

CIÊNCIAS SOCIAIS: A SOCIEDADE EM SUA INTEGRALIDADE

VOLUME XVI



Frederico Celestino Barbosa

Ciências sociais: a sociedade em sua integralidade

16^a ed.

Piracanjuba-GO
Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO

16ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Barbosa, Frederico Celestino
B238C Ciências sociais: a sociedade em sua integralidade
/ Frederico Celestino Barbosa. – Piracanjuba-GO

Editora Conhecimento Livre, 2023

161 f.: il

DOI: 10.37423/2023.edcl838

ISBN: 978-65-5367-429-5

Modo de acesso: World Wide Web

Incluir Bibliografia

1. atualidade 2. relacionamento 3. soluções I. Barbosa, Frederico Celestino II. Título

CDU: 300

<https://doi.org/10.37423/2023.edcl838>

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

EDITORIA CONHECIMENTO LIVRE

Corpo 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

MSc Walmir Fernandes Pereira

MSc Edisio Alves de Aguiar Junior

MSc Rodrigo Sanchotene Silva

MSc Wesley Pacheco Calixto

MSc Adriano Pereira da Silva

MSc Frederico Celestino Barbosa

MSc Guilherme Fernando Ribeiro

MSc. Plínio Ferreira Pires

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

MSc Anelisa Mota Gregoleti

PHD Jesus Rodrigues Lemos

MSc Gabriela Cristina Borborema Bozzo

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

MSc Francisco Odecio Sales

MSc Ezequiel Martins Ferreira

MSc Eliane Avelina de Azevedo Sampaio

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	5
BITCOIN: ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS CRIPTOMOEDAS PARA A MUDANÇA DE PARADIGMA NO SISTEMA FINANCEIRO E NO FUTURO DA SOCIEDADE.	
Luiza Lampert Diniz	
Viviane de Senna	
DOI 10.37423/231108407	
CAPÍTULO 2	12
FORMAÇÃO SUPERIOR EM JORNALISMO: PROPOSTAS E MODELOS DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS	
Edileuson Santos Almeida	
DOI 10.37423/231108411	
CAPÍTULO 3	29
DESTINAÇÃO DA ENERGIA ELÉTRICA GERADA NA USINA HIDRELÉTRICA DE SANTO ANTÔNIO NO RIO MADEIRA, PORTO VELHO/RONDÔNIA	
Mariluce Paes de Souza	
Pablo Mendonça Siqueira	
DOI 10.37423/231108416	
CAPÍTULO 4	58
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA	
CIBELE CRISTINA GONCALVES RODRIGUES	
Fabiana Polican Ciena	
DOI 10.37423/231108417	
CAPÍTULO 5	73
QUEM É O PICHADOR: COMPORTAMENTO DESVIANTE, DISCURSO E CONTRADIÇÃO COMO FERRAMENTAS DE CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE	
João Marcelo Correia Sanches	
Celio Aparecido Rosa de Araujo Junior	
Greicy Mara França	
DOI 10.37423/231108429	
CAPÍTULO 6	90
A IMPORTÂNCIA DO SETOR DE VENDAS PARA OS MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL	
Adeline Marques Reis	
DOI 10.37423/231108431	

CAPÍTULO 7 105

UM ESTUDO ACERCA DA IMAGEM E DOS SERVIÇOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO
FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Ariosto Sparemberger

Luciano Zamberlan

Cristian Sparemberger

DOI 10.37423/231208477

CAPÍTULO 8 123

A DECISÃO DO STJ SOBRE O ROL TAXATIVO DA ANS E O EFEITO BACKLASH NA LEI Nº
14.454/22

Mariana Messias de Oliveira

DOI 10.37423/231208514

CAPÍTULO 9 149

DISCUSSÕES ACERCA DOS ASPECTOS ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS
DESAFIOS INERENTES A SUA EFETIVAÇÃO

Israel de Sousa Ribeiro

DOI 10.37423/231208529

Capítulo 1



10.37423/231108407

BITCOIN: ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS CRIPTOMOEDAS PARA A MUDANÇA DE PARADIGMA NO SISTEMA FINANCEIRO E NO FUTURO DA SOCIEDADE.

Luiza Lampert Diniz

Faculdade Antonio Meneghetti

Viviane de Senna

Faculdade Antonio Meneghetti



INTRODUÇÃO:

Diversos itens já foram utilizados como moeda de troca ao longo da história. Sua evolução trouxe o conceito de que “Moeda é um instrumento ou objeto aceito pela coletividade para intermediar as transações econômicas, para pagamento de bens e serviços” (Vasconcellos; Garcia, 2023). Desta forma, são três propriedades básicas de uma moeda funcional, ela deve ser considerada: instrumento de troca, unidade de medida e reserva de valor.

O Bitcoin foi citado pela primeira vez em 2008, em um artigo chamado “Bitcoin: Um Sistema de Dinheiro Eletrônico Peer-to-Peer” escrito por uma pessoa ou grupo de pessoas com identidade até então desconhecida, utilizando o pseudônimo Satoshi Nakamoto. No artigo defende-se a existência de “um sistema de pagamento eletrônico baseado em prova criptográfica em vez de confiança, permitindo a quaisquer duas partes dispostas a transacionar diretamente uma com a outra sem a necessidade de um terceiro confiável” (Nakamoto, 2008), ou seja, uma rede em que as instituições financeiras não são necessárias para validação das transações.

Sua execução se deu em 2009 quando o primeiro Bitcoin foi minerado, termo que faz alusão ao ouro. Este marco transformou o que até então era apenas uma ideia inovadora, em uma moeda funcional. Satoshi Nakamoto foi pioneiro na mineração de Bitcoin e trabalhou ativamente em seu desenvolvimento, porém, após cerca de dois anos se afastou do projeto e nunca foi identificado seu paradeiro.

Tendo em vista esse contexto, definiu-se o problema de pesquisa: Quais mudanças podem ser observadas no sistema financeiro e na sociedade após a criação do Bitcoin?

OBJETIVO

Analisar teoricamente o conceito e a implementação do Bitcoin e como causou mudanças de paradigma para o sistema financeiro e para o futuro da sociedade.

DESENVOLVIMENTO:

O Bitcoin é adquirido através do uso de criptografia, garantindo a segurança e a privacidade de quem o utiliza. Cada usuário possui duas chaves criptográficas, uma pública usada no recebimento da moeda e uma privada que é utilizada como uma assinatura digital sigilosa que verifica a autenticidade das transações.

Com um mundo cada vez mais digital, a privacidade de dados se torna crucial para a segurança da população. Esta preocupação deve se estender também aos dados financeiros,

Indivíduos em situações de opressão ou emergência também podem beneficiar-se da privacidade financeira que o Bitcoin proporciona. Há muitas razões legítimas pelas quais pessoas buscam privacidade em suas transações financeiras. Esposas fugindo de parceiros abusivos precisam de alguma forma de discretamente gastar seu dinheiro sem ser rastreadas (ULRICH, 2014).

No sistema bancário tradicional, todos os dados ficam acessíveis pelo intermediário das transações e diretamente vinculados ao usuário. Desta forma, percebe-se a necessidade de um sistema que consiga garantir proteção e segurança.

Esta criptografia permite uma quantidade limitada da moeda em circulação. É possível a mineração de somente 21 milhões de Bitcoins, “o número de Bitcoins em circulação segue uma curva previsível que alcançará 21 milhões no ano de 2140” (ANTONOPOULUS, 2016, p. 2), este fator impede a inflação decorrente do aumento da oferta de moeda.

A criptomoeda utiliza a tecnologia Blockchain, que consiste em um registro público e imutável, em que blocos de informações são armazenados e conferidos através da rede *Peer to Peer*.

A única maneira de confirmar a ausência de uma transação é estar ciente de todas as transações. No modelo baseado em casa da moeda, a mesma está ciente de todas as transações e decide qual chegou primeiro. Para alcançar este objetivo sem uma parte confiável, as transações devem ser anunciadas publicamente (Nakamoto, 2009).

Uma das principais razões do crescimento dos bancos tradicionais quando se trata de pagamentos eletrônicos é o fato de que a instituição torna inviável a prática do gasto duplo, ou seja, mesmo sendo um processo inteiramente digital, o banco simula uma transação com moeda física, tirando o valor de uma conta e depositando em outra, assim impedindo que o mesmo dinheiro seja gasto duas vezes pela mesma pessoa. Com o bitcoin todas as transferências ficam disponíveis de maneira pública para conferência, sendo validadas apenas após a confirmação de outros usuários, assim evitando os gastos duplos.

Esta tecnologia já tem sido utilizada para outras finalidades além do Bitcoin. Atualmente empresas e governos exploram os benefícios deste sistema para aprimorar processos em diversas áreas como cadeia de suprimentos, rastreamento de produtos e registros médicos.

Como tudo é rastreável e acessível, o blockchain dará a oportunidade para as empresas conhecerem todas as movimentações do produto, desde a origem. Por exemplo, se um dispositivo não está funcionando, usando o blockchain, será possível identificar quem foi o fornecedor original do componente defeituoso (SCHULTZ, 2019).

A rede Peer to Peer é um sistema de comunicação entre diversos aparelhos eletrônicos que não depende de um servidor central. No contexto do Bitcoin ela é utilizada para conectar os usuários às informações do Blockchain, permitindo que eles validem as transações. Sendo assim, a criptomoeda se autorregula, já que não necessita de uma instituição bancária para efetuar as transações.

Através da tecnologia em que a moeda é embasada, sua transparência torna o sistema financeiro mais confiável que os métodos tradicionais, permitindo a descentralização da moeda.

O direito exclusivo do governo de emitir e regular o dinheiro, que certamente não nos ajudou a ter um dinheiro melhor do que teríamos de outra forma e que provavelmente nos deu um dinheiro muito pior, tornou-se, indubitavelmente, um dos principais instrumentos a favor das políticas governamentais vigentes, e auxiliou enormemente o crescimento do poder do governo (HAYEK; GARCIA, 2011).

Desta forma nem os bancos, nem o governo possuem influência e poder sobre a consolidação da moeda, trazendo maior liberdade financeira a todos os usuários. Esse fator é fundamental principalmente em países com a economia instável.

A tecnologia de maneira geral tem como um dos objetivos maior inclusão e democratização dos serviços comuns e essenciais à sociedade. “Problemas de privacidade da internet, segurança e inclusão vêm sendo colocados pelo Blockchain como soluções operacionais fundamentais para o desenvolvimento de serviços bancários “ponto a ponto” e descentralizados” (TEIXEIRA, 2020). O uso do Bitcoin traz também essa característica, já que facilita a utilização de serviços financeiros nas comunidades que não possuem acesso direto a bancos, permitindo a este público transações rápidas e globais.

Os métodos utilizados atualmente a fim de realizar transferências bancárias facilitaram muito o comércio de maneira geral, mas ainda acabam gerando custos que impactam principalmente pessoas com menor poder aquisitivo. Com o Bitcoin as taxas envolvidas acabam sendo barateadas, esta economia se torna ainda mais relevante quando considerados os pequenos negócios e trabalhadores autônomos que obtêm baixas margens de lucro. Segundo Ulrich (2014) “porque não há um terceiro intermediário, as transações de Bitcoin são substancialmente mais baratas e rápidas do que as feitas por redes de pagamentos tradicionais”.

Em contrapartida, o processo de mineração de Bitcoin exige uma alta capacidade de processamento dos computadores para realização da criptografia, o que exige um consumo elevado de energia. Segundo Romeiro (2021) para a mineração de um Bitcoin é gerado uma emissão de carbono que pode variar entre 97.034 Kg com o uso de carvão até um mínimo de 462 Kg utilizando energia eólica.. Este aspecto causa preocupações quanto a sustentabilidade e os impactos ambientais decorrentes das criptomoedas.

Um exemplo prático do uso do Bitcoin como moeda é o caso de El Salvador. Em setembro de 2021 o país se tornou o primeiro país do mundo a adotar a Criptomoeda como uma moeda oficial. Essa mudança é ainda muito recente, mas aos poucos está tendo efeito na economia do país. “Com a introdução do Bitcoin como moeda oficial, o setor de turismo do país cresceu mais de 30%” (BRAGA, 2023). Desta forma, é possível observar que em alguns setores já é visível um impacto positivo, porém, a adaptação do país a nova moeda pode ser lenta e complexa, “El Salvador vem passando por um processo de adaptação à nova realidade monetária e tecnológica. Porém, ainda enfrenta desafios como a necessidade de maior educação financeira” (SILVA, 2023). As dificuldades são ainda maiores quando considerado o caráter inovador da moeda, trazendo incerteza a população usuária.

Com isso, foi possível observar os principais aspectos do Bitcoin, desde a sua criação, a tecnologia envolvida no seu funcionamento, suas vantagens e desvantagens. Evidencia-se como principais características do Bitcoin o alto potencial de reserva de valor, a descentralização e a democratização dos serviços bancários.

CONCLUSÃO:

Antes do Bitcoin, para a maioria das pessoas era inconcebível a ideia de realizar transações financeiras sem um intermediário. Com o desenvolvimento da criptomoeda, foi possível expandir a percepção da sociedade sobre o sistema monetário, permitindo transações diretas e com baixo custo.

Essa mudança de paradigma foi fundamental para estimular novas soluções na área financeira. Diversas inovações foram consequência desta tecnologia, como o desenvolvimento de tokens não fungíveis e outras milhares de criptomoedas com diversas finalidades e sistemas próprios, diversificando as opções de ativos e investimentos.

A descentralização gerada pelo Bitcoin apresenta grandes oportunidades e desafios. A falta de regulamentação e supervisão podem dificultar o acesso a informações pertinentes na investigação de crimes como, por exemplo, lavagem de dinheiro, já que para realizar uma transação, basta ter acesso

à internet para criar um par de chaves, não sendo necessário que a pessoa se identifique neste processo, o que agrega mais anonimidade às transações. Porém, essa descentralização também torna a criptomoeda mais inclusiva, permitindo maior acesso aos serviços financeiros e menor dependência da economia perante o governo.

Ao analisar o exemplo prático da implementação do Bitcoin em El Salvador foi possível perceber que, apesar do posicionamento inovador do país na economia e da facilidade evidente que o Bitcoin trouxe à sua realidade, a população local ainda tem dificuldade em confiar nesta nova tecnologia, chamando atenção para a resistência da sociedade com relação a criptomoeda. Por este motivo, percebe-se que a popularização do Bitcoin é um processo lento, podendo levar anos até que realmente se tenha a aceitação do público geral.

Dado os fatos apresentados, foi possível analisar de maneira teórica os conceitos da criptomoeda e as mudanças de paradigma relacionadas ao Bitcoin. Quanto à sua implementação é difícil realizar uma análise aprofundada devido à escassez e a recenticidade de casos práticos.

Observou-se como limitação a falta de dados que retratem os impactos sociais e econômicos do Bitcoin, decorrente do seu crescimento acelerado e repentino. Sugere-se que em estudos futuros sejam aplicadas metodologias de caráter quantitativo para análise de indicadores econômicos com o propósito de comparar e acompanhar o progresso da criptomoeda.

REFERÊNCIAS

ANTONPOULOS, Andreas M. Mastering Bitcoin. Unlock digital crypto-currencies. O'Reilly, 2014. _____ Mastering Bitcoin. Unlock digital crypto-currencies. O'Reilly. 2016. Versão traduzida.

BRAGA, Gleiciana Soares. IMPACTOS ECONÔMICOS DA ADOÇÃO DO BITCOIN COMO MOEDA OFICIAL: O CASO DE EL SALVADOR. 2023. p. 43. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

HAYEK, Friedrich August; GARCIA, Manuel Enriquez. A Origem da Prerrogativa Governamental e fazer dinheiro: o monopólio do dinheiro tem escorado o poder do governo. In: HAYEK, Friedrich August; GARCIA, Manuel Enriquez. Desestatização do Dinheiro: uma análise da teoria e prática das moedas simultâneas. 2. ed. São Paulo: Instituto von Mises Brasil, 2011. Cap. 3.

NAKAMOTO, S. Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. Decentralized Business Review, v. 21260, 2008.

ROMEIRO, Teófilo de Freitas. Bitcoin: A viabilidade de mineração no Brasil. 2021. 54 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia e Finanças, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

SCHULTZ, FELIX. Entenda 5 vantagens do Blockchain para as empresas. Internet, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://blog.milvus.com.br/entenda-5-vantagens-do-blockchain-para-as-empresas/>. Acesso em: 01 out. 2023.

SILVA, Victor Jorge da. Criptomoedas: aspectos econômicos e impacto regulatório do Bitcoin em El Salvador. 2023. p. 41. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2023.

TEIXEIRA, Raphaela Dias. Tecnologias disruptivas no sistema bancário: fintechs e blockchain sob à ótica da inclusão financeira na era digital. 2020. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

ULRICH, Fernando. Bitcoin: o que é e como funciona: benefícios do bitcoin. In: ULRICH, Fernando. BITCOIN - A MOEDA NA ERA DIGITAL. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2014. Cap. 2. p. 26.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. O Lado Monetário da Economia: conceito de moeda. In: VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. Fundamentos de Economia. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva Ltda., 2023. Cap. 11.

