduo direito subjetivo público, devendo o Estado colocar à sua disposição serviços que tenham por fim promover, proteger e recuperar sua saúde" (Carvalho; Santos, 2006, p. 36).

Matos (2014) indica outro importante fator a ser levado em conta que se encontra na concepção de saúde inscrita no aparato jurídico-legal e que permeia o SUS e sua vinculação ao Projeto de Reforma Sanitária Brasileira (RSB), qual seja: o fato de a saúde não estar referenciada pela ausência de doença.

Segundo Vasconcelos e Pasche (2006), esta concepção de saúde descrita na CF/1988 e nas legislações correlatas, é a concepção ampliada de saúde que incorpora os condicionantes econômicos, sociais, culturais e bioecológicos, além de uma visão abrangente integrada das ações e dos serviços de saúde, com vistas a superar a visão anteriormente dominante, focada nas dimensões biológica e individual.

Contudo, se a seara entre o direito formal e a sua materialização pelo consumo de serviços de saúde é atravessada diretamente pelas históricas iniquidades que marcaram a política de saúde, é central para sua compreensão considerar o direcionamento político-ideológico e econômico que o Estado lança mão na organização de suas políticas públicas.

Isto porque, também desde a década de 1990, o Estado aderiu a políticas econômicas que desconsideram as particularidades nacionais e, nos últimos anos, tem sido fortemente apropriado ideológica e politicamente por elementos de extrema direita que vituperam as conquistas legais e universais em prol de um discurso que propaga a autonomia do mercado, ajustes estruturais, seletividade e focalização dos serviços, conforme propalado pelo "paradigma da economia da saúde",

em contraposição ao "paradigma da saúde pública" (Lima et al, 2005, p. 17). Assim, mesmo restando evidente sua incapacidade de dar respostas efetivas no plano econômico, ocorreu, ainda que tardiamente, de modo contundente a adesão do Brasil ao neoliberalismo, tanto no plano econômico, quanto no político, ideológico e social, acirrando as desigualdades e a cronicidade de questões relacionadas à esfera socioeconômica.

Desse modo, o que ocorreu a partir da década supracitada foi "[...] o desmonte e a destruição, por meio de uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital" regido pelos ditames neoliberais (Behring; Boschetti, 2011, p. 151), fazendo com que a CF/1988 nascesse marcada pela contradição entre as conquistas estabelecidas e a redução do Estado na regulamentação econômica e social ou em uma conjuntura de contrarreforma.

> O Estado ocupa uma posição mais distante do mediador civilizador [...], passando a cuidar prioritariamente das condições gerais de reprodução do capital e dos excessos cometidos, no cenário de barbárie que se instaura com o comando do mercado livre (Behring, 2008, p. 23).

No âmbito específico da saúde, esta arena de embates se evidenciou na conformação de um sistema híbrido e segmentado (Menicucci, 2014), o que se tornou mais complexo pelo fato de o SUS ter se estruturado em instituições sanitárias já existentes, atravessadas por centralização, autoritarismo e clientelismos, transmitidos ao novo modelo por mudanças do tipo incremental, como uma herança de saberes, práticas e modelos de intervenção, o que retardou as mudanças relacionadas à nova ótica da saúde, à gestão e à configuração de processos de trabalho centrados na democratização e integralidade.

Assim, mesmo diante das conquistas políticas e até jurídicas no campo do direito à saúde, o progresso tanto organizativo quanto assistencial, proporcionado pela luta da RSB e pela implantação do SUS foi insuficiente para solucionar os velhos e novos problemas da atenção à saúde no Brasil, restando muito distante daquilo que apregoava o movimento sanitário, materializando-se de forma contraditória e conflituosa, defrontando os/as profissionais de saúde e os/as usuários/as diariamente com a afirmação e a negação do direito à saúde.

Neste sentido, com a adesão do Estado brasileiro ao neoliberalismo e às normas de suas agências reguladoras, passou-se a vivenciar um momento histórico que foi de "recomposição da hegemonia burguesa que, combinada à expansão do ideário neoliberal, institui um projeto societário de revigoramento do capitalismo" (Souza, 2010, p. 335), marcado por demandas que confluíram para a desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, privatização das empresas estatais, desmonte

da organização sindical, sucateamento da saúde e previdência públicas e esvaziamento do caráter de luta por uma saúde pública e universal, enquanto direito socialmente adquirido.

Nesta conjuntura, a saúde passou a ser funcional ao processo de acumulação do capital, assumindo progressivamente a característica de um bem comercializável cujo acesso caberia à iniciativa privada viabilizar àqueles que pudessem consumir de acordo com as regras do mercado; e ao Estado, restaria a tarefa de garantir um mínimo aos que não pudessem pagar pelos serviços de saúde, com adoção de repasse de recursos públicos para manutenção de serviços contratados a empresas terceirizadas, além do papel regulador sobre o mercado desses serviços.

Desta maneira a direção que a contrarreforma do Estado no Brasil impôs à política de saúde foi impregnada por um forte incentivo à privatização, por meio do estímulo aos seguros privados, aprimorando a adesão dos/as brasileiros/as aos planos de saúde; descentralização dos serviços; restrição das formas de financiamento; além das propostas declaradas de focalização.

Tal situação conduziu a uma precarização do funcionamento do setor público que beira à sua falência, "predominando ora a ociosidade pelas péssimas condições de trabalho, ora um atendimento massivo com pouca resolutividade, não atendendo às demandas da população" (Souza, 2010, p. 340), somada à propagação ideológica de critica ao SUS.

Este cenário de questionamentos ao SUS perdurou nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e manteve-se nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), quando houve forte expectativa pelos sujeitos coletivos de que a agenda pública da RSB fosse retomada e fortalecida. Mas, a despeito dos fóruns realizados e das medidas tomadas, voltadas ao compromisso com o SUS, a política neodesenvolvimentista do governo não consubstanciou transformações estruturais, apesar de erigir-se sobre os conceitos de equidade e justiça social (Silva, 2014). Por sua vez, nas gestões de Dilma Rousseff (2011-2016), o governo intensificou parcerias com o setor privado na área de saúde, cujos processos de desconstrução do SUS e da RSB conjuminaram para a necessidade de criação da Frente Nacional contra a Privatização da Saúde (FNCPS), em 2010.

Os dois governos seguintes se caracterizaram por marcar a recomposição neoconservadora no país, cujo golpe "jurídico-midiático-parlamentar de 2016" (Mello; Albuquerque; Santos, 2022, p. 845) foi bastante representativo da atmosfera política em vigor. Outrossim, o governo de Michel Temer (2016-

2018) acelerou os processos de contrarreforma e o respectivo desmonte do Estado e, por conseguinte, o subfinanciamento das políticas públicas – de que a Emenda Constitucional no 95/2016 é bastante representativa –, aumentando a participação do mercado, mediante aprofundamento da retórica de desqualificação e necessária redução do SUS e "efetiva articulação com o setor privado", registrando severos impactos negativos sobre o setor de saúde público (Bravo; Pelaez; Menezes, 2020, p. 196).

Na mesma direção, o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) aprofundou as reformas iniciadas no governo que lhe antecedeu, retirando importantes aportes de recursos orçamentários das políticas sociais públicas, defendendo a privatização em geral para maior eficiência econômica e equilíbrio das contas públicas, maior abertura ao comércio internacional, e se opondo diretamente a medidas democratizantes e pautadas na participação e no controle social (Bravo; Pelaez; Menezes, 2020).

Com o advento da pandemia da Covid-19, houve agravamento das "crises econômica, social, política, ambiental e sanitária", clarificando "o caráter necropolítico e genocida do governo federal, que condena ao extermínio a população pobre, negra e indígena" (Mello; Albuquerque; Santos, 2022, p. 847), restando patentes: a falta de coordenação e cooperação intergovernamental, priorização da atenção hospitalar deslocada de necessário investimento na vigilância em saúde pela Atenção Primária em Saúde (APS), descaracterização da APS, insuficiência do Complexo Econômico Industrial da Saúde, inabilidade diplomática, restrição dos gastos orçamentários e lentidão da sua execução (Mello; Albuquerque; Santos, 2022).

A inoperância do governo Bolsonaro e a crise socioeconômica acirrada em 2021, decorrente do aumento do número de desempregados e subempregados no país, somada ao aumento da privatização dos serviços de saúde geraram uma atmosfera social e política de fortes embates entre os partidários da extrema direita governista e da esquerda brasileira, dando margem a uma forte disputa eleitoral que redundou no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023.

O terceiro governo Lula tem sido marcado no âmbito da saúde pela tentativa de reconstituição do Ministério da Saúde, defesa do SUS e aumento do seu orçamento, recomposição da assistência à saúde dos indígenas, resgate e fortalecimento de programas como o "Mais Médicos", "Farmácia Popular", "Redução de Filas" em cirurgias, "SAMU", "Brasil Sorridente", "ConecteSUS", "Saúde com Ciência", mas ainda há muita fragilidade no aspecto coletivo e no que concerne ao acesso e sua qualidade do que vem sendo desenvolvido no SUS (Narvai, 2023).