Capítulo 2



10.37423/231108411

FORMAÇÃO SUPERIOR EM JORNALISMO: PROPOSTAS E MODELOS DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Edileuson Santos Almeida

Universidade Federal de Roraima



Resumo: Neste artigo apontamos a questão sobre como é pensado o jornalismo frente à transformação que as instituições superiores têm promovido no desenvolvimento de competências dos futuros profissionais no Brasil. A formação em jornalismo se constitui como um campo de disputa, num cenário em que as propostas podem transitar entre a especializante e a experimental. A primeira é uma instrumentação do fazer, pouco atenta à efetiva circularidade decorrente da interação social da prática jornalística. A segunda, uma formação mais aprofundada, calcada no paradigma relacional, viria a propiciar ao jornalista a compreensão da cadeia reflexiva entre jornalismo e vida social. Este artigo é parte da tese “(Trans)formação em jornalismo: As propostas das universidades brasileiras num cenário de mudanças”, defendida em 2017, no Poscom/UFSM, sob orientação da Prof^a. Dra. Ada Cristina Machado Silveira.

Palavras-chave: Jornalismo; Brasil; Formação superior; Informacional; Relacional.

INTRODUÇÃO

O jornalismo, de modo geral, é considerado como um importante aliado da sociedade. É seguidamente evocado como um bem de interesse público que, presente há muito nas relações sociais, é, por assim dizer, a representação máxima da liberdade de expressão nas sociedades democráticas. Submetê-lo ao crivo de interesses que não sejam públicos ajuda a acobertar momentos como os governados pelos déspotas e fascistas que dominaram o início do século XX. E mesmo ainda no século XXI, o seu livre exercício é tolhido em muitos territórios do planeta, até mesmo em país democráticos, como é o caso do Brasil. Para a organização internacional Repórteres Sem Fronteiras (RSF), a violação da liberdade de imprensa no Brasil é preocupante. Só ao longo da Copa do Mundo de 2014, durante manifestações contra a FIFA e os poderes público e financeiro, segundo a entidade, 38 jornalistas brasileiros e estrangeiros foram agredidos pela polícia ou por manifestantes. Em comparação com outros países, em 2013, ano anterior à Copa da FIFA no país, o Brasil já ocupava a 111ª posição em liberdade de imprensa no mundo, na lista de 180 países analisados. Trata-se de um ranking elaborado e incluindo no relatório anual da organização internacional Repórteres Sem Fronteiras, publicado desde 2002, que apresenta um índice do estado da liberdade de imprensa no mundo¹.

O Brasil é o segundo país mais violento da América Latina para os profissionais da informação. A Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) registrou 15 assassinatos de jornalistas nos últimos quatro anos em território brasileiro. A FENAJ também publica, anualmente, desde 1998, um relatório sobre violência e liberdade de imprensa no Brasil. Em um deles, publicado em julho de 2012, com dados referentes ao ano de 2011, foram registrados 62 casos de violência contra jornalistas, quase metade deles foram agressões físicas e verbais (45%), além de 10 ameaças e seis assassinatos. Em mais de 80% dos casos os autores foram identificados, a maioria políticos e membros das forças de segurança pública².

Diante disso, é dever coletivo da sociedade democrática garantir o exercício do jornalismo com liberdade e autonomia, como também oferecer uma formação norteadada pelo perfil do profissional cuja ação mova-se pelo interesse público. O jornalismo é um dos fenômenos contemporâneos que (trans)formam-se nas tensões, sendo forjado e alimentado na efervescência da interação social. E, como fruto dessa contínua transformação exige, das instituições de ensino, recorrentes mudanças ou ajustes nos processos de formação dos novos profissionais.

A FORMAÇÃO SUPERIOR EM JORNALISMO

No início deste século, vários discursos sobre a formação em jornalismo no Brasil foram construídos numa extensa produção bibliográfica de professores e/ou pesquisadores, especialmente da área da Comunicação Social. Uma considerável parte dessas referências foi realizada na interação com sujeitos da formação, ou seja, é fruto de alguma experiência e/ou observação da prática institucional dos cientistas e/ou de suas fontes. É uma produção interessante para refletir, num cenário de mudanças, sobre as contribuições da formação para a construção de um perfil profissional para o exercício do jornalismo.

Todavia, a temática já vem como objeto de estudo há longa data. Segundo Nelson Traquina (2005a) – jornalista, pesquisador e escritor norte-americano, radicado em Portugal na década de 1980, atuante na introdução do jornalismo no ensino universitário português –, a discussão sobre o jornalismo ser ou não ser uma profissão, sobre a necessidade ou não de uma formação, de constituir-se ou não como fruto de um saber especializado, já atravessa para o terceiro século; começou ainda na primeira metade do século XIX, mais precisamente nos Estados Unidos, nos anos de 1830, e reverberou na década seguinte na Europa. No Brasil, somente no século XX foram apresentadas as primeiras reivindicações e registradas as principais conquistas, dentre elas, a formação superior para o exercício da profissão e a jornada diária de trabalho de cinco horas. Porém, chegamos ao século XXI com a desregulamentação da profissão em quase todos os países dos cinco continentes, inclusive no Brasil, o que parece nos remete ao estágio inicial.

No Brasil, especificamente, já superamos a casa das três centenas de cursos de jornalismo em funcionamento nas cinco grandes regiões brasileiras (norte, sul, nordeste, centro-oeste e sudeste), que juntas somam 26 Estados e um Distrito Federal. O pioneiro foi criado em 1947, em São Paulo, com a instalação do curso de jornalismo, numa parceria entre a Faculdade Cásper Liberó e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); em 1960, já eram oito; em 1970, meia centena de cursos de jornalismo estavam em funcionamento nas cinco grandes regiões brasileiras; no ano 2000, já eram quase 150 cursos espalhados em todos os Estados brasileiros. E, dez anos depois, o número duplicou e ultrapassamos a casa dos 300 cursos de jornalismo, sendo aproximadamente 80% deles privados³.

A região norte concentra o menor número de cursos, menos de 10% do total, oferecendo anualmente em torno de mil vagas para formação superior (80% das vagas em instituições de ensino privado), que são bastante disputadas; em relação à população, o número equivale à média de uma vaga para cada 15 mil habitantes da região.

A maior concentração ocorre no sudeste do Brasil, são mais de 120 cursos de jornalismo, a quantidade representa mais de 40% dos cursos de jornalismo funcionando na região mais rica e populosa do país.

Ao longo de quase sete décadas de formação superior em jornalismo, no Brasil, houve mudanças nos currículos e nas diretrizes, cresceu a implantação de cursos de jornalismo (mais de 50% deles surgiram a partir dos anos 2000) e também aumentou, no campo da pesquisa em comunicação, a produção científica com problemáticas relacionadas à formação em jornalismo. A velocidade com que esse cenário se altera na primeira década do século XXI destoa das mudanças processadas ao longo da segunda metade do século XX. Enquanto no século passado (1947-1984), segundo Moura (2002), foram definidos cinco currículos para o curso de jornalismo (1962, 1965, 1969, 1977/1978, 1984); no século XXI, as duas mudanças protagonizadas foram mais significativas: em 2001, o currículo mínimo foi substituído por diretrizes curriculares nacionais, com a transformação do curso de jornalismo em habilitação da graduação em comunicação social (2001); em 2009, a Comissão Marques Melo, por delegação do Ministério da Educação, apresentou um relatório com propostas para novas diretrizes curriculares. A comissão em seis meses apresentou uma proposta, que foi encaminhada pelo Ministério da Educação (MEC) para análise e parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE). Em fevereiro de 2013, quase quatro anos depois, o CNE aprovou um parecer, baseado integralmente no relatório da referida comissão. Em setembro do mesmo ano, o Ministério da Educação publicou uma resolução com as novas diretrizes curriculares para o curso de jornalismo – que deixou de ser habilitação do curso de comunicação social – a serem implementadas por todos os cursos de jornalismo, públicos e privados, num prazo de dois anos.

É no entremear temporal da operação dessa mudança de diretrizes que se constrói nosso corpus de reflexão. Mais especificamente, sobre a pesquisa com problemáticas relacionadas à formação superior em jornalismo. O corpus é constituído dos resultados das pesquisas publicadas em livros e coletâneas, em revistas científicas e anais de congressos e em teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação de comunicação do Brasil. No total, foram analisadas 404 fontes, sendo 101 fontes provenientes de livros e coletâneas (capítulos), 24 teses e dissertações, 271 Artigos científicos (revistas e anais) e oito projetos pedagógicos (FCL, UFRJ, UFRGS, UnB, UNICAP, UFG, UFAM e UFPA).

O objetivo da pesquisa é refletir sobre a dinâmica da formação em jornalismo no Brasil, considerando como fonte de análise os estudos sobre as propostas pedagógicas, que são norteadas por diretrizes curriculares, aplicadas por instituições superiores de ensino na preparação dos jornalistas.

A contribuição da universidade brasileira na formação profissional para o exercício do jornalismo é um tema bastante instigante, além de ampla e complexa. Daí a proposta de refletir sobre o assunto, mas a partir da proposição de estudiosos e pesquisadores presentes nas referências bibliográficas sobre a temática, com consulta aos documentos oficiais (diretrizes curriculares e projetos pedagógicos dos cursos) que regulamentam a formação oferecida nas instituições de ensino superior em jornalismo. Para isso, vamos revisar o estado da arte sobre a formação em jornalismo como tema na pesquisa comunicacional brasileira; analisar a formação dos jornalistas brasileiros nos olhares (livros, coletâneas, teses dissertações e artigos científicos), nas propostas de diretrizes curriculares nacionais (DCNs) e no conteúdo dos projetos pedagógicos de jornalismo; e relacionar as propostas de perfil do jornalista presentes no universo da pesquisa aos paradigmas de abordagem comunicacional (informacional e relacional).

OBJETO E ABORDAGEM: A LITERATURA CINZENTA E A MATRIZ DE ANÁLISE

Para refletir sobre as contribuições do tema, partimos de um questionamento ao objeto de pesquisa: como é pensado o jornalismo frente à (trans)formação que as instituições superiores têm promovido no desenvolvimento de perfis dos futuros profissionais no Brasil? Apresenta-se aqui a hipótese de que as reflexões sobre formação em jornalismo no Brasil transitam entre a especializante e a experimental, constituindo-se num campo de disputa entre uma concepção que destaca uma linearidade no fluxo dos fenômenos simbólicos (informacional) e outra que enfatiza a formação que provoque deslocamentos na construção das narrativas dos acontecimentos com a participação social (relacional). A primeira constrói-se orientada pelo paradigma informacional, detido no propósito de instrumentalizar as práticas produtoras de conteúdo que percebem os acontecimentos a partir de uma lógica econômico-capitalista. A segunda constitui-se no paradigma relacional, que é a busca também de outros espaços suscetíveis de operacionalizar a construção de narrativas sobre os acontecimentos com participação social.

O paradigma informacional é motivado por um contexto de transformações que vão colocar a informação como um valor fundamental na condição humana a partir do século XX, com o propósito de estimular a reação dos sujeitos. Ao mesmo tempo que se ampliavam as possibilidades de produção e consumo de bens simbólicos, principalmente com o auxílio das invenções surgidas ao longo da revolução industrial, também entrava em transição o modelo de imprensa que passava a prezar pela informação em detrimento à opinião predominante nos periódicos da época. Um cenário que vai

configurar uma das cinco fases de sistematização da atividade proposta por Marcondes Filho (2002), no caso, o “primeiro jornalismo”.

Marcondes Filho (2002) aponta cinco fases do jornalismo, que começa com as primeiras manifestações do gênero jornalismo e se estende até a contemporaneidade. A “pré-história do jornalismo”, que começa a partir do século XVII e vai até a Revolução Francesa, assinala um período em que saberes restritos a determinados grupos detentores de poder passam a circular por meio dos jornalistas. O “primeiro jornalismo” é marcado por uma prática jornalística profissionalizada, que se inicia em 1789 com a Revolução Francesa e se estende até a metade do século XIX, “foi, assim, o da ‘iluminação’, tanto no sentido de exposição de obscurantismo à luz quanto de esclarecimento político e ideológico” (MARCONDES FILHO, 2002, p. 11).

A partir de então, a presença dos processos informacionais dilui-se por todo o lado. “Os meios de comunicação, o ensino, o trabalho nas fábricas, a arte, até a relação com o corpo humano – enfim praticamente toda a atividade humana contemporânea é cada vez mais mediatizada [...]” (JORGE, 1990, p. 194). Cria-se um cenário de jornalismo mediatizado, em que se realiza o *segundo jornalismo*, “o do jornal como grande empresa capitalista, que surge a partir da inovação tecnológica da metade de século 19 nos processos de produção do jornal” (MARCONDES FILHO, 2002, p. 13). A época marca, além da mudança do jornalismo romântico, que perdeu o lugar agora destinado predominantemente ao jornalismo de notícias, também a caracterização da imprensa como negócio. Pois, além de transformar-se em um bem de consumo, a notícia ainda disputa o mesmo espaço com as publicidades, um modelo de imprensa que vai ser a tendência até o final do século XX. Ou seja, “é a imprensa de massa” que Groth (2011) descreve em sua *Ciência dos Jornais*.

Quanto ao “terceiro jornalismo”, Marcondes Filho (2002) sinaliza seu surgimento ainda no início do século XX, a reboque da notícia como negócio e da publicidade como fonte de renda, com o crescimento e o desenvolvimento das empresas jornalísticas. Na época dos monopólios, ganham destaque “a indústria publicitária e de relações públicas como novas formas de comunicação que competem com o jornalismo até descaracterizá-lo, como vai acontecer no final do século 20” (MARCONDES FILHO, 2002, p. 14). O “quarto jornalismo” começa na década de 1970, é o jornalismo da era tecnológica, marcado pela presença dos computadores na produção da notícia.

No jornalismo, a presença do paradigma informacional inicia-se no alvorecer do século XX; o acontecimento quando notícia, a partir de então, passava a ser tratado como informação que, telegraficamente (principalmente para facilitar a transmissão por telégrafos), deveria responder ao

que os americanos passariam a chamar anos depois de *modelo 5W*, que ainda hoje adota-se no jornalismo atual e universal de modo predominante. Enquanto isso, na Europa central, Groth (2011) e outros pesquisadores alemães já apontavam como evidentes os sinais da liberdade de decidir sobre os conteúdos migrando do jornalista para o editor⁴.

Para Groth (*op. cit.*), a história das relações entre redação e editoria destaca a conexão intrínseca que há entre a:

[...] prioridade do comentário como produto da mente criadora jornalística e a dominação do publicista no jornal de um lado e do outro a preponderância do relato, do noticiário atual e universal com uma produção técnico-econômica, e do domínio simultâneo do editor sobre a redação (GROTH, 2011, p. 57).

Nas pesquisas americanas, a preocupação era com a transmissão da mensagem, em que a comunicação é parte de um processo mecânico e a informação segue um modelo telegráfico de elaboração e circulação, inspirada numa fórmula matemática capaz de controlar e produzir comportamentos automáticos. “O paradigma informacional entende a comunicação como um processo de transmissão de mensagens de um emissor para um receptor, provocando determinados efeitos” (FRANÇA, 2001, p. 14). Segundo Weiner (1968), que inspirou o modelo matemático-informacional com sua obra ‘Cibernética e Sociedade’, a formalização matemática do comportamento humano seria possível pela previsibilidade e pelo cálculo de sinais aparentes, que seriam provocados por estímulos externos em busca de determinados efeitos ($E \Rightarrow R$).

Em contraposição, para o paradigma relacional, o ato comunicativo ocorre na produção e no compartilhamento de sentidos entre sujeitos. O modelo é inspirado nas propostas de Mead (1973), que considera o ato social ocorrendo em determinado contexto numa interação reflexiva entre espírito, *self* e sociedade, sendo que a comunicação é quem opera a interação, mediatizada pelo uso de uma linguagem constituída por gestos significantes expressados nos bens simbólicos.

A contribuição central da obra de George Herbert Mead (1863-1931), fundador da psicologia social e um dos mais brilhantes e originais representantes do Pragmatismo, para a comunicação está em demonstrar seu importante papel nesse caminho de relações, e nas mesmas bases que sustentaram a compreensão da predominância do modelo informacional, o behaviorismo. Porém, vai um pouco mais adiante, ao considerar o arbítrio do sujeito e a imprevisibilidade da ação como os movedores do processo comunicativo. As propostas de formação em jornalismo das universidades brasileiras transitam neste paradoxo. E é a partir deles que propomos nossas categorias de análises do objeto que constitui o universo empírico da pesquisa. Ao final, apresentamos um fluxograma para análise do

modelo de formação em jornalismo cuja função é operacionalizar a relação entre o universo de análise e as categorias de análises, cujos resultados contribuirão para a compreensão do modelo de formação desenvolvida nas universidades brasileiras, considerando a produção bibliográfica, as diretrizes curriculares, os projetos pedagógicos de curso, sob a luz dos paradigmas informacional e relacional.

Mesmo aplicado num universo de análise amplo, a proposta do **Fluxograma para análise do modelo de formação em jornalismo** (ver adiante) se propõe a ser aplicável, também de modo específico, a cada curso de jornalismo. Mas também pode ser experimentado em outros cursos de formação superior do país para identificar o paradigma predominante ou mais evidente. Para isso, basta operar o fluxograma a partir da formação específica, utilizando como universo de análise as diretrizes curriculares, o projeto pedagógico do curso ou pelo menos seu esboço e os dados obtidos com os interlocutores (professores e pesquisadores, profissionais, ONGs, entidades sindicais e patronais, egressos e discentes etc.) colhidos diretamente e/ou extraídos do projeto pedagógico do curso e/ou do seu memorial de elaboração (relatórios, atas de reuniões etc).

O estudo que aqui apresentamos até pode ser entendido como uma releitura da realidade contemporânea da formação profissional, mas também deve ser visto como desafio para mostrar que a academia pode apresentar soluções comunicacionais, além de atender apenas a necessidades técnico-operacionais. Que os cursos de jornalismo devem – e podem – funcionar como laboratórios experimentais de processos e produtos para o “mercado”, e não apenas como formadores de mão-de-obra. Os estudos que colaboram para compreender o perfil do egresso de jornalismo, expõem nos resultados uma realidade marcada pelo distanciamento entre a atualização curricular, as necessidades do mercado e as transformações recorrentes na práxis jornalística. Todavia, o momento que vivemos é totalmente propício a uma inversão de conduta, em que a formação profissional tem diante de si a possibilidade não somente de atender as demandas do “mercado”, mas de suprir uma carência crescente por formatos e conteúdos experimentais e inovadores. Isto é possível com a ampliação do acesso aos conteúdos e com a sociedade precisando de quem possa atender aquilo que se toma como suas necessidades crescentes de consumo de informação. Portanto, a escolha do tema foi movida pela necessidade de compreender este novo momento e, ainda, pela possibilidade de expor caminhos que possam articular estratégias coletivas das instituições de ensino para produção de conteúdo por profissionais que refletem sobre sua realidade vivenciada. E mais ainda, a imersão na temática é guiada por duas razões, uma da social e a outra da ordem profissional. Da ordem social, o jornalismo é considerado como de interesse público e comprometido com a cidadania; além disso, o jornalista no

seu exercício diário é responsável por promover a democracia, a justiça e a liberdade. Da ordem profissional, o jornalismo é um objeto de interesse cotidiano, com o qual firma-se o compromisso de contribuir com pesquisa sobre a formação em jornalismo no Brasil.

Ao tratar sobre as propostas de formação das universidades brasileiras, na leitura dos professores-pesquisadores e projetos pedagógicos que constituem a nossa Literatura cinzenta, nosso foco de pesquisa não está concentrado nos conteúdos aplicados – ou os que deveriam – pela academia na construção dos “saberes para a profissão”, menos ainda nas “divergências entre o mercado de trabalho para os jornalistas e a educação oferecida” (BERNARDO, 2010, p. 15). A nossa relação com a Literatura cinzenta está na análise da “natureza do jornalismo” e também na “natureza do sujeito do jornalismo” para compreender como ambos dialogam ao constituir um cenário em que as propostas das universidades brasileiras transitam entre a especializante e a experimental. Segundo Kunczik (2002), especialmente no ocidente, podem ter inúmeros conceitos.

O mais comum é a formulação idealista de dois tipos contraditórios. Um é o jornalismo objetivo e neutro, distanciado passivamente dos eventos de que trata. O oposto é o jornalismo ativamente comprometido, participativo e socialmente engajado, que promove causas. Na realidade, essas duas imagens normativas não se excluem mutuamente. (KUNCZIK, 2002, p. 17).

A própria condição peculiar da matriz de formação superior em jornalismo em prática no Brasil, apontada por Marques de Melo (2014), que segundo ele é resultante de um ensino-pesquisa que se concebe numa via crítico-experimental, cunhou uma matriz didático-científica autônoma nas instituições, combinando competência pedagógica e capacidade investigativa. “Trata-se de modelo mestiço, como o é a nossa cultura nacional, sedimentado no tripé - **conhecer, experimentar, pesquisar**” (MELO, 2014, grifo do autor).

As duas concepções, por mais acentuadas que possam ser as suas divergências, resultam num indelével hibridismo, como verifica-se também nos tipos propostos por Kunczik (2000) descritos anteriormente, ou mesmo presente na criação do modelo mestiço, nos termos de Marques de Melo (2014), reforçam o caráter ambivalente no espaço da formação superior em jornalismo no Brasil, ora com o propósito de instrumentalizar as práticas produtoras de conteúdo com interesse econômico/comercial (imprensa tradicional), ora de propiciar ao jornalista a compreensão da cadeia reflexiva que acontece entre jornalismo e vida social.

No seu artigo 207, a atual Constituição Federal Brasileira, de 1988, já citado aqui anteriormente, estabeleceu que as universidades brasileiras “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre

ensino, pesquisa e extensão”. Por consequência, todos os cursos passaram atender esse requisito obrigatório da universidade.

Todavia, as consultas realizadas ao material empírico, ou seja, a análise da Literatura cinzenta mostra um desequilíbrio, um descompensamento no tratamento da tríade nas pesquisas. O ensino se sobrepõe de tal maneira que a pesquisa e, mais ainda, a extensão, funcionam apenas como suporte da primeira. A codificação das fontes analisadas explicita a superioridade do interesse dos pesquisadores pelo ensino de jornalismo.

Como pudemos observar na Literatura cinzenta, tanto entre as fontes que abordam a formação superior em jornalismo (livros, coletâneas, capítulos e artigos científicos) como nas que apresentam propostas de formação em jornalismo desenvolvidas pelas instituições brasileiras (projetos pedagógicos de curso), as naturezas do jornalismo e, também, do sujeito do jornalismo, não são tratadas de forma explícita.

A natureza da formação em jornalismo é constituída de dois elementos: a natureza do jornalismo e a natureza do sujeito do jornalismo. É devido lembrar que não há uma pureza nas fontes, mesmo quando submetidas à análise, tanto na sua perspectiva de natureza do jornalismo, quanto de sujeito do jornalismo. Nem mesmo na individualidade de cada uma delas, sejam entre ambas ou mesmo entre suas subcategorias. Assim se repete, tanto na distinção entre conhecimento e ação, no interior das fontes que evidenciam a natureza do jornalismo ou mesmo entre monológico e dialógico nas fontes que versam em predominância na natureza do sujeito do jornalismo.

A natureza do jornalismo é perpassada por um emaranhado de conceitos. Tomaremos como referência a proposta de Groth (2011, p. 323), para quem o jornalismo pode ser entendido por duas coisas: “[...] primeiro, o que diz respeito às pessoas, ao grupo dos atuantes no jornalismo profissionalmente (como ocupação principal) e, segundo com relação ao conteúdo, à atividade jornalística e aos seus produtos em conjunto”.

A natureza do jornalismo, evidenciada em quase 300 fontes distintas da Literatura cinzenta, mostra a formação de profissionais em equilíbrio entre as perspectivas do conhecimento e da ação, porém com uma sutil superior do primeiro. As fontes contemplam uma variedade de temáticas como parte do conhecimento relacionado a natureza do jornalismo. Nas fontes analisadas, a construção do conhecimento como parte da natureza do jornalismo é constituída por um mosaico de temáticas. O mesmo acontece com a ação, como a outra parte da natureza o jornalismo.

Entretanto, apesar da ação estar explicitamente ligada à formação acadêmica, a mesma está relacionada, especialmente, às atividades práticas e/ou laboratoriais. Enfim, um trabalhador social capaz de “assumir sua responsabilidade política na transformação da sociedade”. Um pouco além das práticas e atividades laboratoriais, a natureza do jornalismo contempla em sua ação também a relação do formando com a sua própria realidade. Apesar da explícita distinção entre o conhecimento e a ação que constituem a natureza do jornalismo, em muitas fontes a distinção revela-se árdua diante de uma tênue linha que delimita ambos.

A natureza do sujeito do jornalismo, ou mesmo a sua origem como profissão, no campo científico, não é consensual. Uma consulta comparativa entre algumas das principais fontes sobre o assunto (GROTH, 2011; MARCONDES FILHO, 2009a, 2009b, entre outros) mostra como são divergentes sobre o tema. Para Groth (2011, p. 324), como jornalismo em “sentido restrito (próprio)”, diz ele, “nós entendemos então os conjuntos dos que atuam profissionalmente na produção de textos de jornais ou em revistas semelhantes aos jornais, seja direta ou indiretamente (no trabalho para organizações que colaboram na produção de textos)”.

Para Moraes e Adghirni (2011, p. 1-2), a natureza do jornalista é atuar como mediador do debate público: “Mediar talvez seja uma alternativa atual de sobrevivência da profissão, resgatando o papel de costureiro das narrativas expostas pelos diferentes atores sociais”. Ao apontar o jornalista como um sujeito intelectual, Chagas (2012) lembra do compromisso que ele tem com seu leitor: “[...] é de um olhar múltiplo na observação direta dos fatos, numa versão da realidade, para que ele consiga formar sua própria opinião e atuar como sujeito”. Para isso, o jornalista tem que atuar como mediador, “sendo assim precisa registrar e analisar fatos a que o leitor não tem acesso.

Essa função é sustentada por uma autoridade concedida pela sociedade para relatar e veicular os fatos” (CHAGAS, 2012, p. 42-48).

Mais especificamente, quanto à natureza do sujeito do jornalismo, as fontes mostram um número reduzido de autores que debatem o tema, especialmente considerando as duas características destacadas: monológico e dialógico. Entretanto, em torno de um quarto das fontes selecionadas destaca ambos ou pelo menos um dos dois, sendo que abordam o caráter monológico em menor escala, pois sobressai-se o caráter dialógico.

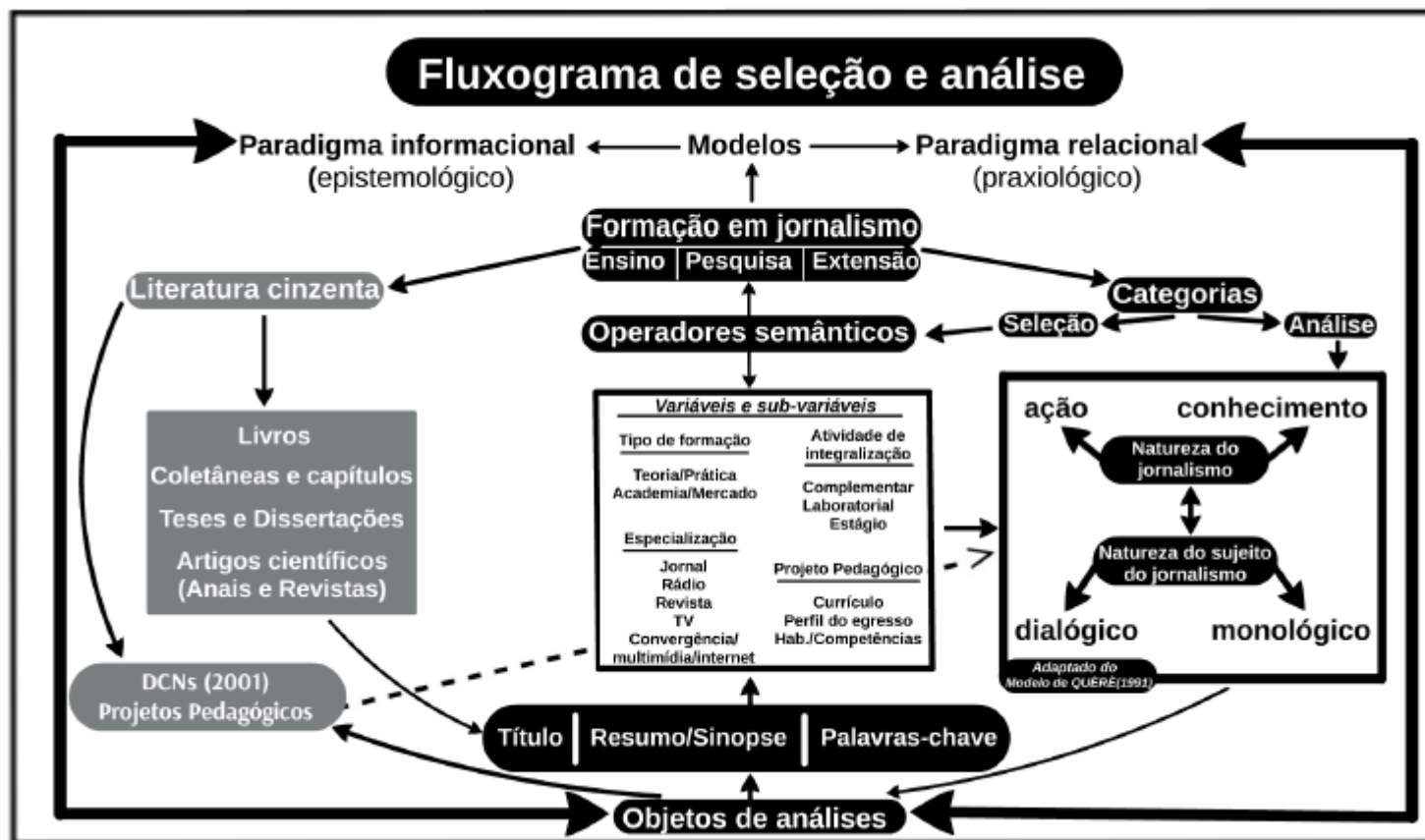
Quanto ao sujeito monológico, o seu perfil é voltado para a qualificação, domínio das ferramentas e preparação para atender as necessidades do mercado. As fontes destacam o mesmo como a

preocupação mais evidente, com isso, também revelam uma referência no processo de formação que há muito já é tratada no cotidiano dos cursos de jornalismo, principalmente entre o corpo discente.

Na abordagem sobre a natureza do sujeito do jornalismo dialógico, as fontes explicitam um cenário para promover a “formação do jornalista problematizador e mediador do debate público”, para atuar num “espaço midiático que estimule o raciocínio e a discussão do leitor/telespectador/ouvinte”; a “formação de jornalistas contribui para o exercício do direito à comunicação, em especial das minorias sociais”. Outra parte das fontes que também destaca a formação como fase importante na preparação do “mediador social”, porém enfatiza que a cidadania é um conceito que precisa estar explícito na proposta. Ou seja, a formação cidadã do sujeito do jornalismo surge como desafio institucional.

Para finalizar, observamos que algumas fontes mostram outros desafios que tal perspectiva exige da instituição e dos sujeitos em formação. Assim como ocorre com a natureza do jornalismo, na natureza do sujeito do jornalismo é tênue a linha que separa uma formação monológica de uma formação dialógica.

Figura 1 – Fluxograma de seleção e análise



Fonte: Elaboração do autor

REFERÊNCIAS

- BERNARDO, Cristiane Hengler Corrêa. Educação jornalística: entre a cruz da academia e a espada do mercado. 2010. 195 f. Tese (Doutorado em Educação)— Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2010.
- CHAGAS, Luciana Almeida das. Jornalista: que intelectual é esse? Revista Bibliocom, São Paulo, v. 4, n. 2, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/bibliocom/article/viewFile/1433/1392>>. Acesso em: 21 set. 2013. CONSTITUIÇÃO Da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em 21. Set. 2013..
- FRANÇA, Vera. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? Revista Ciberlegenda, Niterói, n. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.uff.br/mestcii/vera1.htm>>. Acesso em: 21 out. 2013.
- GROTH, Otto. O poder cultural desconhecido: fundamentos da ciência dos jornais. Petrópolis: Vozes, 2011.
- JORGE, Maria Manuel Araújo. O paradigma informacional e as ciências contemporâneas. Revista da Faculdade de Letras: Filosofia, Porto, série 2, v. 7, p. 193-214, 1990. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1761.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.
- KUNCZIK, Michael. Conceitos de jornalismo: Norte e Sul. São Paulo: EDUSP, 2002.
- MARCONDES FILHO, Ciro J. R. Comunicação e jornalismo: a saga dos cães perdidos. São Paulo: Hacker Editores, 2002.
- MARCONDES FILHO, Ciro J. R. Ser jornalista: a língua como barbárie e a notícia como mercadoria. São Paulo: Paulus, 2009a. v. 1.
- MARCONDES FILHO, Ciro J. R. Ser jornalista: o desafio das tecnologias e o fim das ilusões. São Paulo: Paulus, 2009b. v. 1.
- MEAD, George Herbert. Espiritu, persona y sociedade: desde el punto de vista del conductismo social. Buenos Aires: Paidós, 1973.
- MORAES, Francilaine Munhoz Moraes; ADGHIRNI Zélia Leal. Jornalismo e democracia: o papel do mediador. Revista Ecompós, Brasília, v. 14, n. 2, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/642/520>>. Acesso em: 12 out. 2013.
- MOURA, Cláudia Peixoto de. O curso de comunicação social: do currículo mínimo às novas diretrizes curriculares. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E CULTURA – UNESCO. Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília: UNESCO, 2010.
- TRAQUINA, Nelson. O estudo do jornalismo no século XX. São Leopoldo: Unisinos, 2005a.

WEINER, Norberto. Cibernética e Sociedade - O Uso Humano de Seres Humanos. São Paulo: Cutrix, 1968.

NOTAS

¹Disponível em: <<http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>>. Acessado em: 21 jun. 2013.

²Relatório Fenaj: Violência e liberdade de Imprensa no Brasil, 2011. Disponível em: <http://fenaj.org.br/federacao/comhumanos/relatorio_fenaj_2011.pdf>. Acessado em: 26 jun. 2014.