No âmbito do mundo do trabalho, a ofensiva do capital no setor de saúde brasileiro se voltou à desregulamentação do trabalho, representada pela desagregação da sua proteção social, através da imposição de uma lógica mercantil e produtivista, centrada na intensificação do uso de sua força de trabalho, com captura da subjetividade do trabalhador. A sempre presente ameaça de desemprego e desproteção social se expressam por: desestruturação no planejamento de serviços, descontinuidade dos programas assistenciais, intensificação da jornada de trabalho e necessidade de adoção de múltiplos vínculos, baixas remunerações, alta rotatividade, inadequação de pessoal e precárias condições de trabalho que dificultam a intervenção profissional e expõem os/as usuários/as ao risco de morte (Souza, 2010).

Esta lógica mercantil foi disseminada no trabalho em saúde no Brasil, sobretudo a partir dos anos 1990, através da implantação/implementação dos novos modelos de gestão, tais como: OSs, OSCIPs, Fundações Estatais de Direito Privado e EBSERH, todas pautadas nos processos de privatização e terceirização da gestão dos serviços de saúde, através do seu repasse pelo Estado a esses modelos de gestão que não apenas alteraram, mas submeteram os/as profissionais de saúde a novos modos de degradação do trabalho, explicitados em situações, dentre as quais citam-se: ausência de concursos públicos; vínculos múltiplos e ilegais; ambientes de trabalho insalubres; construção de visão desqualificada e estigmatizante do trabalho no setor público; adoção de mecanismos nefastos de competitividade e valorização desigual dos/as trabalhadores/as em condições idênticas, dentre outros (Rezende, 2008).

Tal situação atinge diretamente a intervenção de assistentes sociais que, como trabalhadores/as assalariados/as estão submetidos/as às mesmas leis de mercado que os/as demais trabalhadores/as e expostos/as aos mesmos processos de precarização neste contexto de transformações e redefinições do trabalho na cena contemporânea, configurando-se como um desafio à toda a categoria o reforço entre o estabelecido no PEP, em consonância ao projeto da RSB, pautado não em um “SUS possível”, mas em uma saúde pública universal, gratuita, equânime, alicerçada sobre os princípios da democracia, enquanto direito socialmente adquirido.

Se é certo que no atual estágio do capitalismo, o conhecimento tem sido subsumido e cada vez mais mercantilizado, no âmbito acadêmico, isto provoca a transformação da Universidade a partir de uma perspectiva operacional, estruturada por programas e estratégias voltadas para a eficácia organizacional e avaliada segundo os índices de produtividade.

Tal fato desborda em críticas acerca da qualidade das produções acadêmicas, seja em relação aos seus procedimentos metodológicos, seja em alusão aos seus objetivos e possíveis contribuições à sociedade e, sobretudo, ao mercado.

Neste caso, evidencia-se forte questionamento no que tange às pesquisas bibliográficas, muitas vezes consideradas desprovidas de critérios e procedimentos metodológicos, apesar de serem procedimentos bastante empregados em trabalhos de caráter exploratório e de terem a vantagem de possibilitar ao/à pesquisador/a a cobertura de uma gama de fenômenos bem mais ampla do que se poderia investigar, caso isto fosse feito diretamente, uma vez que se desenvolvem a partir do registro disponível, precedente de pesquisas anteriores, com fontes diversas (Gil, 2016).

Em pesquisas bibliográficas, tem-se a revisão de literatura, que pode ser do tipo revisão bibliográfica ou revisão bibliográfica sistemática, podendo ser do tipo integrativa – que caracteriza o presente estudo –, e que expressa uma revisão planejada para responder a uma pergunta específica, usando métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente cada estudo, e ainda, para coletar e analisar dados desses estudos tidos como incluídos na revisão, classificando-se como uma das mais empregadas nas áreas de saúde e educação.

Neste estudo, tomou-se por base os artigos que constam dos Anais do 15o Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais de Serviço Social, realizado na cidade de Recife-PE, em 2016 – ano em que o Serviço Social brasileiro comemorava seus 80 anos e os descritores estabelecidos tomaram por base os Descritores em Ciências da Saúde (DeCS) e seus sinônimos na busca refinada, em língua portuguesa (DeCS): Serviço Social, saúde, serviços de saúde, prática profissional, reforma na saúde, modernização do setor público; Sinônimos: exercício profissional, Reforma Sanitária, reforma do Estado, contrarreforma do Estado.

Constaram como universo os artigos publicados no 15o CBAS, integrantes das comunicações orais, totalizando 1.427 artigos, de onde se extraiu inicialmente uma amostra de 600 artigos que foram identificados e considerados como possíveis para a seleção, dos quais, após leitura se extraiu 57 artigos pré-selecionados, a partir do que se observou que 20 deles se repetiam entre as listas dos descritores. Assim, obedecendo às etapas da revisão integrativa, após a revisão dos estudos, chegou-se a um total de 35 artigos, tidos como selecionados e potencialmente apropriados para serem incluídos na análise deste estudo.

Para tratamento dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, a teoria utilizada foi a crítica marxista e o método histórico-dialético. Ademais, foi utilizado como referência um roteiro de leitura (Miranda; Cavalcanti, 2017) que tomou por base os estudos de Lima e Mioto (2007).

Em relação aos dados encontrados na pesquisa, 77% dos trabalhos encontravam-se inseridos no eixo "Serviço social, fundamentos, formação e trabalho profissional – ênfase trabalho profissional", 23% se tratavam de pesquisa de campo, 26% de relato de experiência e 34% de pesquisa bibliográfica, ressaltando o crescimento desta última nas pesquisas da área de Serviço Social.

Entre os artigos selecionados, 46% eram oriundos da região Nordeste, 37% da região Sudeste, 8% da região Norte, 6% da região Sul e 3% da região Centro-Oeste, com destaque para instituições de ensino (68,5%) e públicas (54,5%) no que concerne à vinculação dos/as pesquisadores/as, o que atesta a resistência das universidades públicas ante o avanço do projeto de contrarreforma do Estado para a educação, em especial no nível superior.

As pesquisas voltaram-se principalmente para a análise de serviços de alta (34%) e média complexidades (17%), embora 34% não tenham inferido qualquer nível de complexidade no trabalho analisado, demonstrando ainda a força do setor terciário na contratação do Serviço Social na política de saúde, enquanto que a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) ainda não incluiu a profissão nas equipes de Atenção Básica (eAB) ou de Saúde da Família (eSF).

Em termos teóricos, embora a teoria crítica marxista tenha sido adotada formalmente pela profissão nos anos 1990, apenas 9% dos artigos analisados manifestaram a teoria que os norteava, sendo imprescindível ao/a assistente social a apropriação de um referencial teórico, pois, sem isso o/a profissional não alcançará as condições objetivas para apreender as possibilidades de ação contidas na realidade, tampouco para analisar a sociedade em sua historicidade, ou deslindar o funcionamento do sistema capitalista com suas crises e desdobramentos para a vida social (Faermann, 2016).

Para tanto, é mister pensar a relação teoria-prática como unidade na diversidade, ainda que com características diferentes, mas que só se realizam em interação mútua, isto é, como totalidade. No mesmo sentido, em termos metodológicos, apenas 20% dos trabalhos explicitaram o enfoque empregado como sendo o materialismo histórico-dialético, enquanto o restante não apresentou qualquer enfoque.

Para Netto (2009), o método não corresponde apenas a um conjunto de regras formais aplicáveis a um objeto, ou a serem utilizadas pelo/a pesquisador/a, mas representa uma perspectiva a este/a, sendo evidente a importância da concepção teórico- metodológica de Marx tanto para a pesquisa quanto para o trabalho de assistentes sociais, especialmente para aqueles/as que querem desenvolver uma atitude investigativa na sua intervenção profissional.

O domínio do rigor teórico é outro ponto importante na abordagem teórica, tendo sido observado que a maioria dos trabalhos (94%) não foram ecléticos, o que demonstra o esforço da categoria em romper com esta complexa marca que perdurou das primeiras décadas à sanção do atual PEP.

Especificamente em relação ao trabalho de assistentes sociais, Torres (2016) sinaliza que a construção das respostas profissionais deve proceder das necessidades sociais identificadas pelos/as profissionais e interpretadas, a partir da perspectiva guiada pelo conhecimento teórico que fundamenta a profissão, mediada pela análise dos espaços sócio-ocupacionais onde estão inseridos/as, e atravessada pelas contradições imanentes à sociedade capitalista.

Embora o atual PEP defenda o trabalho alicerçado na perspectiva dos direitos, ressalta-se que a existência de um direito social não significa de imediato que se tenha acesso a ele tal como é, pois, dependendo da forma como é desfrutado, pode ser transmutado em objeto de troca, doação, favor e controle, daí a necessidade de enfatizar a garantia de acesso de forma crítica e consciente para que o direito formal possa se transformar em direito real.

Na saúde, cabe “ao assistente social ações no sentido da promoção da cidadania, da construção e do fortalecimento de redes sociais e de integração entre as ações e serviços de saúde” (Mioto; Nogueira, 2008, p. 280), exigindo a problematização do trabalho na área e, portanto, a análise das inflexões da contrarreforma sobre o cotidiano profissional.