³O Ministério da Educação relaciona 307 cursos de jornalismo funcionando no Brasil. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/ies/>>. Acesso em: 20 dez. 2013. O Guia do Estudante 2013 (Editora Abril), que avalia os cursos universitários brasileiros, relacionou 307 cursos de jornalismo no Brasil em 2013. Disponível em: <<http://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/?qu=jornalismo#>>. Acesso em: 20 nov. 2013. O professor Sérgio Matos, um dos membros da Comissão Marques de Melo, responsável pelas Novas Diretrizes Curriculares do curso de jornalismo (2013), em entrevista ao Jornal do Campus (Unisinos), afirmou que: “(...) existem 546 cursos de Jornalismo no país, sendo que, destes, 463 são oferecidos por instituições privadas” (IUH on-line, 21/1/2014). Optamos pelos dados no endereço eletrônico do Ministério da Educação (MEC).

⁴Modelo 5W: What, Who, How, When, Where.

Capítulo 3



10.37423/231108416

DESTINAÇÃO DA ENERGIA ELÉTRICA GERADA NA USINA HIDRELÉTRICA DE SANTO ANTÔNIO NO RIO MADEIRA, PORTO VELHO/RONDÔNIA

Mariluce Paes de Souza

Universidade Federal de Rondônia

Pablo Mendonça Siqueira

Universidade Federal de Rondônia



Resumo: Apesar do potencial energético da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, localizada no rio Madeira, estado de Rondônia, foram observados seguidos aumentos tarifários homologados pela ANEEL em 2018, que levaram ao questionamento sobre o destino da eletricidade gerada no estado. Assim, em vista de contribuir com o debate público, este trabalho se propõe a identificar o destino da energia elétrica gerada por essa usina, por meio de uma pesquisa documental de análise de conteúdo. O trabalho percorre o processo de geração, transmissão e distribuição da energia elétrica brasileira, de modo a relacionar o setor produtivo (indústria) e sua dependência de energia elétrica. Os resultados demonstraram que a geração de eletricidade de seis das cinquenta turbinas da Santo Antônio é destinada ao estado de Rondônia, sendo essa parcela dividida com o estado do Acre e o que é produzido pelas outras 44 turbinas são injetadas no Sistema Interligado Nacional (SIN).

Palavras-chave: Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira; Rondônia.

1 INTRODUÇÃO

O potencial hídrico brasileiro proporciona a exploração de energia hidrelétrica por meio do curso dos rios para a geração de energia elétrica. Esse cenário fez no início da década de 1970, o governo brasileiro iniciar estudos que deram origem a projetos visando à expansão da exploração deste meio de geração de energia, dentre eles, o complexo hidrelétrico do rio Madeira (MME, 2007).

O complexo hidrelétrico do Madeira faz parte de uma das ações de infraestrutura previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do governo federal, em que, as usinas que o compõem são exemplos da escolha política do Estado brasileiro em priorizar o potencial hidráulico dos rios amazônicos. Esse possui característica integradora de infraestrutura regional entre o Brasil, a Bolívia e o Peru, com um conjunto de obras de interesse multilateral, relevantes para a inclusão econômica desses países. Além, da possibilidade de agregação da energia produzida ao Sistema Integrado Nacional (SIN).

Nesse complexo está localizada a Usina Hidrelétrica (UHE) de Santo Antônio, situada a 7 km do centro de Porto Velho (RO), com área de reservatório de 421,56km² e capacidade de geração de 3.568MW, sendo 2.424MW garantidos (SANTO ANTÔNIO, 2021).

Em dezembro de 2017 a Santo Antônio Energia (SAE) teve geração de 16,8TWh, o que representa 3,08% de toda carga injetada no Sistema Interligado Nacional – SIN, o que lhe rendeu o posto de terceira maior geradora de energia hídrica do Brasil no mesmo ano (SANTO ANTÔNIO, 2018). Enquanto isso, no ano de 2017, o consumo no estado de Rondônia foi de 3,066TWh, ou seja, a energia produzida pela hidrelétrica de Santo Antônio daria para atender mais de 5,47 estados do mesmo porte do rondoniense.

A energia elétrica brasileira, além de estar presente como insumo nas cadeias de produção, também é um fator essencial na produção de bens, serviços, infraestrutura e logística. Segundo a Empresa de Pesquisa Energética - EPE (2019), os setores que utilizam energia em seu funcionamento são divididos em: industrial, residencial, comercial, rural, iluminação pública, serviço público, poder público e consumo próprio, em ordem decrescente de consumo. A energia elétrica é um insumo essencial para o modelo de sociedade contemporâneo, porém seu custo tem tido escaladas de valor ao longo dos anos, ficando com custo acima da inflação.

Em Rondônia, apesar de abrigar três usinas hidrelétricas de relevante potencial de geração de energia (Samuel, Jirau e Santo Antônio), a ANEEL aprovou aumento na tarifa ao consumidor final de 24,75%

para consumidores de baixa tensão e de 27,12% para consumidores de alta tensão (industrial) por meio da resolução homologatória nº 2.496 de 11 de dezembro de 2018, que passou a vigorar em 13 de dezembro do mesmo ano. Já a inflação oficial para o mesmo ano foi de 3,75% conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (IBGE, 2021).

A partir da construção da UHE de Santo Antônio, Rondônia passou a ser um dos estados com maior produção de energia renovável do país. Paralelamente, houve o aumento do custo da energia para esta mesma região, cenário o qual fez surgir a motivação para a indagação: qual a destinação da energia gerada pela Usina Hidrelétrica de Santo Antônio?

Assim, o trabalho tem por objetivo identificar a destinação da energia elétrica gerada na UHE de Santo Antônio. Para responder à pergunta norteadora e atingir o objetivo proposto, a pesquisa utiliza o método de pesquisa documental, com ênfase nos documentos da base de dados oficial do governo brasileiro.

O estudo está estruturado na introdução, que se contextualiza o objeto de estudo, o referencial teórico da pesquisa, em que apresenta reflexões acerca de políticas públicas, matriz energética, desenvolvimento econômico, infraestrutura econômica, além de tecer considerações no que tange a dependência de energia elétrica que o setor produtivo apresenta e sobre o Plano Nacional de Energia 2030. Em seguida é apresentada a metodologia utilizada, os resultados do estudo e discussões das principais implicações, por fim são apresentadas as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são tratados os aspectos relativos às opções teóricas adotadas. Tais escolhas tiveram como objetivo subsidiar as análises dos dados coletados e esclarecer quanto às principais categorias relacionadas ao tema de estudo. As categorias de análise central a este estudo são as políticas públicas e o desenvolvimento econômico, as quais são abordadas em sequência.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas ainda possui diversos entendimentos e consequentemente definições, como as mencionadas por Souza (2003), a qual faz menção a Mead (1995) e Lynn (1980), em que o primeiro define políticas públicas como o campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, enquanto o segundo conceitua-a como conjunto específico de ações

do governo que irão produzir efeitos específicos. Nas palavras da autora o conceito de políticas públicas pode ser interpretado como:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

Para Lopes et al. (2008), políticas públicas corresponde a luta de atores na sociedade que se organiza em prol da efetivação de seus interesses, os quais podem ser de caráter coletivo ou individual, no entanto, é de responsabilidade dos governos transformá-los em interesses públicos, ou seja, priorizar as solicitações para a sociedade a fim de convertê-las em ações concretas, essas que são denominadas como políticas públicas.

Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isso ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e esses mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam às demandas da população. (LOPES et al, 2008. p.05).

De forma complementar, considera-se que as políticas públicas são “como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orientam à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos” (RODRIGUES, 2010, p.13).

De maneiras diferentes, a maioria dos autores convergem para o entendimento de que as políticas públicas formam um processo composto por cinco etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação, implementação e avaliação (GELINSKI; SEIBEL, 2008), conforme ilustrado na figura 1.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas.

Fonte: Gelinski; Seibel (2008); Rodrigues (2010).

Segundo Rodrigues (2010), cada uma destas etapas constitui-se de sistemas complexos de decisões e ações que são tomadas pela autoridade legítima. Ainda segundo o autor, a fase de identificação do problema que pode gerar uma política pública ocorre quando o problema passa a interferir na vida de determinados grupos de indivíduos da sociedade e passa a ser uma demanda em que esses se mobilizam pela solução e as propostas geram conflito de interesses.

A formação da agenda é o momento de eleger as prioridades, visto que os recursos são finitos. Nesta fase, são definidos os temas que irão compor a agenda política e os que serão adiados ou até mesmo excluídos (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Na fase de formulação é necessário apontar qual ou quais das alternativas de ações serão adotadas para a resolução do problema apontado. Esta etapa geralmente é marcada por disputas políticas que acabam em alianças entre os atores, visando atender determinados interesses que definem qual será o objetivo da política, os programas a serem desenvolvidos e as metas pretendidas (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

A penúltima fase é a de execução que consiste na aplicação da política pela máquina burocrática do Governo (RODRIGUES, 2010). Esta etapa vai depender de aspectos como o consenso dos agentes implementadores, recursos técnicos, financeiros, humanos, estratégias, condições políticas e ideológicas. Nesta etapa é imprescindível a manutenção das alianças para que se alcancem os objetivos que foram traçados.

A quinta e última etapa é a de avaliação, em que são verificados se os objetivos estabelecidos foram alcançados, com intuito de decidir se a política será ampliada, reduzida, revisada, continuada ou finalizada (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Partindo dos conceitos apresentados, será apresentado na sequência o Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2013), considerado o primeiro planejamento energético brasileiro de longo prazo.

2.1.1 PLANO NACIONAL DE ENERGIA 2030

O Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030) tem como objetivo o planejamento de longo prazo do setor energético do país, orientando tendências e balizando as alternativas de expansão do segmento nas próximas décadas (MME, 2007).

Os estudos que compõem o plano buscam subsidiar a formulação de políticas energéticas segundo uma perspectiva integrada dos recursos disponíveis. Estes estudos foram realizados durante o ano de 2005 por meio dos dados levantados entre 1970 e 2004, e projeções feitas a partir deles para o período de 2005 a 2030.

Para cada tema ocorreu um seminário público no MME, onde foram apresentados os estudos preliminares aos atores do setor, com intuito de garantir a participação da sociedade no processo de planejamento. Ao todo foram realizados nove seminários cujo cronograma se vinculava ao estágio de desenvolvimento dos estudos temáticos do PNE 2030. Os seminários ocorreram entre os meses de abril e novembro de 2006, e suas contribuições foram, na medida de sua pertinência, incorporadas aos trabalhos desenvolvidos do PNE 2030 (MME, 2007).

2.1.2 MATRIZ ENERGÉTICA

Matriz energética é compreendida por Tolmasquim, Guerreiro e Gorini (2007) como a base material que sustenta e organiza a produção de energia de um país. Trata-se, portanto, de um modelo no qual os processos produtivos e as políticas públicas focadas no setor se ancoram. O termo também costuma ser relacionado às fontes de energia utilizadas nos processos produtivos de um país.

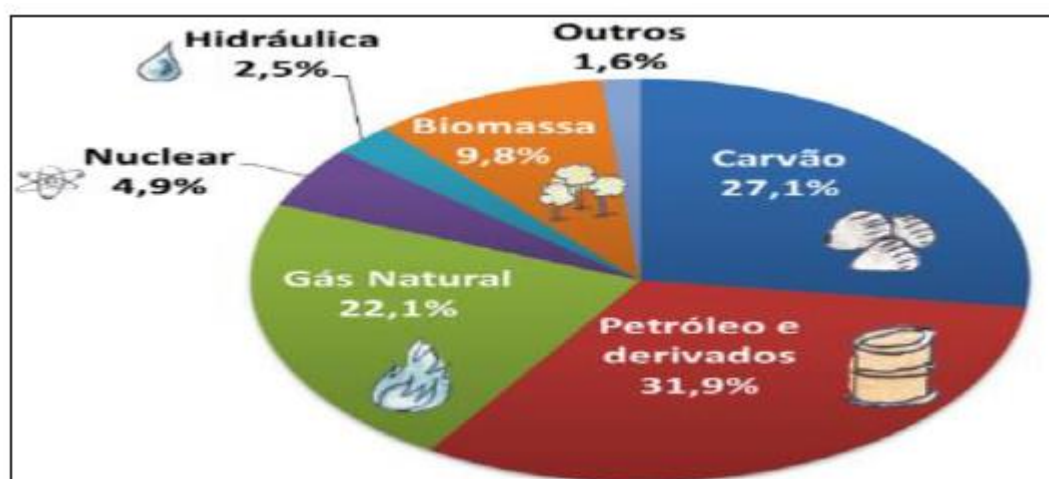
Para melhor compreensão desta pesquisa se faz necessário esclarecer que o conceito de matriz energética não deve ser confundido com o de matriz elétrica. Conforme o glossário do MME, “matriz energética é a demanda total de energia de um país ou região, segmentada por fonte” enquanto a “matriz elétrica é a geração total de energia elétrica de um país ou região, segmentada por fonte” (MME, 2007 p. 3). Desta forma, entende-se que a matriz energética representa o conjunto de fontes

de energia disponíveis, enquanto a matriz elétrica é formada pelo conjunto de fontes disponíveis apenas para a geração de energia elétrica, ou seja, a matriz elétrica compõe a matriz energética (EPE, 2019a).

Para que um país ou região defina qual será a sua matriz energética, deverá levar em consideração diversos aspectos, sendo que dois serão mais determinantes: os recursos renováveis e não renováveis disponíveis e a demanda total por energia.

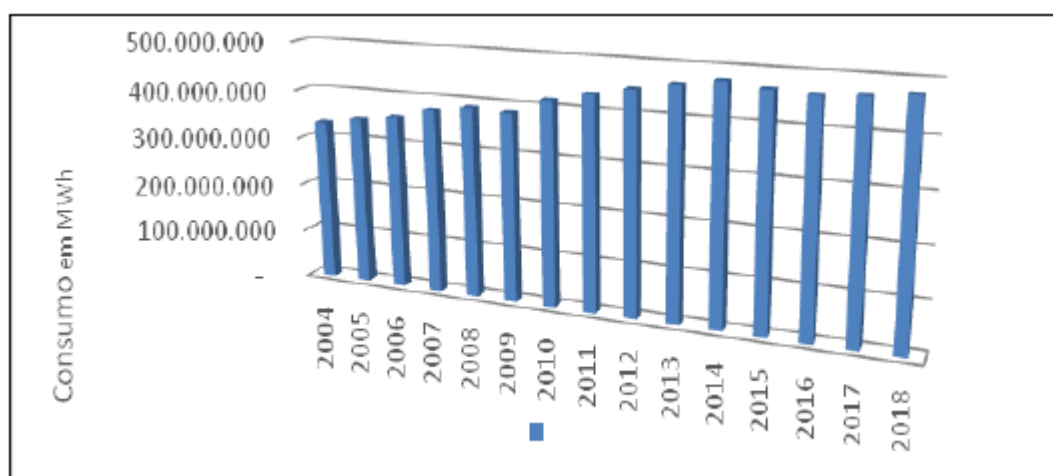
Em 2016, a matriz energética mundial teve a seguinte composição: 31,9% de petróleo e seus derivados, 27,1% de carvão, 22,1% gás natural, 9,8% biomassa, 4,9% nuclear, 2,5% hidráulica, e 1,6% outras fontes (EPE, 2019). Assim, observa-se que 86,1% da matriz energética mundial não é renovável conforme mostra a figura 2:

Figura 2 - Matriz Energética Mundial (2016).



Fonte: (EPE, 2019 apud IEA, 2016).

No que reporta ao aumento do consumo de energia, este é relacionado a vários fatores, sendo que dois deles exercem maior influência: industrialização e crescimento demográfico (MME, 2007). Na figura 3 é possível observar que ao longo dos anos de 2004 e 2018 o consumo de energia brasileira aumentou (EPE, 2019b):

Figura 3 - Consumo de energia elétrica pela indústria brasileira (2004 – 2018).

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

De acordo com Tolmasquim, Guerreiro e Gorini (2007), a matriz energética brasileira está se diversificando, em 1970 apenas duas fontes de energia, petróleo e lenha, respondiam por 78% do consumo, enquanto em 2000 três fontes correspondiam a 74% do consumo: além de petróleo e lenha, a energia hidráulica. A projeção dos autores para 2030 é que quatro fontes serão necessárias para satisfazer 77% do consumo, dentre as quais petróleo, energia hidráulica, cana-de-açúcar e gás natural. Nessa prospecção há drástica redução da utilização da lenha, ampliação do uso de fontes renováveis de energia, mas ainda, alta dependência do petróleo e combustíveis fósseis (PNE 2030 projeções).

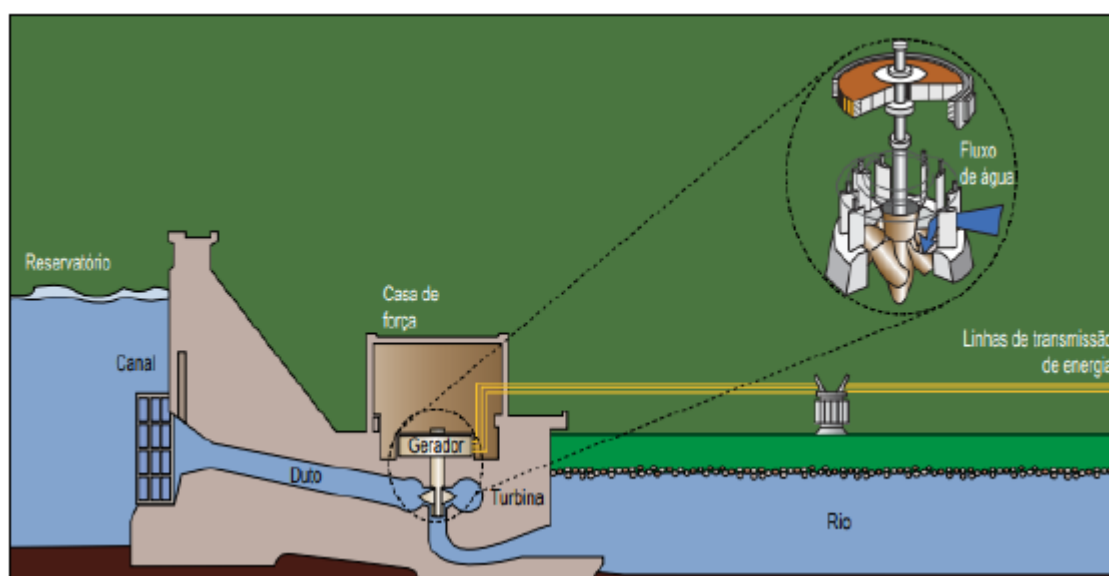
2.1.3 GERAÇÃO HIDRELÉTRICA

A geração hidrelétrica aproveita o caminho da água para gerar energia, integrando a vazão do rio, a quantidade de água disponível em determinado período e os desníveis do relevo, que podem ser naturais ou criados artificialmente (ANEEL, 2008).

Para transformar a energia da força da água em energia elétrica, própria para o consumo, se faz necessário a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) ou Usinas Hidrelétricas (UHEs). Uma UHE é composta pela barragem que é construída para interromper o curso natural do rio e formar o reservatório, o qual vai viabilizar a adequação da transformação da velocidade da água que é a energia hidráulica de forma adequada com os períodos de cheia ou seca. Há também um sistema de captação e adução, que é composto por túneis, canais ou condutos metálicos que tem por objetivo levar a água para a casa de força. A casa de força, por sua vez, é onde ficam as turbinas, que são formadas por pás ligadas ao gerador.

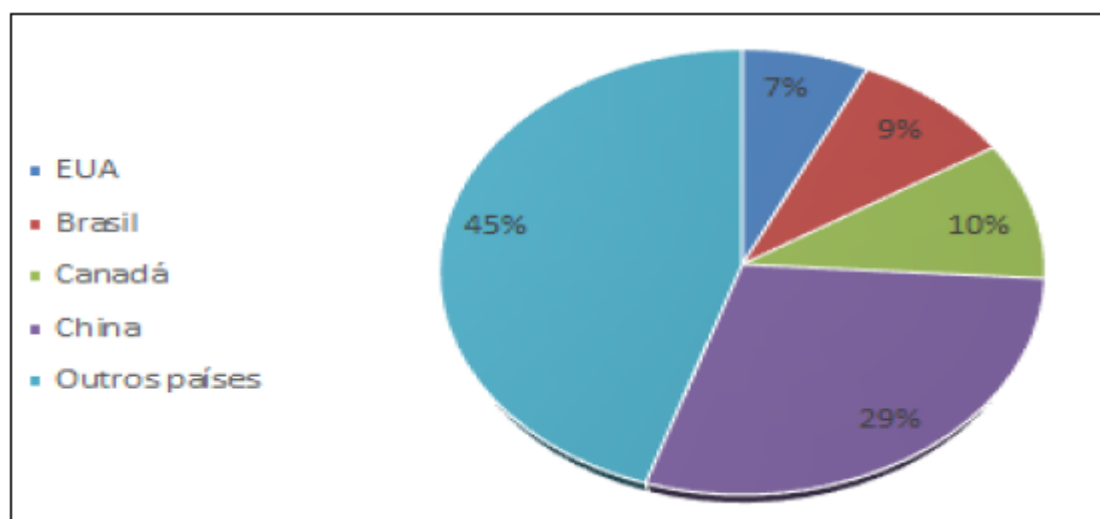
Cada turbina é adaptada para funcionar conforme a altura da queda e a vazão d'água. Conforme as turbinas se movimentam, a energia cinética produzida pelo movimento da água é convertida em energia elétrica por meio dos geradores. Após a água passar pelas turbinas, ela retorna ao curso do rio pelo canal de fuga. Por último, há o vertedouro que permite que a água vaze caso os níveis do reservatório ultrapassem o seu limite necessário de armazenamento, evitando assim enchentes em volta da UHE (ANEEL, 2008). A figura 4 ilustra a explanação.

Figura 4 - Esquema de funcionamento de uma usina hidrelétrica.



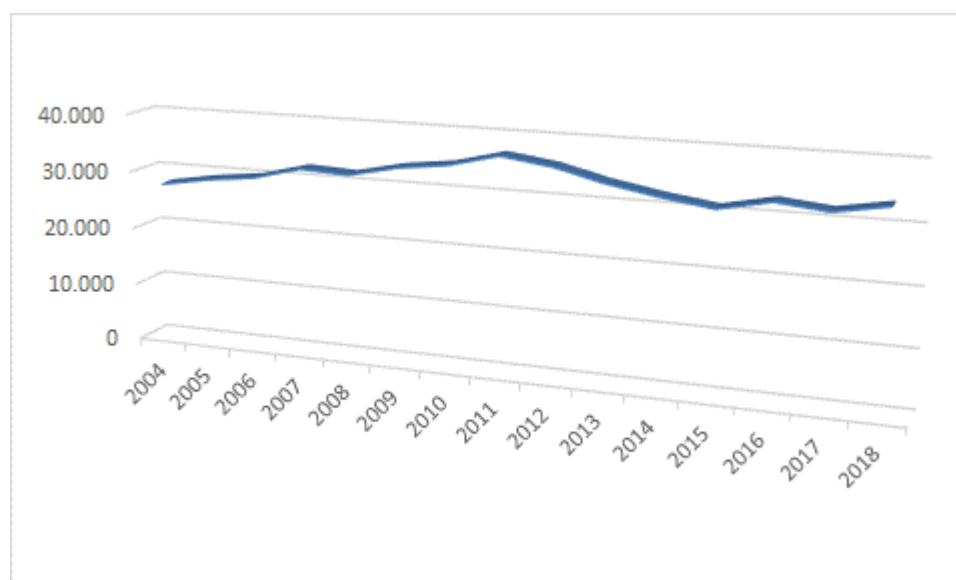
Fonte: ANEEL (2008).

De acordo com Moran et al. (2018), desde 2016, a geração hidrelétrica responde por até 71% da energia renovável em todo o mundo. Para chegar a esta capacidade, diversas barragens foram construídas na América do Norte e na Europa entre 1920 e 1970. Em 2017, segundo dados da Agência Internacional de Energia (EIA, 2019), China, Canadá, Brasil e EUA foram os países que lideraram esta forma de produção de energia, sendo responsáveis por aproximadamente 55% da geração hidrelétrica mundial, conforme ilustrado na figura 5.

Figura 5 - Geração hidrelétrica por país (2017).

Fonte: IEA, 2019 adaptado.

Dos anos 1970 até a década atual, o Brasil tem aumentado sua geração hidrelétrica, por considerá-la estratégica para o desenvolvimento econômico nacional. Na figura 6 é possível verificar um aumento considerável na geração hidrelétrica do país entre os anos de 2004 e 2011, passando de 27.589 tonelada equivalente de petróleo (Tep) para 36.837 Tep. A partir de 2011, a geração hidrelétrica brasileira decresceu, chegando a 33.452 Tep em 2018.

Figura 6 – Geração hidrelétrica no Brasil (Tep/ano).

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Estima-se que 22% do potencial global de geração hidrelétrica tenha sido explorado até os dias atuais, porém, nas últimas décadas, os países desenvolvidos têm diminuído a construção de usinas hidrelétricas por considerarem o custo social e ambiental bastante elevado (MORAN et al, 2018).

A geração hidrelétrica é considerada uma fonte renovável, visto que a água não precisa ser transformada e pode ser utilizada logo após passar pelo processo de transformação, e durante o processo de geração de energia, não são produzidos poluentes atmosféricos. Os reservatórios das UHEs coletam água da chuva, geralmente potável, que pode ser utilizada para o consumo humano, e no uso de irrigação de lavouras posteriormente. UHE's são consideradas fontes de energia limpa e barata, visto que não correm risco de esgotamento e possuem vida útil bastante longa, o que impacta no custo da energia ao consumidor final. Elas também proporcionam melhorias de infraestrutura ao impulsionar a construção de estradas e desenvolver o comércio, além de seus reservatórios possuírem capacidade de absorção de gases de efeito estufa (ELETROBRÁS, 2019).

No entanto, as desvantagens se expressam nas questões sociais e ambientais, pois as construções de UHEs provocam o reassentamento de comunidades das áreas que são alagadas, bem como o desmatamento, o qual provoca a perda do equilíbrio do ecossistema, em que as áreas alagadas são bastantes amplas e ocasionam a perda de espécies nativas da flora e da fauna local, em especial na vida aquática, onde há perdas significativas de espécies de peixes. Outro impacto é causado pelos reservatórios, os quais causam a mudança do clima local devido a grande concentração de água, aumento da transpiração de onde a hidrelétrica está instalada e consequentemente causa alteração no regime de chuvas e temperatura, além da liberação de gases de efeito estufa (Eletrobras, 2019. MORAN et al, 2018).

Essas alterações são percebidas com nitidez no bioma amazônico, o qual nas palavras de Fearnside (2004):

a construção de barragens hidrelétricas é uma das atividades mais controversas que afetam o caminho de desenvolvimento nos países tropicais e estas obras são uma grande causa de problemas ambientais e sociais. Na Amazônia brasileira, a lista completa de 79 barragens planejadas (independente a data esperada da construção de cada uma) inundaria, de forma direta, aproximadamente 3% da floresta amazônica brasileira (FEARNSIDE, 2004, p. 2).

As ações para o desenvolvimento da Região Amazônica nem sempre consideraram os interesses da população local e a complexa teia que sustenta seu ecossistema. Um aspecto que necessita ser considerado para realização de grandes projetos como as UHEs é sobre a “sociabilidade do homem

simples” (MARTINS, 2008), pois nela se expressa sua cultura e seu modo de compreender e interferir no mundo à sua volta, revelando as matrizes de sua formação social (BARBOSA, 2015).

Ainda segundo o autor, é preciso considerar a presença de migrantes, as redes, as formas de sociabilidade e os usos dos espaços desenvolvidos pelos diversos atores sociais amazônicos. Em consonância ao explanado, Magnani (2002) compreende que:

A presença de migrantes, visitantes, moradores temporários e de minorias; de segmentos diferenciados com relação à orientação sexual, identificação étnica ou regional, preferências culturais e crenças; de grupos articulados em torno de opções políticas e estratégias de ação contestatórias ou propositivas e de segmentos marcados pela exclusão – toda essa diversidade leva a pensar não na fragmentação de um multiculturalismo atomizado, mas na possibilidade de sistemas de trocas de outra escala, com parceiros até então impensáveis, permitindo arranjos, iniciativas e experiências de diferentes matizes (MAGNANI, 2002, p. 15).

Portanto, é possível perceber que a discussão sobre geração hidrelétrica, especialmente na Amazônia, é complexa e divide opiniões científicas e políticas, em âmbito nacional e global. Assim, ressalta-se a importância desta discussão levar em consideração fatores ambientais, econômicos e sociais.

2.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A noção de “desenvolvimento econômico” é amplamente discutida e referenciada, nesta pesquisa, será utilizado o conceito de Bresser Pereira que o define como um “fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou Estados-nação que realizam sua revolução capitalista; é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de consumo de uma determinada sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 2006). Tal definição, todavia, passa ao largo de reflexões mais recentes, que criticam o caráter não distributivo desse modelo de desenvolvimento e seu alheamento à problemática ambiental que desafia o tempo presente.

No que reporta à concentração de riqueza que essa concepção de desenvolvimento tem ensejado por meio de suas práticas, o autor admite que as taxas de desenvolvimento não serão iguais para todos: “pelo contrário, variaram substancialmente dependendo da capacidade das nações de utilizarem seus respectivos Estados para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que lhes permitam serem bem sucedidas na competição global” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.30), ou seja, dependerá da

formulação de estratégias econômicas e de políticas públicas, bem como sua implementação e avaliação.

2.2.1 INFRAESTRUTURA ECONÔMICA

Para chegarmos ao uso de energia elétrica nos setores produtivos, se faz necessário apresentar o conceito de infraestrutura econômica. De acordo com o Banco Mundial, o conceito de infraestrutura econômica contempla os setores que proporcionam subsídio aos domicílios e a produção, especificamente nos setores de transportes, telecomunicações, fornecimento de água e saneamento, habitação e hidrocarbonetos (STRAUB, 2008).

O entendimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é de que os setores que abrangem infraestrutura econômica são energia elétrica, telecomunicações, saneamento e logística que abrange as rodovias, ferrovias e portos (BORÇA JR.; QUARESMA, 2010). A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), considera que o termo infraestrutura econômica é mais abrangente e inclui: a prestação de serviços públicos de abastecimento de água, energia elétrica, gás natural, coleta de resíduos, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, drenagem, irrigação tecnologias de informação e comunicação (SÁNCHEZ, 2009).

No mercado internacional, uma melhor infraestrutura proporciona competitividade no setor exportador, pois reduz os custos logísticos e viabiliza que o mercado pratique preços mais baixos. No setor das importações, ocorre diminuição do preço de bens importados, favorecendo a competitivamente entre produtores nacionais (IPEA, 2010). Com as empresas se tornando mais competitivas, o país como um todo será beneficiado por provocar a redução dos custos que proporcionam um ganho de produção o que impacta em questões macroeconômicas como nível de emprego, salários e demanda (IPEA, 2010). Isso ocorre porque o aumento da produtividade influenciará na tendência de queda dos preços dos produtos, *ceteris paribus*, preços menores fazem com que a demanda por bens e serviços aumente. Se há o aumento de demanda por bens e serviços, há a necessidade de mais mão de obra. Esse processo provoca melhorias na competitividade dos produtos nacionais vendidos dentro e fora do país e gera um efeito de crescimento produtivo e econômico em cadeia.

Para desenvolver a infraestrutura econômica, é necessária a construção de uma grande estrutura física para o provimento destes serviços. Uma vez construída a infraestrutura, ela será compartilhada pelos ofertantes de serviços a ela associados. Geralmente, essas construções precisam de altos

investimentos iniciais e longos prazos de maturação, e isso faz com que a iniciativa privada não se atraia por eles, fazendo com que o Estado seja protagonista em desenvolver infraestruturas, seja ele mesmo construindo ou desenvolvendo mecanismos que façam com que esses investimentos sejam atrativos para a iniciativa privada (IPEA, 2010). Como, por exemplo, para a construção de uma rodovia, onde a iniciativa pública executa a construção, e posteriormente promove a extensão, o custo de estender a via é bastante baixo se comparado com os custos iniciais do projeto. Desta forma, os ganhos de escala provocam incentivos para que o setor privado queira realizar tal investimento (IPEA, 2010).

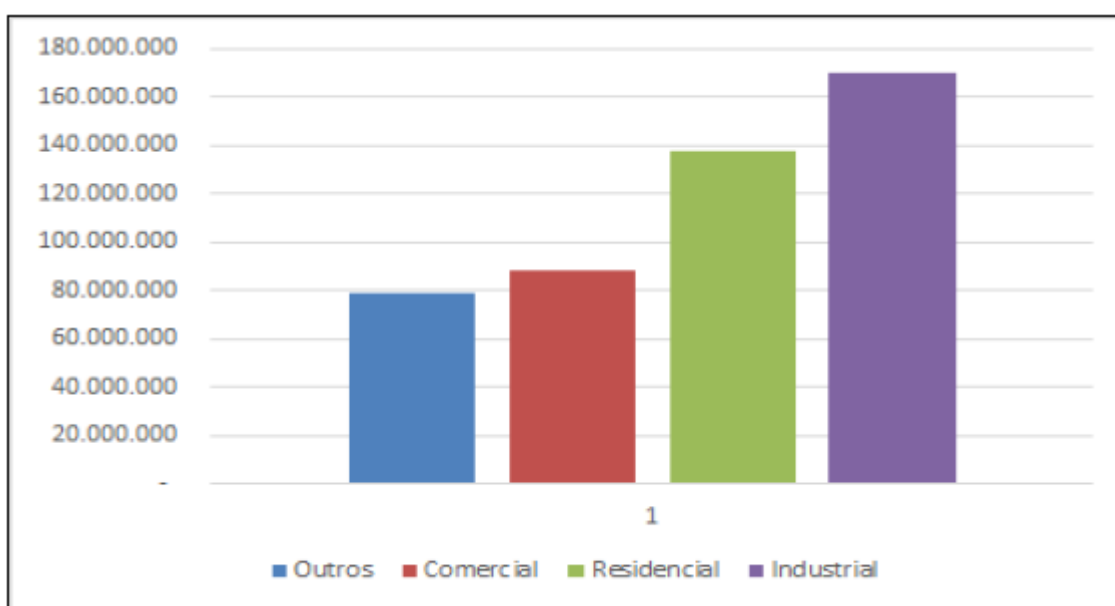
O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2010) realizou estudo que divide o conceito de infraestrutura econômica em duas linhas, sendo uma a infraestrutura social e urbana, a qual tem por objetivo dar suporte aos cidadãos e seus domicílios, este primeiro é constituído por habitação, saneamento e transporte urbano. A outra linha é a infraestrutura econômica, que tem por objetivo apoiar às atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações (IPEA, 2010). No entanto, considerando o foco desta pesquisa, abordaremos no próximo item o uso de energia elétrica pela indústria.