Nesta pesquisa, constatou-se que o “exercício profissional” (29%) e o PEP (21%) foram as temáticas com maior relevância entre os/as pesquisadores/as no 15o CBAS, cuja perspectiva crítica de trabalho, voltada à viabilização de direitos e balizada no PEP foi explicitada em 34% dos artigos, restando implícita em 83% dos trabalhos analisados, e 91,4% inferiram que o trabalho está pautado nas ideias do projeto da RSB.

Apesar disto, em 60% dos artigos, houve menção à articulação entre teoria e prática apenas no âmbito do discurso, demonstrando que este permanece sendo um dos grandes entraves ao trabalho do

Serviço Social, sobretudo pela compreensão equivocada do que seria o método marxista, a partir do que se depreende erroneamente que a teoria social de Marx não instrumentaliza para a ação (Santos, 2013).

Quanto ao ambiente de trabalho, 80% indicaram atuar em instituições de perfil verticalizado e burocrático, que naturalizam as expressões da "questão social", o que conduziu à indicação dominante de respostas imediatistas, acríticas e pontuais, pautadas em orientações diversas, apoio, aconselhamento, encaminhamentos, esclarecimentos, informações e providências voltadas bem mais aos procedimentos burocráticos, deslindando em ações focalistas, repetitivas e alheias à proteção integral, consonantes à perspectiva neoliberal.

As demandas institucionais e de outros profissionais circularam mormente entre ajustamentos, priorização da ordem institucional, vigilância, mediação de conflitos, ou ainda funções de cunho tecnicista, prevalecendo demandas de atendimento direito e de cunho assistencial/emergencial.

Apesar disto, retoricamente, 32% dos artigos analisados ratificaram a universalidade do acesso (em especial agregando a integralidade) como um dos principais direitos defendidos no trabalho em saúde; 26% reforçaram a equidade e a justiça social; 17% a ampliação da cidadania; 14% o acesso e a democratização das informações e 3% defenderam o combate ao preconceito, o que, em termos gerais, foi congruente às bandeiras da RSB e do PEP.

Todavia, em 60% dos artigos houve menção à incompatibilidade entre as ações desenvolvidas pelos/as assistentes sociais e as propostas do PEP, decorrente dos ditames neoliberais e da racionalidade da contrarreforma, materializados como grandes desafios ao/à assistente social.

Para Vasconcelos (2002), isto ocorre porque há uma fratura entre o trabalho e as possibilidades postas na realidade, uma vez que, mesmo tendo uma boa maioria de profissionais atrelados/as a um discurso progressista, vinculada ao projeto profissional hegemônico, tais profissionais não conseguem realizar atividades voltadas integralmente aos objetivos a que se propõem, na direção dos interesses históricos da classe trabalhadora, expressos na negação e luta contra a exploração do trabalho, tanto é que, em 40% dos trabalhos, atestou-se a presença de traços conservadores e de características do Serviço Social Tradicional no trabalho da categoria.

Assim, ao acolherem de forma determinante demandas direcionadas ao enfrentamento apenas imediatista das necessidades dos/as usuários, as respostas profissionais orientaram-se

predominantemente sob a racionalidade formal-abstrata, abstraindo os processos sociais das relações sociais que os constituíram. Deste modo, 48% dos artigos mencionaram que o trabalho se pautava pela razão formal-abstrata e instrumental, e 34% indicaram a razão emancipatória.

No mesmo sentido, o ranço conservador foi expresso na imagem social da profissão, quando 43% dos artigos enfatizaram que a imagem prevalente do/a assistente social nos serviços de saúde era de um/a profissional generalista, e, em sequência, imediatista (23%), enquanto que, paralelamente, 63% dos/as profissionais manifestaram sua autoimagem como de facilitadores/as de direitos e 29% se reconheceram como imediatistas.

Tais contradições residem no fato de o/a assistente social não deter sua autonomia por completo, nem ter o domínio do referencial teórico que subjaz o PEP, de modo que consiga fazer as leituras necessárias da realidade, mas também decorre do fato de estar submetido/a à realidade, seus processos contraditórios, seus limites objetivos, enquanto trabalhador/a assalariado/a que não detém todos os meios de trabalho no seu cotidiano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos trabalhos incluídos nesta pesquisa demonstrou serem incontestes os efeitos deletérios do projeto neoliberal e da contrarreforma do Estado, cujas propostas se assentam no enfraquecimento dos movimentos (sociais, trabalhistas e sindicais) e nos processos de privatização e mercantilização da vida social.

Na saúde, os serviços se mostraram progressivamente guiados pela lógica da rentabilidade e produtividade, com precarização, desregulamentação e desvalorização do trabalho, provocando sobre o Serviço Social, situações como: ameaça ao emprego, precarização das condições de trabalho, diminuição no valor do salário, aprofundamento do processo de pauperização, alienação no e do trabalho, desespecialização/desprofissionalização, mudança nos parâmetros legais e institucionais que norteiam as relações de trabalho e ainda os precários vínculos e contratos de trabalho que regulam o perfil profissional (atribuições e funções), os salários, as metas de produtividade e a jornada de trabalho.

Essa lógica mercadológica afeta de tal forma o trabalho do Serviço Social que, a partir da perspectiva proposta pela racionalidade dominante, delimitam-se as necessidades de capacitação, a intensidade e

o ritmo do trabalho e os recursos (institucionais, financeiros e técnicos) acessíveis às ações profissionais.

Tais medidas rebatem de imediato sobre o que preconiza o PEP – pautado em uma outra racionalidade – e reforçam os antagonismos e estranhamentos entre o que se idealiza à e pela profissão e o que se materializa no trabalho, fragilizando tanto o PEP, quanto o próprio projeto da RSB a que se atrela a categoria, enquanto projeto societário. Isto exige uma leitura mais crítica e permanente da realidade e do PEP, em detrimento de idealismos sobre os quais muitas vezes os/as profissionais se aportam quando inquiridos/as sobre o projeto profissional.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine R. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; MENEZES, Juliana S. Bravo de. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. SER Social, n. 46, jan./jun. 2020.

CARVALHO, G. Ivan de; SANTOS, Lenir. Sistema Único de Saúde: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Leis no 8.080/1990 e no 8. 142/1990). 4 ed. rev. ampl. Campinas-SP: Ed. Unicamp, 2006.

FAERMANN, Lindamar Alves. Teoria social de Marx: conhecimentos e contribuições ao trabalho do assistente social. Serviço Social em Revista, Londrina-PR, v. 18, n. 2, p. 34-51, jan/jun. 2016.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6 ed. 7 reimpr. São Paulo: Atlas, 2016.

IAMAMOTO, Marilda V. Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

LIMA, Nísia Trindade [et. al.] (Orgs.). Saúde e Democracia: história e perspectiva do SUS. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005, p. 15-23.

LIMA, Telma C. Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento cientifico: a pesquisa bibliográfica. Katálysis. Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

MATOS, M. Castro de. No rastro dos acontecimentos: a Política de saúde no Brasil. In: DUARTE, M. J. de O. [et.al.] (Orgs.). Política de Saúde hoje: interfaces e desafios no trabalho de assistentes sociais. Campinas-SP: Papel Social, 2014, p. 27- 46.

MELLO, Lívia M. B. de Deus e; ALBUQUERQUE, Paulette Cavalcanti de; SANTOS, Romário Correia dos. Conjuntura política brasileira e saúde: do golpe de 2016 à pandemia de Covid-19. Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 46, n. 134, p. 842-856, jul./set. 2022.

MENICUCCI, Telma M. Gonçalves. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. História, Ciência, Saúde-Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 77-92, jan./ mar., 2014.

MIOTO, Regina C. Tamaso; NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro. Sistematização, planejamento, e avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da saúde. In: MOTA, Ana Elizabete [et. al.] (Orgs.). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. 3 ed. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008, p. 273-303.

MIRANDA, Ana Paula R. de Sales; CAVALCANTI, Patrícia Barreto. Roteiro para leitura e registro de informações de pesquisa bibliográfica, DSS/PPGSS/SEPSASS- CCHLA-UFPB, 2017 (mimeo).

NARVAI, Paulo Capel. A saúde no governo Lula, um ano depois. 15 dez. 2023. In: Outras Mídias. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/a-saude-no- governo-lula-um-ano-depois/>. Acesso em: 29 mai. 2024.

NETTO, J. Paulo. Introdução ao método na teoria social. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 667-700.

_____, J. Paulo. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: MOTA, A.E. [et. al.] (Orgs.). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. 3 ed. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008, p. 141- 160.

REZENDE, Conceição A. Pereira. O modelo de Gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal. In: BRAVO, Maria I. Souza [et.al.] (Orgs.). Política de Saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde. Rio de Janeiro: Rede Sirius/ Adufrj-SSind, 2008, p. 25-35.

SANTOS, Cláudia M. dos. Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social. 3 ed. Rio de janeiro: Lumen Juris, 2013.