2.2.2 SETOR PRODUTIVO E ENERGIA ELÉTRICA

Entende-se que a energia elétrica funciona como um insumo na indústria. Periodicamente, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) publica notas técnicas sobre o custo da energia elétrica para o setor industrial e sobre a conjuntura do setor elétrico brasileiro. Segundo a FIRJAN (2016):

a energia elétrica é insumo fundamental e estratégico, sendo o principal energético utilizado por 79% das empresas e pode representar mais de 40% de seus custos de produção. Em vista disso, seu fornecimento com segurança, qualidade adequada e a custos módicos é imprescindível para a garantia da competitividade da indústria nacional (FIRJAN, 2016 p.2).

No Brasil, desde 2004, há aumento de consumo de energia elétrica por todos os setores: rural, iluminação pública, serviço público, poder público e consumo próprio (compilados como “outros”); comercial; residencial e setor produtivo ou industrial. Este aumento sempre foi liderado pelo setor produtivo, classificado como industrial pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE). A figura 7 apresenta dados de 2018, em que o consumo do setor industrial foi de 169.624.877 MWh (EPE, 2019b).

Figura 7 – Consumo de energia elétrica (MWh) por classes de consumo em 2018.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Segundo a EPE (2019b), os 10 maiores consumidores da indústria são, em ordem decrescente: metalurgia (1), fabricação de produtos alimentícios (2), fabricação de produtos químicos (3), fabricação de produtos de minerais não metálicos (4), extração de minerais metálicos (5), fabricação de produtos de borracha e de material plástico (6), fabricação de celulose, papel e produtos de papel (7), fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias (8), fabricação de produtos têxteis (9) e fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (10).

Nos últimos anos, o custo da energia elétrica para o setor produtivo sofre aumentos motivados por questões estruturais e conjunturais (FIRJAN, 2016).

De acordo com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Cadeia Produtiva “é o conjunto de atividades que se articulam progressivamente desde os insumos básicos até o produto final, incluindo distribuição e comercialização, constituindo-se em segmentos (elos) de uma corrente” (MDIC, 2019, p. 1).

No que reporta à cadeia produtiva da energia elétrica, esta é formada pelas principais atividades que compõem o processo, sendo elas geração, transmissão, distribuição e comercialização. A respeito desses elementos da cadeia, Godoy (2017) define como:

- Geração: Atividade que consiste na transformação de qualquer forma de energia em energia elétrica.

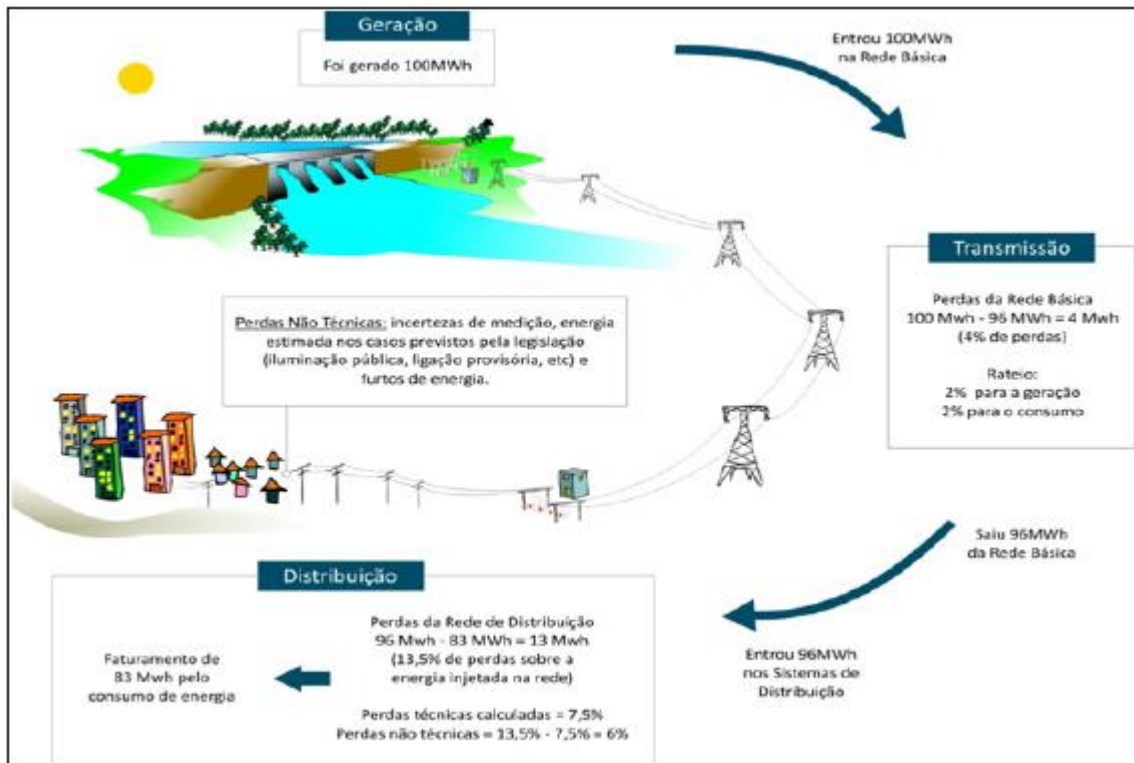
- Transmissão: Transmissão de energia das geradoras às subestações distribuidoras, utilizando redes de alta tensão, assim como a interligação de dois ou mais sistemas geradores. A rede interligada de transmissão no Brasil é o SIN – Sistema Interligado Nacional. Transmissoras devem construir, operar e manter estruturas necessárias para o escoamento da energia das geradoras para as distribuidoras (centros de distribuição).
- Distribuição: As empresas distribuidoras são responsáveis pela construção, operação e manutenção da infraestrutura necessária para que a energia chegue aos consumidores finais. Essa estrutura compreende, basicamente, redes de média e baixa tensão.
- Comercialização: Segundo a CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica), no atual modelo, as relações comerciais do setor elétrico brasileiro se estabelecem no Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e no Ambiente de Contratação Livre (ACL). Além disso, há o Mercado de Curto Prazo, onde são contabilizadas e liquidadas as diferenças entre os montantes gerados, contratados e consumidos (PLD). Os leilões de energia elétrica realizados pela CCEE, por delegação da Aneel, constituem-se um dos principais mecanismos de comercialização no Brasil. Tanto os geradores quanto os distribuidores podem realizar a comercialização de energia elétrica.
- Consumo: o consumo é atividade econômica que se refere ao dispêndio de valores referente à consumação/quantidade utilizada de dado produto ou serviço, como a energia elétrica.

Ao pensarmos na cadeia produtiva da geração energética pela usina de Santo Antônio, estimamos que a obra tenha envolvido empresas de diversos segmentos, nos diversos pontos do Brasil, assim como mobilizou força de trabalho (barrageiros, engenheiros, técnicos, biólogos e outros profissionais) dos diversos estados da federação. Destaca-se ainda que, embora a quantidade de cimento e aço sejam altos, outros produtos e serviços também foram utilizados, como areia, argamassa, ferramentas de trabalho, máquinas pesadas, além de serviços de ônibus, vans e caminhões para transportar funcionários, alimentos e matérias-primas para a edificação da obra.

Dentro das três atividades do setor energético (geração, transmissão, distribuição), ocorrem perdas de energia e estas perdas ocorrem de forma que a energia medida pelos agentes de distribuição nas unidades consumidoras é sempre inferior a que ela recebe dos agentes de geração e transmissão (ANEEL, 2019). As perdas na rede de transmissão acontecem entre a geradora de eletricidade até o limite das redes de transmissão com as das redes de distribuição e o responsável pela medição destas perdas é a CCEE baseada nos dados de geração e de entrega dos distribuidores, sendo assim a diferença entre elas é o resultado das perdas da transmissão e geração que pode ser chamada de

“perdas na rede básica” e tem o custo rateado em metade para a geração e metade para o consumo, conforme apresentado na figura 8 (ANEEL, 2019).

Figura 8 – Exemplo simplificado do cálculo das perdas de energia elétrica.



Fonte: ANEEL (2019).

As perdas ocorridas na rede de distribuição são as que ocorrem nos sistemas de distribuição e podem ser divididas em perdas técnicas e perdas não técnicas. As perdas técnicas ocorrem no transporte de energia e podem ser entendidas como “consumo de equipamentos responsáveis pela distribuição da energia. Enquanto as perdas não técnicas são a diferença entre as perdas totais e as perdas técnicas e são causadas por questões como erros de medição, erros no processo de faturamento, consumidores que a distribuidora não instala equipamento de medição, furto, fraude energia e outros (ANEEL, 2019). Geralmente as perdas não técnicas estão associadas a questões relativas à gestão das distribuidoras, desta forma, elas se tornam custo para elas que são repassados aos consumidores, conforme aprovação da ANEEL ao fim de cada ano (ANEEL, 2019). No próximo capítulo, será apresentada metodologia utilizada para desenvolver esta pesquisa, bem como os instrumentos de coleta de dados.

3 METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido em abordagem qualitativa, com base no método da Pesquisa Documental (CELLARD, 2008). Para a execução da pesquisa, foram realizadas as seguintes etapas de coleta e organização dos documentos utilizados:

1) Levantamento bibliográfico: nas plataformas de pesquisa, Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES; Scielo; e Google acadêmico. Nos livros dos respectivos temas e autores, Geração Hidrelétrica (ELETROBRAS, 2019; MORAN et al, 2018), Desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2006), Infraestrutura econômica (STRAUB, 2008; BORÇA JR, QUARESMA, 2010; SÁNCHEZ, 2009; IPEA, 2010). Setor produtivo e energia elétrica (FIRJAN, 2016; EPE, 2019b);

2) Levantamento documental: busca nas bases de dados oficiais das instituições, como os sítios da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL. Documentos como o Plano Nacional de Energia (PNE, 2030) (MME, 2007), o Aproveitamento do Potencial Hidráulico para Geração de Energia (ANA, 2005), o Atlas de energia elétrica do Brasil (ANEEL, 2008), a Matriz energética brasileira (ANEEL, 2018), a Resolução Homologatória n. 2.496 de 11 de dezembro de 2018 (DOU), o documento Matriz energética e elétrica (EPE, 2019), Consumo Mensal de Energia Elétrica por Classe - regiões e subsistemas (EPE, 2019), Vantagens das hidrelétricas (ELETROBRÁS, 2019), Quanto custa a energia elétrica para a pequena e média indústria no Brasil? (FIRJAN, 2016) e o documento Energia no mundo: Matrizes Indicadores (MME, 2019);

3) Elaboração de fichamentos: todas as obras e documentos foram lidos e fichados, o que facilitou o manuseio de informações e a aplicação das teorias já consagradas às análises que desenvolvemos.

A elaboração das análises observou as três fases indicadas por Bardin (op. cit.): i) pré-análise, ii) exploração do material e iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na pré-análise foi realizada a organização do conjunto de materiais coletados a fim de torná-lo operacional. Em seguida foram identificadas as unidades básicas de registro, a categorização e a contagem de frequência em que cada unidade básica apareceu no corpus documental. A última parte compreendeu no tratamento dos resultados (organização em sínteses, quadros, gráficos e planilhas), as inferências e interpretações, culminando nas expressões analíticas denominadas “interpretações inferenciais” (BARDIN, 2006).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nas décadas de 1990 e 2000, em especial entre 1998 e 2001, o Brasil passou por vários apagões, o que tornou necessário aplicar a política de racionamento do consumo de energia elétrica. Em 2001, o governo federal criou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) por meio da Medida Provisória nº 2.198-5 de 24 de agosto de 2001. Estes apagões eram ocasionados por diversos motivos, dentre os quais a ampliação do consumo, decorrente do crescimento das atividades industriais e da vida urbana, e pela estagnação do setor e a falta de investimentos. Estes acontecimentos impactaram negativamente a economia do país (CORREIO BRASILIENSE, 2001).

Em 2014, Andre Lóes, então economista-chefe do HSBC para a América Latina, afirmou em relatório da instituição que o racionamento de 2001, ocasionado pelos apagões, teve forte impacto no PIB na época. No primeiro trimestre de 2001, a economia brasileira apresentou crescimento a uma taxa de 4%, porém o resultado do PIB no final daquele ano foi de 1,51% (IBGE, 2002). Em entrevista ao Broadcast, serviço em tempo real da Agência Estado, Lóes disse que “Não podemos dizer que tudo foi por conta do racionamento, já que 2001 também foi o ano do default da Argentina, mas cerca de 1,7 pontos percentuais da queda podem ser atribuídos à restrição de energia” (CORREIO BRASILIENSE, 2001; EXAME, 2015).

Esses ocorridos levaram o governo brasileiro a realizar profundas reformas que alteraram a configuração do sistema elétrico brasileiro. Essas reformas foram responsáveis pela redução das responsabilidades da Eletrobrás, criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), instituição da política energética nacional, do conselho nacional de política energética e pela criação do SIN. Essas reformas na configuração do sistema elétrico brasileiro respondem a anseios que já se apresentavam desde a década de 1970.

Na década de 1970, a corrida brasileira para o aumento de sua capacidade energética foi impulsionada devido à Crise do Petróleo, crise esta que a maioria dos países vivenciou. Nesse contexto, a Eletrobrás foi o órgão designado pelo governo brasileiro para promover estudos sobre o potencial energético do país a partir de análises de rios e bacias hidrográficas, que resultaram em um mapeamento das áreas onde se poderiam construir usinas hidrelétricas, em vista de expandir esta matriz energética (BARBOSA, 2018).

Uma dessas áreas mapeadas foi o complexo hidrelétrico do rio Madeira (MME, 2007), cuja construção das hidrelétricas evidenciou uma sobreposição de interesses para o atendimento à demanda

energética nacional em detrimento das estruturas locais estabelecidas. A construção promoveu um impacto em níveis de intensidades e temporalidades diferenciadas na desestruturação social, econômica e ambiental, o que tornou o processo de tecnificação do território incompatível com as políticas ambientais locais (CAVALCANTE, 2008, p. 9).

Para Werner (2011), a expansão do setor elétrico brasileiro, por meio de hidrelétricas, é marcada por conflitos e críticas quanto à capacidade de grandes projetos hidrelétricos servirem ao desenvolvimento das regiões em que se inscrevem, tendo em vista que são recorrentes situações de degradação ambiental e instabilidade socioeconômica. Para a autora, à medida que o Estado determinava a instalação de grandes projetos hidrelétricos para suprir as necessidades demandadas pela industrialização do país, expandiram-se os problemas socioambientais, uma vez que o planejamento setorial desconsiderava relações sociais, econômicas e ambientais desenvolvidas na região desses projetos.

Dentro do complexo hidrelétrico do Rio Madeira, houve a construção da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, cujas obras se iniciaram em setembro de 2008 e entrou em operação em 30 de março de 2012 (SAE, 2019). Com custos estimados em R\$20 bilhões, financiados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por meio do Consórcio Santo Antônio Civil (CSAC) que teve como líder a empresa Odebrecht Infraestrutura, responsável pela construção da barragem com a instalação das 50 turbinas do tipo bulbo, divididas em quatro grupos geradores de energia GG1, GG2, GG3 e GG4 (SANTO ANTÔNIO ENERGIA, 2019).

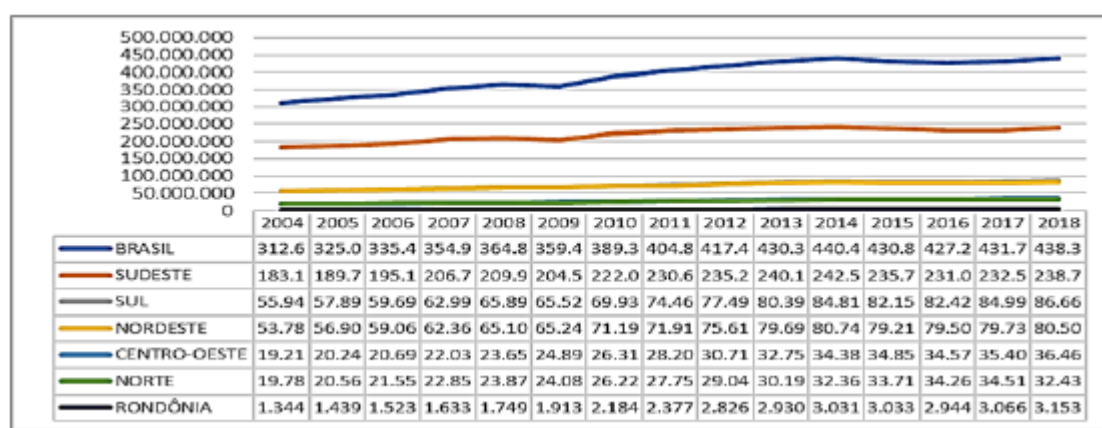
Essa UHE é considerada a 4ª maior do Brasil e tem capacidade de geração de mais de 3.500 Megawatts de energia, o que daria para atender cerca 45 milhões de pessoas (SANTO ANTÔNIO ENERGIA, 2019). Conforme consta no contrato de concessão do governo federal por meio do MME com o consórcio Santo Antônio Energia, em que 40% da energia gerada por esta usina é destinada ao Ambiente de Contratação Livre (ACL) e os outros 60% são destinados ao Ambiente de Contratação Regulada (ACR), sob a tutela da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e regulados pela ANEEL (BRASIL, 2019). Portanto, compreende-se que parte desta energia é destinada à outras regiões brasileiras.

A região sudeste brasileira representa em torno de 50% do consumo total de energia elétrica no Brasil, em virtude da maior parte da indústria brasileira estar concentrada nesta região que compreende os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (EXAME, 2016; IBGE, 2019; EPE, 2019). O consumo na região Sul também foi crescente até o ano de 2018, com pequenas oscilações nos anos de 2009 e 2014 (EPE, 2016). A região Nordeste apresenta consumo parecido com o Sul em

quantidade, porém com constância de crescimento até 2018 (EPE, 2016). As regiões Centro-Oeste e Norte apresentam características semelhantes, com faixas de consumo próximas e pequenas elevações de consumo até o ano de 2018 (EPE, 2016).

O estado de Rondônia, onde está localizada a UHE de Santo Antônio, apresenta uma escalada no consumo, com aumento de 1.344.000 milhões de MWh em 2004 para 3.153.000 milhões de MWh em 2008. Os dados relatados podem ser observados na figura 9.

Figura 9 – Consumo de energia elétrica brasileira (milhões de MWh/ano).



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Após a verificação do aumento no consumo em todas as regiões brasileira, inclusive o estado de Rondônia, foi realizada uma consulta à central de atendimento da CCEE e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). Os atendentes explicaram que após a energia elétrica entrar no SIN, não se sabe quem de fato consome (UF ou municípios), pois após a entrada no SIN, a energia se integra com as de outras geradoras. A definição de qual subsistema irá receber a geração é realizada pela ONS, baseada no superávit ou déficit de geração dos outros subsistemas e nos dados de consumo de cada um. A CCEE é a responsável por gerar, registrar e publicar as informações para fins contábeis. Para isso, os dados são obtidos na comercialização, baseados na identificação de compra, de venda e de sua quantidade comprada e vendida.

Quanto as UHE's do complexo do rio madeira, foi verificada que uma parte da geração é destinada para atender o estado de Rondônia e o estado do Acre, enquanto o restante é destinado aos subsistemas das outras regiões por meio do SIN.

Os subsistemas atendem determinados estados que negociam no Ambiente de Comercialização Livre (ACL) e Ambiente de Comercialização Regulado (ACR), estes ambientes são controlados e fiscalizados

pela CCEE, assim é possível identificar quem comprou, quem vendeu, a quantidade contratada e entregue e os tipos de compradores. Isso permite saber quanto uma Unidade Federativa contratou em um determinado período, mas não de onde foi gerado. Já o registro dos consumidores é feito pelas distribuidoras conforme as classes de consumo. Ao considerar que os maiores consumidores estão enquadrados na classe industrial e situados na região Sudeste brasileira, depreende-se que a maior parte da energia gerada é enviada para as UFs que compõe o subsistema Sudeste.

No que se refere à geração da Santo Antônio Energia, consta em seu site e em outros portais de notícias de Rondônia, que o estado apenas passou a ter reserva exclusiva da geração energética, após a implantação de mais seis turbinas ao projeto inicial, o qual previa 44 turbinas. Essas novas seis ficaram para atender não só o estado de Rondônia, mas também o do Acre (G1; FOLHA DE SÃO PAULO, 2016; SAE. 2019).

A energia elétrica produzida pela usina de Santo Antônio é transmitida para todo o Brasil, uma vez que o sistema de transmissão do Brasil é o SIN, conforme atesta o Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Energético (ILUMINA):

[...] cabe destacar também que este preço que será cobrado pela energia da usina de Sto Antonio já inclui o custo da transmissão desta energia até a região Sudeste (cerca de R\$ 25/MWh), onde se concentra a maior parte do consumo nacional. Não obstante a energia gerada em Sto Antonio vá ser entregue ao SIN na região Sudeste (provavelmente em Araraquara, que é o melhor ponto do SIN onde as usinas do Madeira deverão ser conectadas), não é correto afirmar que a energia produzida pela usina de Sto Antonio em Rondônia vá ser usada apenas pelos consumidores no Sudeste, já que o SIN é um sistema elétrico único, cobrindo as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Portanto todos os consumidores conectados ao SIN em todas estas regiões vão se beneficiar da oferta desta energia proveniente da usina de Sto Antonio (ILUMINA, 2007, p. 1).

O fato de a região Sudeste receber a maior parte da energia elétrica produzida se justifica por ser a região com maior demanda, em razão da concentração do maior número de empresas e indústrias. Ao se analisar o conteúdo da informação apresentada pelo ILUMINA, depreende-se que não se trata de informação sem propósito, mas uma resposta direta aos questionamentos locais.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou contribuir com o debate público acerca de questões voltadas ao setor elétrico brasileiro, em especial no que tange a destinação da energia elétrica produzida pela usina hidrelétrica de Santo Antônio. Durante a pesquisa, observou-se que as políticas públicas pertinentes à geração e transmissão de energia elétrica no Brasil se iniciaram a partir da década de 1960 com a criação do

Ministério de Minas e Energia (MME). As políticas tiveram prosseguimento e no ano de 1996 houve a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para regular toda a cadeia de energia elétrica no país, assim como nos anos de 1998 com a reestruturação da Eletrobrás, e em 2004, quando foram criadas outras organizações que dinamizaram o setor.

O setor é fundamental na estrutura econômica brasileira, visto que a energia elétrica tem papel fundamental na sociedade contemporânea, tendo como o setor industrial o seu maior expoente, devido seus processos produtivos serem em larga escala com atendimento ao mercado nacional e internacional. No caso brasileiro, observa-se que ao longo da história houve uma concentração de complexos industriais na região Sudeste.

Essas concentrações ajudaram a compreender a destinação da energia elétrica gerada na UHE de Santo Antônio, em que das suas 50 turbinas geradoras, 44 são destinadas ao abastecimento dos subsistemas das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto as outras 6 são destinadas ao estado de Rondônia e Acre. Essa energia é destinada para outros subsistemas brasileiros após uma verificação de déficit ou superávit de geração de cada subsistema regional realizada pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), o qual após o levantamento define o destino da energia elétrica recebida.

Portanto, apesar de não ser possível realizar a identificação minuciosa da destinação da energia após essa adentrar o Sistema Integrado Nacional, é possível verificar que a maior parte da energia elétrica gerada pela UHE de Santo Antônio não fica no estado de Rondônia, mas é destinada a fim de abastecer as demais regiões brasileiras com maiores demandas energéticas.

Assim, devido à alta concentração industrial e densidade populacional, a região sudeste representa cerca de 50% do consumo nacional, o que leva ao entendimento que a maior parte da energia gerada pela UHE de Santo Antônio é destinada ao subsistema que atende essa região.

Ao que se refere sobre o reajuste de mais de 25% em dezembro de 2018 para o estado de Rondônia, chega-se à conclusão de que isso se deve a decisão do poder público em aumentar as tarifas visando à sustentabilidade das empresas do setor, visto que os custos de operação são altos, em especial quando as condições de geração não estão favoráveis. Outra questão que pode ser levada em consideração é a baixa densidade populacional da região Norte se comparada a das demais regiões do país, no caso de Rondônia isso não é diferente. Segundo o IBGE (2010) a densidade populacional de RO é de 6,58hab./km², enquanto na região Sudeste, o estado que tem a menor densidade populacional é o de Minas Gerais com 36,01 hab./km².

Entende-se que a densidade populacional influencia no custo tarifário porque a manutenção da estrutura das redes de transmissão, mesmo que mínimas tem custos elevados e quanto maior a densidade populacional, mais pessoas utilizando a mesma rede, logo aplica-se a economia de escala.

As conclusões ainda abrem espaço para novos estudos e questionamentos, como o porquê de não ter ocorrido maiores investimentos na infraestrutura de distribuição ao longo do território rondoniense durante o período de negociações de contrapartidas das empresas ao estado, visto que há uma geração de energia mais que o suficiente para abastecimento de Rondônia, mas com problemas de distribuição, os quais podem impactar nos valores pagos pelos consumidores finais.

REFERÊNCIAS

ANA – Agência Nacional de Águas. Aproveitamento do Potencial Hidráulico para Geração de Energia. Brasília: Caderno de Recursos Hídricos. ANA, 2005.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Atlas de energia elétrica do Brasil. Brasília, 2008. 263p.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Matriz energética brasileira, 2018. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoCapacidadeBrasil.cfm>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Tarifas consumidores: Bandeiras tarifárias. Disponível em: https://www.aneel.gov.br/tarifasconsumidores//asset_publisher/e2INtBH4EC4e/content/bandeira-tarifaria/654800. Acesso em 29 de outubro de 2019.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Diário Oficial da União n. 239, quinta feira, 13 de dezembro de 2018. Resolução Homologatória n. 2.496 de 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/12/2018&jornal=515&pagina=91>. Acesso em 21 set. 2019.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Números - Leilão da UHE Santo Antônio. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/kit%20imprensa%20site.pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2019.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Saiba mais sobre o setor elétrico. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=14476909&_101_type=content&_101_groupId=654800&_101_urlTitle=faq&inheritRedirect=true. Acesso em 15 de nov. de 2019.

BARBOSA, X. C. Território e Saúde: políticas públicas de combate à dengue em Porto Velho, 1999-2013. Tomo 1, Tese (doutorado). Curitiba: Universidade Federal do Paraná: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2015.

BARBOSA, X. C. Povos da Floresta: entre a tradição e a modernidade. In: MELO, I. G. Por uma Sociologia do Pertencimento. Porto Velho: 2018 (no prelo).

BORÇA JR., G.; QUARESMA, P. Perspectivas de investimento na infraestrutura 2010-2013. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2010 (Visão do Desenvolvimento, n. 77).

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.comexresponde.gov.br/portalmic/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3252>. Acesso em: 11 de outubro de 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Energia no mundo: Matrizes Indicadores. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/3580498/14++Energia+no+Mundo++Matrizes+e+Indicadores+2017++anos+ref.+2015++16+%28PDF%29/60755215705a4e7694eeb27def639806;jsessionid=23A29A5505323A1DD0ED0E7D02E956E2.srv155>. Acesso em: 17 de out. de 2019.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Gabinete do Ministro. Portaria n. 187, de 4 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/148166001/PRT+187+2019/c5cbde3e-e0d8-4abd-a504-40aeb3d87910>. Acesso em 15 de nov. 2019.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Energia no mundo: Plano Nacional de Energia – (PNE)2030. Acesso em: <http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Nacional-de-Energia-PNE-2030>. Acesso em 29 de ago. de 2019.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Contrato de Concessão n. 001/2008-MME-UHE Santo Antônio. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/Contrato/Documentos_Aplicacao/CG08001MME.pdf. Acesso em 15 de nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Conceito histórico de desenvolvimento econômico. Texto para discussão. 157. Escola de Economia de São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CAVALCANTE, M. M. de A. Transformações Territoriais no Alto Rio Madeira: Hidrelétricas, Tecnificação e (Re)organização. 2008. Dissertação (Mestrado) -Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, 2008.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CORREIO BRASILIENSE. Do lado do consumidor. 25 de maio de 2001. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2009/11/11/internabrazil,154193/confira-materias-sobre-o-apagao-de-2001-publicadas-pelo-correio.shtml>. Acesso em 15 nov. 2019.

ELETROBRÁS. Vantagens das hidrelétricas. Disponível em: <http://www.eletrobras.com/elb/natrilhadaenergia/main.asp?View=%7BC188A694-4A68-4B73-9C60-2BB973B056D2%7D>. Acesso em 22 set. 2019.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. Matriz energética e elétrica. Disponível em: <http://epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em 3 out. 2019a.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. Consumo Mensal de Energia Elétrica por Classe (regiões e subsistemas). Disponível em: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Consumo-mensal-de-energia-eletrica-por-classe-regioes-e-subsistemas>. Acesso em 16 out. 2019b.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. Séries Históricas – Gráfico da Matriz Energética Brasileira, 2018. Disponível em: <http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>. Acesso em 15 de nov. 2019.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. Balanço Energético Nacional 2019: Relatório síntese/ano base 2018. Rio de Janeiro-RJ, Maio de 2019.

FEARNSIDE, P. M. A hidrelétrica de Samuel: lições para as políticas de desenvolvimento energético e ambiental da Amazônia. Manaus, INPA, 2004.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Quanto custa a energia elétrica para a pequena e média indústria no Brasil? Pesquisas e estudos socioeconômicos. Julho, 2016. 7p.

Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/quanto-custa-a-energia-eletrica.htm>. Acesso em 03ago 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. Usina de Santo Antônio, no madeira, enfrenta oposição para ampliação. 20 de maio de 2014. Disponível em; <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1807568-usina-de-santo-antonio-no-madeira-enfrenta-oposicao-para-ampliacao.shtml>. Acesso em 20/08/2019. GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas:: questões metodológicas relevantes. Revista de ciências humanas UFSC, Florianópolis, ano 2008, v. 42, n. 1 e 2, p. 228-240, 2008.

GODOY, Fabiana Teixeira. Setor de Energia Elétrica no Brasil: Impactos da MP 579 nas Empresas de Energia Elétrica brasileiras. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas: Instituto de Economia. Campinas, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precosecustos/9256indicacionaldeprecosaconsumidoramplo.html?t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-ano. Acesso em: 11 de outubro de 2021.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>. Acesso em: 11 de outubro de 2021.

ILUMINA – Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Energético. Análise do primeiro leilão do madeira. Disponível em: <http://www.ilumina.org.br/analise-do-primeiro-leilao-do-madeira/>. Acesso em 15 de nov. de 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025, livro 6, volume 1. Brasília: Ipea, 2010, p. 105-134.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; WAHRENDORFF, R. Políticas Públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma antropologia urbana. RBCS, vol. 17, n.49, Junho de 2002.

MARTINS, J. S. A Sociabilidade do Homem Simples: cotidiano e História na Modernidade Anômala. São Paulo: Ed. Contexto, 2008.

MORAN, E. F.; LOPEZ, M. C; MOORE, N.; MÜLLER, N.; HYNDMAN, D. W. Sustainable hydropower in the 21st century. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS). vol. 115, nº47, p. 11891-11898, nov, 2018.

PEREIRA, Glayverson de Melo. O caso Santo Antônio energia no contexto da sustentabilidade empresarial. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Rondônia - Campus Professor Francisco Gonçalves Quiles, Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Cacoal/RO.

RODRIGUES, M. M. A. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010, 94p.

SÁNCHEZ, R. J. (Coord.). Redes infraestructurales en América Latina. Cepal: Santiago do Chile, 2009.

SANTOANTÔNIOENERGIA,S.A.Disponívelem:<https://www.santoantonioenergia.com.br/tecnologia/tecnologiaavancada/>. Acesso em 26 de maio de 2021.

SANTO ANTÔNIO ENERGIA, S.A. Hidrelétrica Santo Antônio bate novos recordes de geração produzindo,em2017,3,08%daenergiageradanopaís.Disponívelem:<https://www.santoantonioenergia.com.br/hidreletrica-santo-antonio-bate-novos-recordes-de-geracao-produzindo-em-2017-308-da-energia-gerada-no-pais/>. Acesso em:07 de jul. De 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

STRAUB, S. Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges. World Bank, Jan. 2008 (Policy Research Working Paper, n. 4460).

TOLMASQUIM, M. T.; GUERREIRO, A.; GORINI, R. Matriz energética brasileira: uma prospectiva.Novos estud.CEBRAPn.79SãoPauloNov.2007.Disponívelem:<<http://dx.doi.org/10.1590/S010133002007000300003>>. Acesso em: 30/06/2019

WERNER, D. Desenvolvimento regional e grandes projetos hidrelétricos (1990-2010): o caso do Complexo Madeira. 2011, 223 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011.