SILVA, A. Ximenes. Lutas sociais e contradição dos sujeitos políticos coletivos no processo da Reforma Sanitária Brasileira. Tese (Doutorado em Serviço Social). Recife-PE: Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2014.

SOUZA, Moema A. S. Lopes de. As Novas Configurações do Trabalho em Saúde: os indicativos do processo de desregulamentação. Textos e Contextos, Porto Alegre, v. 9, no 2, p. 334-344, ago. /dez. 2010.

TORRES, Mabel Mascarenhas. O exercício profissional do assistente social em questão: as publicações da área de Serviço Social. In: FORTI, Valeria; GUERRA, Yolanda. (org. e coord.). Serviço Social: temas, textos e contextos. 5 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. (Coletânea nova de Serviço Social, n. 2).

VASCONCELOS, Ana Maria de. A prática do Serviço Social: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde. São Paulo: Cortez, 2002.

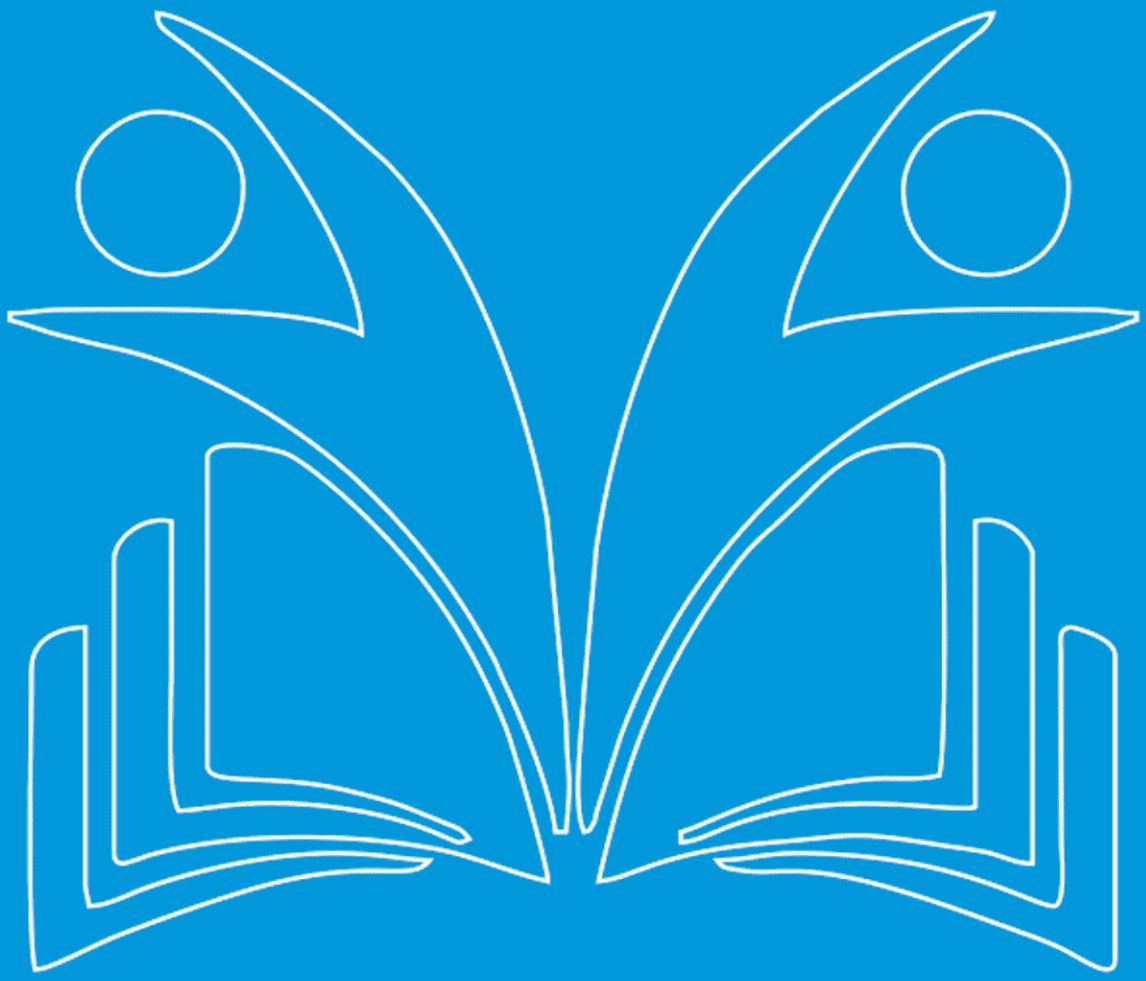
VASCONCELOS, Cipriano Maia de; PASCHE, Dário Frederico. O Sistema Único de Saúde. In: CAMPOS, G. Wagner de S. [et.al.]. Tratado de Saúde Coletiva. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 2006, p. 531- 562.

Capítulo 3

10.37423/260611105

ACESSO À JUSTIÇA, LITIGÂNCIA ABUSIVA E GOVERNANÇA JUDICIAL: ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 159/2024

Benedito Faleiro da Silva Júnior *Universidade Federal de Goiás*



1 PROBLEMA DE PESQUISA

O acesso à justiça ocupa posição central na arquitetura do Estado Democrático de Direito, não apenas por viabilizar a provocação formal da jurisdição, mas por funcionar como condição para a efetivação dos demais direitos fundamentais. Desde a clássica formulação de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), consolidou-se a compreensão de que o acesso efetivo à justiça constitui requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário. Essa concepção foi posteriormente ampliada por autores como Kazuo Watanabe (2019), para quem o acesso não se limita ao ingresso em juízo, abrangendo o direito à ordem jurídica justa, adequada, tempestiva e materialmente efetiva.

No Brasil, a redemocratização, a constitucionalização de direitos e a expansão dos instrumentos processuais de tutela contribuíram para a ampliação da judicialização. Mais recentemente, esse movimento foi intensificado pela digitalização do sistema de justiça. O processo eletrônico, os sistemas de peticionamento remoto, o Juízo 100% Digital, o Balcão Virtual, os Núcleos de Justiça 4.0 e as ferramentas de automação reduziram custos de ingresso, facilitaram o acesso aos autos, simplificaram rotinas e ampliaram a capacidade operacional dos atores processuais.

Todavia, a ampliação tecnológica do acesso à justiça apresenta uma dimensão ambivalente. De um lado, representa avanço democrático, ao reduzir barreiras físicas, econômicas e burocráticas. De outro, cria condições para a multiplicação acelerada de demandas artificiais, padronizadas, fragmentadas ou fraudulentas, especialmente quando associada a modelos econômicos privados voltados à exploração estratégica da jurisdição. A inovação tecnológica, portanto, não apenas facilita o acesso legítimo ao Judiciário, mas também pode potencializar práticas de litigância abusiva, sobretudo quando utilizadas para ajuizamento massivo de ações de baixo custo, com petições genéricas, documentos frágeis, procurações duvidosas ou desconhecimento da própria parte autora.

Nesse cenário, a litigância abusiva aparece como uma das externalidades negativas do hiperacesso à justiça. O fenômeno não deve ser confundido com a litigância repetitiva legítima, própria de sociedades marcadas por violações homogêneas e estruturais de direitos. Também não se confunde integralmente com a litigância individual de má-fé, já disciplinada pelos arts. 79 a 81 do Código de Processo Civil. A litigância abusiva situa-se em zona própria: combina volume, artificialidade, ilicitude, exploração econômica e impacto sistêmico sobre a administração da justiça.

A controvérsia, contudo, permanece intensa. De um lado, o Conselho Nacional de Justiça e o Superior Tribunal de Justiça vêm construindo parâmetros de identificação e enfrentamento da litigância abusiva, associando-a a práticas massificadas, fraudulentas ou artificialmente multiplicadas, com prejuízo à duração razoável do processo e à eficiência jurisdicional). De outro, a Ordem dos Advogados do Brasil reconhece a existência de "fake lides", mas alerta para o risco de que a política judiciária de enfrentamento à litigância abusiva se converta em mecanismo de restrição indevida do direito de ação, estigmatização da advocacia de massa legítima e violação da competência disciplinar da própria OAB.

A Recomendação CNJ nº 159/2024 representa, nesse contexto, marco regulatório relevante. Ela sistematiza diretrizes para identificação, prevenção e tratamento da litigância abusiva, orientando tribunais, centros de inteligência, núcleos de monitoramento e magistrados quanto à necessidade de adoção de medidas coordenadas. O STJ, por sua vez, no julgamento do Tema Repetitivo nº 1.198, reconheceu a possibilidade de o magistrado exigir documentação adicional diante de indícios concretos de litigância abusiva, desde que de forma fundamentada, razoável e compatível com o direito de acesso à justiça.

Entretanto, a existência de diretrizes normativas não assegura, por si só, sua implementação. A fase de implementação é atravessada por fatores institucionais, culturais, tecnológicos e organizacionais. O sucesso de uma política pública judiciária depende da capacidade de transformar comandos normativos em rotinas decisórias, fluxos administrativos, ferramentas de apoio, formação continuada e mecanismos de avaliação. Por isso, é insuficiente perguntar apenas se há norma sobre litigância abusiva; é necessário investigar se ela é conhecida, operacionalizada, monitorada e aplicada de modo proporcional.

A pesquisa parte, assim, do seguinte problema central: em que medida o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, especialmente nas Varas Cíveis da Comarca de Goiânia, vem implementando, em lides de consumo, as ações de enfrentamento à litigância abusiva previstas na Recomendação CNJ nº 159/2024?

A partir desse problema principal, a investigação se desdobra em três questões específicas: a) o TJGO dispõe de instrumentos informacionais, organizacionais e tecnológicos aptos a auxiliar magistrados na identificação de padrões de litigância abusiva? b) as decisões judiciais que reconhecem indícios ou ocorrência de litigância abusiva aplicam, de modo efetivo, as medidas previstas no Anexo B da Recomendação CNJ nº 159/2024? c) eventuais falhas de implementação decorrem de insuficiência

normativa, déficit tecnológico, baixa institucionalização, resistência dos atores, desconhecimento dos magistrados ou ausência de coordenação entre órgãos de governança judicial?

Palavras-chave: acesso à justiça; litigância abusiva; Recomendação CNJ nº 159/2024; políticas judiciárias; pesquisa empírica; TJGO.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico estrutura-se em quatro eixos complementares.

O primeiro eixo corresponde à teoria do acesso à justiça. A pesquisa parte de Cappelletti e Garth (1988), para quem o acesso à justiça constitui o mais básico dos direitos em um sistema jurídico que pretenda garantir, e não apenas proclamar, direitos. Essa concepção é complementada por Kazuo Watanabe (2019), cuja noção de acesso à ordem jurídica justa permite deslocar o debate da mera abertura das portas do Judiciário para a qualidade material da tutela prestada.

A partir desse marco, o acesso à justiça é compreendido em três dimensões: formal, econômica e material. A dimensão formal refere-se à possibilidade jurídica de ingresso em juízo; a econômica, à capacidade de sustentar a demanda sem que os custos inviabilizem a proteção do direito; e a material, à obtenção de resposta jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva. Essa distinção é relevante porque permite perceber que a ampliação do número de ações ajuizadas não significa, necessariamente, ampliação substancial da justiça.

O segundo eixo teórico é fornecido por Marc Galanter (2010). Sua contribuição permite problematizar a expansão das capacidades sociais, a proliferação de direitos e o crescimento das expectativas jurídicas. Em um mundo de capacidades crescentes, a demanda por justiça tende a se expandir, mas os recursos institucionais permanecem limitados. A jurisdição consome tempo, orçamento, atenção judicial, servidores, estrutura tecnológica e capacidade decisória. O acesso à justiça, portanto, não pode ser compreendido como abertura ilimitada e descoordenada do sistema, sob pena de produzir congestionamento, seletividade e perda de qualidade decisória.

Esse ponto é central para a pesquisa: a litigância abusiva não é tratada como argumento contra o acesso à justiça, mas como fenômeno que ameaça a própria qualidade do acesso legítimo. Demandas artificiais, fraudulentas ou massivamente estruturadas podem consumir recursos públicos escassos e

prejudicar a tramitação de ações propostas por litigantes de boa-fé. A questão não é restringir o acesso, mas impedir que ele seja capturado por usos estratégicos e disfuncionais.

O terceiro eixo teórico decorre da abordagem de Direito e Políticas Públicas. O acesso à justiça é compreendido como política pública estruturante, composta por objetivos, instrumentos, atores, regras, recursos, incentivos, mecanismos de implementação e formas de avaliação. A pesquisa afasta, portanto, uma leitura exclusivamente dogmática ou processual do problema. A litigância abusiva é examinada como fenômeno institucional e regulatório, que exige diagnóstico de desenho, implementação e governança.

Essa perspectiva dialoga com Bucci e Ruiz (2019), para quem a análise jurídico-institucional de políticas públicas exige a identificação do problema público, dos arranjos institucionais, dos atores envolvidos, dos instrumentos normativos e dos mecanismos de implementação. Também se aproxima de Schmidt (2018), segundo o qual as políticas públicas devem ser compreendidas como respostas institucionais a problemas públicos, atravessadas por escolhas, recursos, disputas e efeitos distributivos.

Nessa linha, o acesso à justiça, quando tratado apenas como direito de ação, sem desenho institucional e governança, tende a produzir distorções sistêmicas. A ampliação do acesso jurisdicional, enquanto promessa do constitucionalismo social e democrático, pode gerar paradoxos institucionais quando desacompanhada de regulação, monitoramento e avaliação de impactos.

O quarto eixo teórico é o constitucionalismo contemporâneo crítico. A Constituição de 1988 ampliou o catálogo de direitos, fortaleceu a centralidade do Judiciário e intensificou a judicialização de conflitos sociais, econômicos e políticos. Essa expansão, contudo, não deve ser interpretada apenas em chave celebratória. O constitucionalismo crítico exige atenção às capacidades institucionais, aos efeitos distributivos, aos incentivos comportamentais e às consequências sistêmicas das decisões judiciais.

Nesse ponto, a pesquisa dialoga com a crítica à efetividade simbólica e ao constitucionalismo do espetáculo. A expansão formal de direitos, indicadores, programas e estatísticas pode produzir aparência de funcionamento, sem transformação estrutural correspondente. Em matéria de acesso à justiça, altos números de demandas ajuizadas e decisões proferidas podem mascarar distorções profundas, como repetição artificial, fragmentação estratégica de controvérsias e apropriação privada de estruturas públicas. Coelho e Assis (2017) identificam esse fenômeno como uma patologia

institucional marcada pela simulação de promoção de direitos sem correspondência substancial com resultados estruturais.

A análise comparativa das posições do CNJ, do STJ e da OAB revela que o dissenso não está propriamente na existência da litigância abusiva, mas na forma de identificá-la, na extensão dos poderes judiciais de filtragem e no desenho institucional da cooperação entre Judiciário, advocacia, Ministério Público e demais atores.

Daí a importância de construir uma distinção analítica entre três categorias: a) litigância repetitiva legítima, decorrente de violações homogêneas ou estruturais; b) litigância de má-fé individual, caracterizada por condutas processuais pontuais e ilícitas; e c) litigância abusiva ou predatória propriamente dita, que combina volume, artificialidade, ilicitude e exploração econômica organizada do sistema de justiça. Essa distinção é indispensável para que a política judiciária não converta o combate ao abuso em obstáculo genérico ao direito fundamental de ação.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é empírica, qualitativa, exploratória e descritiva, estruturada sob a forma de estudo de caso múltiplo incorporado, nos termos da abordagem metodológica de Yin (2015). O caso principal é a implementação da Recomendação CNJ nº 159/2024 no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. As unidades incorporadas de análise são: a) atos institucionais e ferramentas eventualmente existentes no TJGO; b) percepções e práticas de magistrados de primeiro grau; c) decisões judiciais proferidas em lides de consumo nas Varas Cíveis da Comarca de Goiânia; d) medidas previstas no Anexo B da Recomendação CNJ nº 159/2024.

O recorte espacial concentra-se nas Varas Cíveis da Comarca de Goiânia, por se tratar de ambiente institucional relevante para a análise de lides de consumo, demandas massificadas e práticas potencialmente abusivas. O recorte material incide sobre lides de consumo, campo em que se observa elevada litigiosidade repetitiva, padronização de pedidos, vulnerabilidade dos litigantes e atuação intensiva de escritórios especializados. O recorte temporal corresponde ao ano de 2025, período posterior à edição da Recomendação CNJ nº 159/2024, o que permite observar os primeiros sinais de implementação da política judiciária.

A investigação será desenvolvida em cinco etapas.

A primeira etapa consistirá em revisão bibliográfica sobre acesso à justiça, justiça digital, litigância abusiva, litigância de massa, políticas públicas judiciárias, constitucionalismo contemporâneo crítico e implementação de políticas públicas. Essa etapa permitirá refinar o conceito operacional de litigância abusiva e evitar que a pesquisa tome como sinônimos fenômenos juridicamente distintos.

A segunda etapa envolverá análise documental de atos normativos e institucionais. Serão examinados a Recomendação CNJ nº 159/2024, precedentes do STJ sobre o tema, notas técnicas de Centros de Inteligência do Poder Judiciário e eventuais atos internos do TJGO relativos ao monitoramento de demandas, triagem de processos, ferramentas de inteligência artificial ou fluxos de enfrentamento à litigância abusiva.

A terceira etapa compreenderá entrevistas semiestruturadas com atores institucionais relevantes. O objetivo será captar percepções sobre a existência do problema, o grau de institucionalização da política, os obstáculos práticos à identificação de abusos e a suficiência das ferramentas disponíveis. As entrevistas poderão envolver magistrados, integrantes de estruturas de inteligência ou monitoramento de demandas e representantes institucionais com atuação relacionada ao tema. A inclusão desses atores permite examinar a implementação da política não apenas como aplicação normativa, mas como processo institucional concreto, condicionado por recursos, incentivos, resistências e capacidades administrativas (SCHMIDT, 2018; BUCCI; RUIZ, 2019).

A quarta etapa consistirá na aplicação de questionário em formato survey a magistrados das Varas Cíveis de Goiânia. O instrumento buscará aferir cinco dimensões: a) compreensão conceitual sobre litigância abusiva; b) percepção sobre seus impactos sistêmicos; c) práticas de identificação e triagem; d) respostas judiciais adotadas; e) percepção sobre governança institucional. O projeto já prevê blocos de perguntas voltados à distinção entre litigância abusiva e litigância de má-fé, ao impacto da litigância abusiva sobre a morosidade e os custos judiciais, ao recebimento de alertas automáticos, ao uso de indicadores e à necessidade de política institucional de enfrentamento.

A quinta etapa envolverá análise de conteúdo de decisões judiciais e processos nos quais tenha havido reconhecimento, suspeita ou discussão de litigância abusiva. Para isso, será construída matriz analítica baseada no Anexo B da Recomendação CNJ nº 159/2024. As medidas recomendadas serão agrupadas em blocos temáticos: prevenção, identificação, organização institucional, resposta judicial, cooperação interinstitucional e transparência/monitoramento.

Cada processo será tratado como unidade de observação. As providências previstas na recomendação serão codificadas em escala binária, indicando aplicação ou não aplicação da medida. Também será possível criar categorias intermediárias para registrar aplicação parcial, fundamentação insuficiente ou adoção de providência equivalente não expressamente nomeada. A análise quantitativa será descritiva, com identificação de frequência de medidas, padrões de aplicação, lacunas recorrentes e variações entre unidades judiciais. A análise qualitativa buscará examinar a fundamentação, a proporcionalidade, a coerência conceitual e a aderência das decisões à garantia do acesso à justiça.

A opção metodológica não pretende produzir generalização estatística para todo o Judiciário brasileiro, mas fornecer diagnóstico institucional aprofundado sobre um tribunal específico, em determinado campo de litigiosidade e em momento inicial de implementação de política pública judiciária nacional. O valor da pesquisa reside na compreensão densa da implementação concreta, isto é, na passagem entre diretrizes normativas abstratas e práticas judiciais efetivamente observáveis.

4 RESULTADOS PARCIAIS OU ESPERADOS

A revisão teórica já permite identificar um primeiro resultado parcial: a litigância abusiva é categoria conceitualmente disputada e institucionalmente sensível. Não há divergência relevante quanto à existência de práticas fraudulentas ou artificiais que exploram o sistema de justiça. A controvérsia concentra-se nos critérios de identificação, nos limites das exigências judiciais, no papel da OAB e no risco de que respostas institucionais amplas terminem por atingir a litigância repetitiva legítima.

Outro resultado parcial decorre da distinção entre litigância de massa e litigância abusiva. A litigância de massa, por si só, não é ilícita. Ela pode ser expressão de violações estruturais de direitos, especialmente em relações de consumo, serviços bancários, telecomunicações, planos de saúde e benefícios sociais. A abusividade surge quando a massificação se combina com artificialidade, fraude, fragmentação estratégica, ausência de lastro documental mínimo, padronização descontextualizada e obtenção de vantagem indevida.

Espera-se que a pesquisa empírica permita mapear o estágio de institucionalização da política de enfrentamento à litigância abusiva no TJGO. A investigação poderá revelar se há ferramentas tecnológicas efetivas para identificação de padrões repetitivos, se os magistrados recebem alertas institucionais, se há fluxos de comunicação com centros de inteligência, se os processos são monitorados de forma coordenada e se há capacitação específica sobre o tema.

Também se espera identificar o grau de conhecimento dos magistrados acerca da Recomendação CNJ nº 159/2024 e do Tema Repetitivo nº 1.198 do STJ. Esse ponto é relevante porque a efetividade de uma política pública depende não apenas de sua existência formal, mas de sua apropriação pelos atores responsáveis pela implementação. Magistrados de primeiro grau ocupam posição decisiva nesse arranjo, pois realizam a triagem inicial, analisam documentos, determinam emendas, indeferem petições, aplicam sanções e comunicam órgãos competentes.

A análise das decisões poderá indicar se a Recomendação CNJ nº 159/2024 é utilizada como fundamento explícito, se suas medidas são aplicadas de forma sistemática ou se o enfrentamento da litigância abusiva permanece dependente de iniciativas individuais. Poderá, ainda, revelar se as decisões distinguem adequadamente litigância repetitiva legítima, má-fé processual individual e litigância abusiva estrutural.

A pesquisa poderá apontar três cenários de implementação.

No primeiro cenário, de implementação robusta, haveria conhecimento institucional consistente, utilização de ferramentas tecnológicas, fundamentação qualificada, aplicação proporcional das medidas recomendadas e comunicação entre magistrados, centros de inteligência e órgãos de governança.

No segundo cenário, de implementação parcial, haveria adesão seletiva, fragmentada ou desigual, com aplicação de algumas medidas, mas sem padronização mínima, monitoramento institucional ou avaliação de resultados.

No terceiro cenário, de implementação simbólica, a Recomendação seria formalmente conhecida ou mencionada, mas pouco incorporada às práticas decisórias e administrativas, funcionando mais como referência retórica do que como instrumento efetivo de governança.

Além disso, espera-se que o estudo permita identificar fatores explicativos para eventual déficit de implementação. Entre eles, podem figurar: ausência de ferramentas automatizadas, excesso de carga de trabalho, pressão por metas quantitativas, receio de reforma das decisões em segundo grau, insegurança conceitual, falta de treinamento, insuficiência de dados, ausência de fluxos institucionais e tensão com a advocacia.

A contribuição esperada não é apenas descritiva. A pesquisa pretende oferecer subsídios para o aprimoramento da política judiciária de enfrentamento à litigância abusiva, sugerindo parâmetros de governança capazes de preservar simultaneamente a eficiência jurisdicional, a boa-fé processual, a duração razoável do processo e o núcleo essencial do acesso à justiça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A litigância abusiva revela um dos paradoxos mais relevantes do acesso à justiça na sociedade digital. A mesma infraestrutura tecnológica que democratiza o ingresso no Judiciário pode ser apropriada para multiplicar demandas artificiais, explorar padrões decisórios e sobrecarregar a jurisdição. O problema, portanto, não pode ser enfrentado por soluções simplistas.

De um lado, seria inadequado tratar toda litigância massiva como abusiva, pois muitas demandas repetitivas decorrem de violações estruturais de direitos e representam exercício legítimo do acesso à justiça. De outro, seria igualmente inadequado ignorar a existência de arranjos econômicos organizados que utilizam o processo judicial de forma artificial, fraudulenta ou predatória, em prejuízo do próprio sistema e dos jurisdicionados de boa-fé

A hipótese central da pesquisa é que o acesso à justiça deve ser compreendido como política pública estruturante. Como tal, depende de desenho institucional, implementação coordenada, instrumentos de monitoramento, critérios objetivos, avaliação permanente e cooperação entre os atores do sistema de justiça. A litigância abusiva, por sua vez, deve ser enfrentada por meio de respostas proporcionais, fundamentadas e baseadas em evidências, evitando-se tanto a omissão institucional quanto a restrição indevida do direito de ação.

Ao analisar empiricamente a implementação da Recomendação CNJ nº 159/2024 nas Varas Cíveis de Goiânia, a pesquisa pretende contribuir para o debate nacional sobre governança da litigiosidade. Seu foco não é defender barreiras de acesso, mas investigar como o sistema de justiça pode diferenciar, com maior precisão, demandas legítimas, condutas individuais de má-fé e práticas predatórias estruturadas.

A relevância do estudo está em deslocar o debate do plano meramente normativo para o plano da implementação. A pergunta decisiva não é apenas o que a Recomendação CNJ nº 159/2024 prevê, mas

como suas diretrizes são apropriadas pelos magistrados, quais medidas são efetivamente aplicadas, quais obstáculos surgem na prática e quais efeitos institucionais podem ser observados.

Em síntese, o trabalho sustenta que a qualidade do acesso à justiça depende de uma governança judicial capaz de equilibrar abertura democrática e sustentabilidade institucional. O combate à litigância abusiva somente será constitucionalmente legítimo se for capaz de proteger o sistema de justiça sem bloquear sua função emancipatória. A pesquisa empírica proposta busca justamente iluminar esse ponto de equilíbrio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 159, de 23 de outubro de 2024. Recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1.198. Litigância abusiva. Exigência de documentação adicional diante de indícios concretos de abuso. Brasília: STJ, 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. Revista de Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, Osvaldo; COELHO, Saulo Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 124, 2022.

COELHO, Saulo Pinto; ASSIS, Alline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 115, 2017.

COELHO, Saulo Pinto; LOLLI, Eduardo; BITENCOURT, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 43, n. 90, 2022.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDES, Leandro. Litigância abusiva e processo civil. 2025.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. Fordham Urban Law Journal, v. 37, 2010.

NEVES, Marcelo. Constituição e direito na modernidade periférica. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, 2018.

WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Capítulo 4

10.37423/260711107

FATORES DE RISCO NAS AÇÕES DE PREVENÇÃO DESENVOLVIDAS NA CIDADE DE PALMAS PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS

ELIANDRO CARLOS GUALBERTO — *UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS*

LUÍZ PAULO FIGUEREDO BENÍCIO — *UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS*



INTRODUÇÃO

O combate à violência contra a mulher é tema amplamente discutido, apresentando desde o final da década de 1970 importantes avanços no mundo, com o advento de legislações e de políticas públicas específicas voltadas para o problema.

No Brasil, a partir da ratificação da Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), em 1º de fevereiro de 1984, e da Convenção de Belém do Pará, em 27 de novembro de 1995, tem se ampliado esforços na implementação de ações e políticas para prevenir a violência contra a mulher, fortalecendo redes de proteção no combate desse crime.

No Tocantins, a Polícia Militar atua nessa rede por meio da Patrulha Maria da Penha (PMP), criada para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha (LMP) - Lei nº 11.340/2006.

Neste contexto, o presente estudo tem por escopo responder à seguinte pergunta-problema: Quais são os principais fatores de risco capazes de comprometer as ações de prevenção desenvolvidas no município de Palmas-TO pela Patrulha Maria da Penha?

A pesquisa parte da ideia de que identificar, analisar e acompanhar os fatores de risco são medidas essenciais para combater a violência contra a mulher. Esses fatores são preponderantes, pois influenciam o início, a frequência, a duração e a reincidência de comportamentos violentos. Além disso, entendê-los ajuda a definir e aplicar medidas de proteção, fortalecendo a prevenção. Por último, o estudo pretende sugerir a utilização de um procedimento próprio de identificação de fatores de risco, como forma de propiciar a manutenção de um banco de dados, bem como de elaborar um modelo de avaliação para a definição de fatores de proteção, com foco na prevenção.

O estudo está estruturado, introdutoriamente, na apresentação da temática e da problematização. Na sua segunda parte, o artigo trata do referencial teórico, que abrange a contextualização e abordagem da evolução dos direitos da mulher e dos aspectos gerais da atuação da PMP, à luz da LMP. A seguir, na sua terceira parte, o estudo apresenta o detalhamento da metodologia da pesquisa, passando à sua quarta parte, que analisa os resultados e, finalmente, à quinta parte, que trata das conclusões.

METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos deste estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem qualitativa, por meio da revisão de literatura e análise de documentos. Em paralelo, foi realizada uma pesquisa exploratória, que incluiu observações e aplicação de dois questionários. O objetivo foi conhecer as especificidades da PMP e avaliar a viabilidade de proposição de melhoria dos seus procedimentos.

Para melhor compreensão da atuação da unidade, foi aplicado um primeiro questionário, composto por 11 questões abertas, direcionado à Comandante da PMP. O principal objetivo do primeiro questionário foi coletar informações detalhadas sobre os seguintes aspectos relacionados à gestão da unidade: i) funcionamento e procedimentos adotados pela PMP; ii) procedimento operacional padrão; iii) mecanismos de identificação de fatores de risco; iv) aplicação de fatores de proteção; v) seleção e capacitação de policiais. Essa coleta inicial permitiu obter informações essenciais para entender o funcionamento da PMP, alinhando-se aos objetivos da pesquisa.

Posteriormente, foi aplicado um segundo questionário, com 5 questões fechadas, respondido por 14 policiais militares empregados nos níveis de execução da PMP, como forma de se conhecer: aspectos gerais relativos ao tempo de atuação; a percepção pessoal acerca da capacidade de atuação; a satisfação com a estrutura disponível; a disponibilidade de acesso a informações para os atendimentos, e; os principais fatores de risco que comprometem as atividades preventivas, conforme um rol previamente definido, de modo que o policial militar enumerasse tais circunstâncias numa escala gradativa, da maior para a de menor influência.

Por fim, com base nos dados e informações coletados junto aos profissionais da PMP, as informações foram analisadas sob o enfoque teórico-científico, no sentido de se delinear e sugerir um procedimento para a aplicação de fatores de proteção específicos, com foco nas ações de prevenção e diretrizes da LMP.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir da fase exploratória da pesquisa verificou-se que a Instrução Normativa nº 01/2019-GCG, que cria e normatiza a PMP na PMTO, estabelece que esse tipo de policiamento consiste num projeto piloto instalado na capital do estado, podendo ser ampliada para outros municípios. Dentre as disposições

da instrução, é estabelecido como critério central para ser atendida pela PMP a existência de medida protetiva de urgência (MPU) decretada pelo Poder Judiciário.

No que se refere aos procedimentos adotados para atendimento da PMP, verificou-se que, após o recebimento do caso, o setor de planejamento da unidade realiza contato prévio com a ofendida indicada na MPU, no sentido de verificar seu interesse em receber o atendimento.

A partir da aquiescência da vítima, é agendada uma primeira visita em local por ela indicado, ocasião na qual são coletadas as informações iniciais, bem como sobre as circunstâncias da violência vivenciada. Também nessa ocasião são coletadas informações sobre a avaliação do grau de risco e preenchido o respectivo Formulário de Avaliação de Risco – caso ainda não sido realizado. A partir daí, a atendida passa a receber o acompanhamento, por meio de visitas, patrulhamentos de proximidade e contatos periódicos.

Verificou-se ainda que, como o atendimento é voltado exclusivamente para MPU decretadas pelo Poder Judiciário, são encaminhados relatórios de acompanhamento, bem como comunicados eventuais casos de descumprimento ao juízo competente, durante toda a vigência da medida protetiva.

Além disso, o primeiro questionário permitiu observar que a PMTO conta com o Processo nº 506, constante do Manual de Procedimento Operacional Padrão (POP), instituído no âmbito da Corporação, o qual estabelece o mapa descritivo das etapas para atendimento das ocorrências relacionadas a violência contra a mulher. No POP estão definidos procedimentos específicos para atendimento das ocorrências de violência doméstica e de ocorrências de descumprimento de MPU, com o detalhamento pormenorizado das etapas e medidas que devem ser adotadas pelo policial militar.

No contexto dos fatores de risco e de proteção, verificou-se a edição, no ano de 2020, da Resolução Conjunta nº 5 de 03/03/2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público (MP), ratificado posteriormente pela Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021, tendo por finalidade “identificar os fatores que indiquem o risco da mulher vir a sofrer qualquer forma de violência no âmbito das relações domésticas e familiares” (Brasil, 2021).

Composto de questões objetivas e subjetivas, o formulário é preferencialmente aplicado pela Polícia Civil (PC) quando do registro da ocorrência, ou pelo MP, de modo que seja identificada a presença ou

ausência de fatores de risco capazes de potencializar a ocorrência de violência grave ou letal contra a mulher.

No âmbito da PMTO, a avaliação de risco somente é elaborada caso não tenha sido realizada previamente pela PC, quando do registro primário da ocorrência, ou pelo MP, por ocasião da sua manifestação no procedimento respectivo.

Ressalta-se que o Guia de Avaliação de Risco Para o Sistema de Justiça (2018), elaborado pelos Núcleos de Direitos Humanos (NDH) da Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) elenca como fatores de proteção, a adoção de providências preventivas, conforme o grau de risco identificado.

Dentre as medidas de proteção elencadas pelo Guia, nos respectivos graus de risco, são comuns entre elas: o acionamento da rede e/ou serviço psicossocial de atenção; a avaliação da necessidade de encaminhamento do agressor a serviços de atendimento psicossocial, e; a decretação da MPU ou da prisão preventiva e monitoramento eletrônico do agressor.

No âmbito da atividade-fim da PMP, a pesquisa exploratória – que incluiu observações e a aplicação de um segundo questionário, dirigido aos policiais militares empregados nos níveis de execução – permitiu conhecer aspectos sobre a formação, o tempo de atuação, bem como sobre a percepção dos profissionais quanto a peculiaridades da atividade, incluindo acerca dos fatores de risco.

No âmbito da pesquisa aplicada, entre 14 policiais militares empregados nos níveis de execução, a maioria (42,9%) atua na unidade entre 1 a 2 anos, conforme dados da Tabela 1.

Tabela 1. Tempo de atuação na PMP da PMTO

Tempo de atuação na PMP	Quantidade de PMs	Índice (%)
< de 1 ano	5	35,7%
De 1 a 2 anos	6	42,9%
De 2 a 3 anos	-	-
De 4 a 5 anos	1	7,1%
> de 5 anos	2	14,3%
Total	**14**	**100%**

Fonte: Dados da pesquisa

Os números denotam uma rotatividade significativa de policiais militares na unidade, o que, de um lado, pode ser observado positivamente, sob o aspecto da renovação de pessoal e inovação das práticas. Contudo, sob o prisma da continuidade do serviço, bem como da motivação do público

interno, os números indicam a necessidade de adoção de estratégias internas, no sentido de incentivar a permanência dos integrantes da unidade.

No que se refere à percepção da capacidade pessoal de atuação, conforme consta da Tabela 2, verificou-se que os policiais militares sentem-se, em sua maioria (50,0%) totalmente capacitados para atuar na unidade.

Tabela 2. Percepção do PM sobre sua capacidade de atuação na PMP da PMTO

Percepção pessoal do PM quanto à sua capacidade de atuação na PMP	Quantidade de PMs	Índice (%)
Se sente totalmente capacidado	7	50,0%
Se sente relativamente capacitado	5	35,7%
Se sente parcialmente capacitado	2	14,3%
Se sente pouco capacitado	-	-
Se sente incapacitado	-	-
Total	**14**	**100%**

Fonte: Dados da pesquisa

O resultado demonstra que os policiais militares empregados na PMP possuem, em sua maioria, segurança quanto à sua capacidade de atuação, o que indica o domínio, ainda que parcial, do conhecimento mínimo necessário para tal frente de serviço. Ainda assim, a implementação de um plano permanente de capacitação multidisciplinar para o policial militar empregado no atendimento de vítimas de violência doméstica, é medida fundamental para o aprimoramento do serviço.

Quanto à atual estrutura de funcionamento da PMP, conforme consta da Tabela 3, a maioria dos policiais (57,1%) avaliam como parcialmente satisfatória.

Tabela 3. Percepção do PM sobre a estrutura da PMP da PMTO

Percepção pessoal do PM quanto à estrutura de funcionamento da PMP	Quantidade de PMs	Índice (%)
Muito bem estruturada / muito satisfatória	-	-
Bem estruturada / satisfatória	2	14,3%
Relativamente estruturada / parcialmente satisfatória	8	57,1%
Mal estruturada / precária	4	28,6%
Muito mal estruturada / muito precária	-	-
Total	**14**	**100%**

Fonte: Dados da pesquisa

Os números da Tabela 3 demonstram uma necessidade premente de uma atenção da gestão da PMTO, no que se refere à melhoria da estrutura da PMP, desde os aspectos logísticos e tecnológicos, bem como dos recursos humanos e de outros mecanismos aplicáveis, como forma de propiciar a satisfação do público interno e a melhoria do serviço.

No que se refere à disponibilidade de dados e informações prévias ao atendimento, conforme dados da Tabela 4, a maioria dos policiais militares (64,3%) declararam que, antes dos atendimentos, a maioria dos dados e/ou informações são disponibilizados previamente.

Tabela 4. Percepção do PM quanto à disponibilidade de dados e informações nos atendimentos da PMP da PMTO

Percepção pessoal do PM quanto à disponibilidade de dados e informações na PMP	**Quantidade de PMs**	**Índice (%)**
Todos os dados e informações são disponibilizados	1	7,1%
A maioria dos dados e informações são disponibilizados	9	64,3%
Alguns dados e informações aleatórios são disponibilizados	4	28,6%
Os dados e informações disponibilizados são insuficientes	-	-
Não são disponibilizados quaisquer dados ou informações	-	-
Total	**14**	**100%**

Fonte: Dados da pesquisa

Os numeros evidenciam que, em sua maioria, os policiais militares são munidos previamente de informações suficientes para a realização dos atendimentos. Contudo, é salutar o aprimoramento do sistema de informações da PMP, de modo que sejam elas disponibilizadas previamente, na íntegra, aos policiais militares, haja vista que a mediação e o gerenciamento da informação constitui um mecanismo favorecedor para o enfrentamento da violência e construção de medidas preventivas (De Araújo et al., 2024).

Por derradeiro, no que se refere ao ranking dos fatores de risco que comprometem as ações preventivas da PMP, na percepção dos policiais militares, conforme detalhamento da Tabela 5, constatou-se que os três pricipais são: o uso de álcool e entorpecentes; o histórico de desestruturação familiar, e; a baixa renda, nessa ordem.

Tabela 5. Fatores de risco que comprometem as ações preventivas da PMP da PMTO

Fatores de risco que comprometem as ações preventivas da PMP	**Detalhamento da quantidade de indicações nas respostas[1]**										***Ranking*[1]**
	1º	**2º**	**3º**	**4º**	**5º**	**6º**	**7º**	**8º**	**9º**	**10º**	
Uso de álcool e entorpecentes	**8**	1	2	-	1	1	-	-	-	1	1º
Histórico de desestruturação familiar	1	**6**	1	3	-	-	-	-	2	1	2º
Baixa renda	-	1	**3**	1	2	2	2	2	-	1	3º
Dependência financeira	1	1	2	**5**	2	-	2	1	-	-	4º
Falta de trabalho formal	-	-	2	1	**4**	5	1	-	1	-	5º
Dependência emocional	2	4	-	1	1	**5**	1	-	-	-	6º
Baixo nível de escolaridade	-	-	-	1	3	-	**6**	2	1	1	7º
Filhos menores	1	-	2	1	1	1	1	**4**	2	1	8º
Moradia inadequada/inexistente	-	1	1	-	-	-	1	4	**5**	2	9º
Aspectos histórico-culturais	1	-	1	1	-	-	-	1	3	**7**	10º

[1] Corresponde à quantidade de indicações atribuídas a cada um dos fatores de risco pelos policiais militares

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados demonstram que, no âmbito da pesquisa, o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher está relacionado a fatores intrínsecos e extrínsecos, de ordem socioeconômica e psicossocial, que demonstram a necessidade de ações intersetoriais nessas áreas.

Acrescenta-se, por fim, que o desenvolvimento de programas de educação contra o uso indiscriminado de álcool e entorpecentes, de fortalecimento do núcleo familiar, da geração de emprego e renda, bem como de desenvolvimento de habilidades de solução não violenta de conflitos, são ações potenciais para implementação de fatores protetivos.

CONCLUSÕES

Ao longo do presente estudo, verificou-se que a atuação da PMP da PMTO tem como foco central o acompanhamento das MPU decretadas no âmbito do Poder Judiciário, sem olvidar-se de outras atribuições de prevenção à violência contra a mulher.

No que se refere ao seu objetivo principal, a pesquisa identificou os três principais fatores de risco apontados pelos policiais militares integrantes da PMP, os quais estão afetos ao uso de álcool e entorpecentes, ao histórico de desestruturação familiar, bem como à baixa renda dos envolvidos nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Como fatores de proteção, observou-se que são comuns a adoção de medidas tais como o acionamento da rede psicossocial de atenção, a avaliação da necessidade de encaminhamento do agressor a serviços psicossociais, e; a decretação da MPU ou da prisão preventiva e monitoramento eletrônico do agressor.

Acerca do mecanismo para identificação dos fatores de risco e avaliação do seu grau, constatou-se que a PMP faz uso de forma subsidiária do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído por Resolução Conjunta do CNJ/CNMP, ratificado posteriormente pela Lei nº 14.149/2021.

Outrossim, verificou-se que os números registrados denotam uma necessidade de adoção de estratégias e políticas internas, no sentido de incentivar a adesão e a permanência dos policiais militares na PMP ou, ainda, de uma revisão pontual, especificamente no que se refere à avaliação de fatores motivacionais.

No mesmo sentido, verificou-se que a necessidade do aprimoramento do sistema de informações da PMP, de modo a ampliar o rol de informações disponibilizadas previamente antes de cada atendimento, bem como a necessidade de se instituir um formulário ou sistema próprio de avaliação de riscos, de modo a estabelecer um banco de dados mais amplo.

Do mesmo modo, observou-se a necessidade de inclusão, no rol de ações prioritárias e estratégicas da PMTO, da melhoria estrutural da PMP, tanto nos aspectos logísticos, tecnológicos, de recursos humanos e outros mecanismos aplicáveis, a fim de que a Corporação possa fazer frente ao crescimento dos índices de violência contra a mulher.

Por fim, sendo a PMP uma unidade piloto, com pouco mais de cinco anos de implantação, é notório que suas atividades vêm sendo implementadas dentro da capacidade operacional e administrativa da PMTO, podendo, no entanto, ser amplificada, uma vez que a pesquisa demonstra que o fenômeno da violência contra a mulher está relacionado a fatores intrínsecos e extrínsecos, de ordem socioeconômica e psicossocial, que demandam ações simultâneas e intersetoriais de prevenção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 mai. 2024. .

Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 12 mai. 2024.

Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CNJ; CNMP. Resolução Conjunta nº 5 de 03/03/2020. Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7197/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

DE ARAÚJO, Yolanda Kalline Ferro; FINGER, Andrew Beheregarai; DO PRADO, Marcos Aparecido Rodrigues. A importância da mediação da informação para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Seminário Internacional de Informação, Tecnologia e Inovação, v. 6, p. e205-e205, 2024. Disponível em: <https://observinter.al.org.br/index.php/siti/article/view/205>. Acesso em: 23 fev. 2025,

TOCANTINS. Instrução Normativa Nº 01/2019 – GCG. Polícia Militar do Tocantins. Publicada no Boletim Geral nº 203, de 29/10/2019. Cria e normatiza a Patrulha Maria da Penha, no âmbito da Polícia Militar do Estado do Tocantins. Disponível em: <https://portal.pm.to.gov.br/normas>. Acesso em: 19 mai. 2024.

TÓPICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLUME IV



conhecimentolivre.org/home
contato@conhecimentolivre.org
editoraconhecimentolivre

EDITORA CONHECIMENTO LIVRE