Capítulo 4



10.37423/231108417

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

CIBELE CRISTINA GONCALVES RODRIGUES

*Faculdade Estácio de Sá de Ourinhos
(FAESO)*

Fabiana Polican Ciena

*Faculdade Estácio de Sá de Ourinhos
(FAESO)*



Resumo: O direito a educação é um direito garantido pela Constituição de 1988. Com a redemocratização dos direitos sociais houve a inclusão da educação como um eixo fundamental para o desenvolvimento da cidadania. No dia 11 de março de 2020, foi declarada pandemia causada pelo covid-19, havendo a evasão escolar combinada com a falta de recursos para escola pública. Dessa forma, pergunta-se quais são as prioridades para o financiamento da educação durante a pandemia. Trabalha-se com a hipótese de que cada escola deve ter financiamento adequado para cumprir protocolos de segurança sanitária enquanto forma profissionais para os desafios remotos e presenciais, enfrentando as deficiências cognitivas que foram agravadas com a pandemia. Por objetivo geral, o trabalho procura demonstrar que o financiamento da educação em tempos de pandemia deve enfatizar a melhoria de estrutura física e humana. Nessa intenção, são objetivos específicos da pesquisa: 1-Demonstrar o direito humano ao financiamento adequado da educação para cada comunidade escolar; 2- Especificar pontos de melhorias físicas e humanas para respeito dos protocolos sanitários; 3- Aprofundar a necessidade de retomada das aulas com cuidados sanitários e pedagógicos para amenizar o déficit cognitivo. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa, procura-se responder quais as prioridades de financiamento da educação em tempos de pandemia. Conclui-se que o financiamento da educação deve ser adequado a cada comunidade escolar em gestão democrática da educação. A comunidade deve ser conscientizada dos protocolos sanitários e os recursos financeiros adequados a questões estruturais físicas, mas também humanas, considerando as necessidades de cada pessoa da comunidade escolar. Finalmente, conclui-se que o déficit cognitivo da comunidade escolar foi agravado com a pandemia e a necessidade de distanciamento social. A retomada das aulas precisa considerar os protocolos sanitários, tentando recuperar as lacunas de cada aluno, investindo com consciência, empatia e segurança sanitária.

Palavras-chave: financiamento da educação; pandemia; democracia cognitiva; segurança sanitária; empatia.

INTRODUÇÃO

No dia 11 de março de 2020, foi declarada pandemia causada pelo novo covid-19. Ainda não há dados exatos da pandemia sobre a educação, porém é possível mensurar a evasão escolar combinada com a falta de recursos dos alunos de escola pública. É preciso pensar como retomar atividades escolares presenciais, repensando as estratégias de educação remota, pois a vacina em aplicação emergencial não está disponível para todos.

Dessa forma, pergunta-se: O que o financiamento da educação deve efetivar na pandemia? Quais são as prioridades para o financiamento da educação durante a pandemia? Trabalha-se com a hipótese de que cada escola deve ter financiamento adequado para cumprir protocolos de segurança sanitária enquanto forma profissionais para os desafios remotos e presenciais, enfrentando as deficiências cognitivas que foram agravadas com a pandemia.

Por objetivo geral, o trabalho procura demonstrar, por pesquisa bibliográfica e legislativa, que o financiamento da educação em tempos de pandemia deve enfatizar a melhoria de estrutura física e humana.

Nessa intenção, são objetivos específicos da pesquisa: 1-Demonstrar o direito humano ao financiamento adequado da educação para cada comunidade escolar; 2- Especificar pontos de melhorias físicas e humanas para respeito dos protocolos sanitários; 3- Aprofundar a necessidade de retomada das aulas com cuidados sanitários e pedagógicos para amenizar o déficit cognitivo.

1 EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO E EFETIVO POR FINANCIAMENTO ADEQUADO.

Valores considerados essenciais foram historicamente inseridos em tratados internacionais, como forma de garantir a dignidade humana, tendo seu respaldo interno por meio da declaração desses direitos humanos no âmbito constitucional de cada país.

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 é apenas um marco legal do ocidente que deve ser complementado periodicamente pela participação de todos os povos. Daí que o conceito de direitos humanos deve ter a completude ocidente x oriente para sua garantia e efetivação, na busca pela paz mundial. Há uma constante evolução do que sejam os direitos essenciais à vida digna do outro. Tais direitos humanos, fundamentalmente garantidos em cada comunidade, devem ser objeto de deliberação periódica, para permitir voz e vez a todos na construção de garantias. Dessa forma, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 é um marco, mas não única fonte histórica da evolução das garantias dos direitos humanos, posto que o Oriente também suplica por

reconhecimento das garantias à vida digna não ocidental. Somente somos humanos quando reconhecemos nossa humanidade na existência digna do outro, respeitando as diferenças e nos esforçamos para garantia e efetivação dos direitos humanos: é o apelo da fraternidade declarada de forma mundial.

Conforme a Declaração Universal dos direitos humanos de 1948, em seu artigo XXVI, todo ser humano tem direito à instrução, orientada pelo pleno desenvolvimento da personalidade humana e respeito pelos direitos humanos. O Direito Humano à educação é completado, no artigo XXVII da Declaração Universal dos direitos humanos de 1948, pela afirmação de que todo ser humano tem direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, inclusive do progresso científico e de seus benefícios. Já o artigo 205 da Constituição Federal brasileira afirma que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Educação, no direito brasileiro, é todo processo formativo para pleno desenvolvimento da pessoa, conservando valores de democracia, justiça social, liberdade e paz (RANIERI, 2013, p. 75).

O direito à educação é um direito humano, fundamental, que necessita de ações conjuntas dos órgãos públicos para a concretização. Em tempos de pandemia, muito se falou de saúde, elemento básico para a sobrevivência da sociedade, mas infelizmente, o número de mortes tem sido alarmantemente crescente.

Diante desse cenário, em 2020 suscitou na sociedade científica uma corrida contra o tempo, com a finalidade de desacelerar a ação mortal deste vírus. Feitas em tempo recorde, as vacinas contra o Covid 19 foram desenvolvidas e tiveram a eficácia comprovada em testes. O grande desafio é assegurar que todos tenham acesso à vacina o mais rápido possível. No início de 2021, começou, então, uma ampla campanha nacional de vacinação, mas com alguns critérios, a começar pelo público prioritário: trabalhadores da saúde, pessoas idosas, pessoas a partir de 18 anos de idade com deficiência, residentes em residências inclusivas (institucionalizadas) e a população indígena vivendo em terras indígenas, o que impossibilitou o retorno às aulas, bem como a atuação docente de forma presencial.

A pandemia de coronavírus acentuou as desigualdades da população brasileira, sobretudo, por isso, ações imediatas para a proteção social a esses grupos são emergenciais, pois serão mais impactados.

É necessário refletir sobre ações efetivas para impedir que a pandemia piore as condições de vida de milhões de brasileiros.

O Brasil é um dos países mais desiguais no mundo e neste contexto de pandemia, as diferenças de acesso dos brasileiros à proteção social, serviços públicos de saúde e educação ficam ainda mais evidentes.

Diante de tanta incerteza, as instituições de ensino de todos os níveis educacionais iniciaram um processo de ensino à distância que tem imposto desafios não só às próprias escolas e universidades, mas também aos profissionais de educação e às famílias.

Nesse sentido, o agravante cenário pandêmico no país requer muita articulação, envolvendo os poderes públicos de todos os entes federados e a sociedade civil na proposição e reconstrução de políticas que garantam o cumprimento da Constituição Federal e, portanto, os fundamentos do Estado Democrático de Direito: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político.

Somente a ampla discussão poderá efetivar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigos 1º e 3º da Constituição Federal).

A educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, e visa à garantia do pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (artigo 205 da Constituição Federal), isso é imprescindível para a concretização dos fundamentos e objetivos do Estado Democrático.

Sendo assim, o estado de calamidade pública, alarmante, causada pela pandemia não pode ser utilizado como argumento para romper os princípios constitucionais, principalmente, o direito à educação de qualidade, cujo financiamento deve repensar prioridades.

O direito a educação é um direito humano garantido pela Constituição de 1988. Com a redemocratização dos direitos sociais houve a inclusão da educação como um eixo fundamental para o desenvolvimento da cidadania. No artigo 6º da Constituição de 1988 o Estado é responsável pelo dever de estender esse direito a todos os cidadãos, universalizando a educação, através de um plano. No artigo 214 da Constituição Federal, há previsão do plano nacional de educação, de duração

plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. O artigo 214 enfatiza como a educação é importante para o desenvolvimento do país, não podendo deixar de lado que a necessidade de investimentos se faz necessária.

Direito humano, com garantias constitucionais no Brasil, a educação precisa de adequação por cada comunidade escolar, de forma a atender suas necessidades, considerando que um espaço adequado requer melhorias físicas e humanas para que protocolos sanitários sejam respeitados e a democracia cognitiva se estabeleça.

2 O ESPAÇO ADEQUADO PELO PODER DE POLÍCIA PARA A EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Desde o período de 11 de março de 2020, o Brasil vive fortemente em quarentena. Muitos lugares fecharam suas portas, incluindo as escolas que se viram desafiadas numa circunstância nunca vivenciada.

O poder da polícia usado como atributo da Administração Pública, como benefício coletivo em detrimento limitante ao exercício de direitos individuais, contrapõe dois pontos: o direito do cidadão, e o desejo em exercê-lo, e do outro lado, a Administração Pública com a tarefa de garantir o exercício desses direitos, usando-o para isso seu poder de polícia.

A evolução histórica do poder de polícia acompanhou o desenvolvimento das cidades e a “multiplicação das atividades humanas”, a expansão dos direitos individuais e as exigências do interesse social” (MEIRELES, 1998, p. 351).

No Brasil, há um regime jurídico-administrativo ao qual é subordinada a Administração Pública, sendo significativos dois aspectos antagônicos: as faculdades, que são a autoridade da Administração Pública, “concedidas à Administração para oferecer-lhes meios para assegurar o exercício de suas atividades”, e as submissões, que são a liberdade individual, “como limites opostos à atuação administrativa em benefício dos cidadãos” (DI PIETRO, 2000, p.92).

E neste certame, a matéria relativa ao poder de polícia se contrapõe no princípio da predominância do interesse público estatal sobre o individual. Portanto, é essencial a compreensão das ideias e considerações dispostas e evocadas no percurso histórico pelos doutrinadores, como também pela legislação do poder de polícia.

Inicialmente o poder de polícia era compreendido como a atuação de um dever geral, delegando ao sujeito a não-perturbação da coisa pública. No século XVIII, o poder de polícia “compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança” (DI PIETRO, 2000, p.94-95).

Hoje, entretanto, o poder de polícia é tido como “faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado” (MEIRELLES, 1998, p. 351).

Neste mesmo diapasão, o poder de polícia apresenta-se como “uma faculdade inerente à Administração Pública, que esta detém, para disciplinar e restringir as atividades, o uso e o gozo de bens e de direitos, bem assim as liberdades dos administrados, em benefício da coletividade” (MUKAI, 1999, p. 89).

O poder de polícia é destacado pela Constituição Federal Brasileira, de 1988, a exemplo do Artigo 5º, VI, VIII, XIII, XVI, XVIII e XXIV, Artigo 145, II, Artigos 170 e 172. Neste contexto, o poder de polícia é atividade da administração pública que, conforme o artigo 78 do Código Tributário Nacional, limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato. A Administração Pública exerce o seu poder de polícia, pelo interesse público voltado “à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Contudo, para que tais efetivações se concretizem, o Estado utiliza o poder discricionário, próprio de poder de polícia administrativa, mas se a autoridade ultrapassar os limites legais da norma geral, configurará abuso de poder, que pode ser corrigido pela via judiciária.

Na seara do direito educacional, iniciou-se uma ampla discussão, à luz do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, se é admissível ou não utilizar o poder de polícia e limitar a atividade educacional presencial, limitando, assim, a disseminação da Covid 19. Pela complexidade do direito à saúde e do direito à educação, envolvendo outros direitos fundamentais, há conflitos aparentes, sopesando o direito à vida, quando o direito à educação presencial impossibilitar protocolos sanitários. Pode ser necessária a restrição a um direito fundamental para a realização de outro, definindo-se suas peculiaridades em cada caso concreto.

O fato de os textos constitucionais contemporâneos garantirem um conjunto de direitos fundamentais, dentre os quais o direito à locomoção, não conclui que não possa existir restrições impostas pelo Estado. No entanto, é necessário analisar se há outras medidas estatais que possam levar ao mesmo resultado com intensidade igual ou menor de intervenção em um direito fundamental. É possível, então, cogitar de complexos unitários do poder estatal, o que facilita sua consideração, estudo e regulação normativa adequada.

Desta maneira, por mais que ideias como o isolamento social pareçam exclusivamente abstratas, a única medida com eficácia comprovada capaz de proteger o direito à vida com intervenção menos intensa é a limitação da capacidade de circulação, no entanto.

Políticas públicas de isolamento social produzem consequências expressivas se mal planejadas, com destaque à desaceleração da atividade econômica, a qual leva a perdas generalizadas por toda a sociedade.

Considerar que as restrições impostas não correspondem à gravidade dos efeitos produzidos implica restringir, o direito à vida para a garantia de outro direito fundamental, o que é completamente inadmissível à luz do disposto no artigo 1º da Constituição Federal. Portanto, ao que nos parece, a restrição do direito fundamental de livre circulação para reduzir o contágio pela Covid-19 parece ser uma ação plenamente proporcional.

Em suma, quanto mais desprezo à realidade e indiferença às medidas de isolamento, mais tempo se levará para reduzir a taxa de infecção, e conseqüentemente, submergirá iminentemente os efeitos colaterais do sistema de saúde brasileiro.

Fato é que cada escola representa a sociedade em suas questões socioeconômicas. Enquanto as medidas de isolamento social afetam financeiramente o desenvolvimento econômico, medidas de retomada de aulas presenciais afetam o pronto atendimento dos enfermos. Nesse sentido, os conselhos educacionais são importante instrumento democrático para analisar as demandas e apresentar soluções oxigenadas para o financiamento de prioridades para a educação em tempos de pandemia.

O ensino no Brasil está organizado e estruturado de acordo com a Lei n. 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, com base nos princípios presentes na Constituição Federal, com destaque no Artigo 205.

Os órgãos responsáveis pela Educação, em nível federal, são o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Em nível estadual, temos a Secretária da Educação (SEE), o Conselho Estadual de Educação (CEE), a Delegacia Regional de Educação (DRE) ou Subsecretária de Educação ou Núcleo Regional de Ensino (NRE). E por fim, em nível municipal existe a Secretária da Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME).

A Lei de Diretrizes e Bases de Educação (LDB) é a legislação que regulamenta o sistema educacional (público e privado) do Brasil da educação básica ao ensino superior, com finalidade de assegurar a formação comum e indispensável para o exercício da cidadania e fortalecer os meios de progredir no trabalho, e em seu Artigo 70º da lei estabelece a aplicabilidade do dinheiro para o financiamento da educação brasileira.

Para a fiscalização do dinheiro do financiamento da Educação existe também o CACS (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb). O Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica) é um fundo coletivo abastecido por um conjunto de 27 fundos (correspondentes aos estados brasileiros, mais o Distrito Federal). Cada um, por sua vez, é formado por recursos arrecadados: 20% dos impostos de IPI, ICMS, IPVA, ITR, ITCMD, LC87, FPM, FPE.

Essas verbas são direcionadas para o fundo contábil estadual, e redirecionadas aos municípios, por meio do censo escolar do ano anterior. Esse censo escolar consta do total de matrículas docentes efetuadas, de fatores de ponderação, ou seja, modalidades de ensino, por exemplo, o gasto do ensino fundamental urbano, ensino integrado, entre outros. Assim, os estados que não conseguirem alcançar economicamente o valor estipulado pela Portaria Interministerial da União, sendo que a estimativa da receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) publicada por meio da Portaria Interministerial 3/2020 dos Ministérios da Educação e da Economia (MEC/ME), de 25/11/2020 estabeleceu o valor mínimo nacional por aluno/ano em R\$ 3.349,56 para 2020, conforme previsto nas Portarias Interministeriais 2/2020 e 4/2020, o Governo Federal deverá realizar a complementação pecuniária.

O Fundeb é um dos principais mecanismos de financiamento da Educação Básica pública brasileira, corresponde a 40% de todo o investimento da creche ao Ensino Médio, e é responsável por pelo menos metade do orçamento disponível para gastar por aluno a cada ano em mais de 85% dos municípios brasileiros, segundo dados do movimento Todos Pela Educação.

Num contexto micro-organizacional, existe a APM (Associação de Pais e Mestres) que é uma associação sem fins lucrativos representante dos interesses comuns dos profissionais da Educação e

dos pais de alunos em uma escola. Ela é estruturada para que todos opinem e colaborem na rotina da gestão com o objetivo de influenciar de forma positiva no aprendizado e na qualidade da educação oferecida em cada unidade escolar. A APM permite que famílias e escola mantenham diálogo contínuo e promove, de maneira democrática, a integração entre a comunidade e a instituição de ensino, funcionando como um órgão colegiado, que representa os vários segmentos que compõem uma escola: alunos, pais, professores, funcionários e gestores. Como uma organização administrativa este colegiado tem estatuto próprio e representantes devidamente registrados em cartório. Havendo APM ou um conselho escolar estruturado, à este colegiado cabe zelar pela manutenção da escola e monitorar as ações dos dirigentes escolares, a fim assegurar a qualidade de ensino, de maneira dialógica.

Este colegiado tem controle dos gastos do financiamento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), dinheiro esse liberado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) mediante apresentação de plano de trabalho a ser apresentado pelos municípios, evidenciando as peculiaridades de cada comunidade escolar, e com as respectivas necessidades. Quando a escola não tem conselho escolar ou APM, os recursos são enviados à Prefeitura Municipal ou à Secretaria Estadual de Educação que depois fazem o repasse. Caso o repasse não chegue, qualquer membro da comunidade escolar poderá solicitar diretamente para o FNDE a apuração da situação.

E por fim, para que a escola permaneça no programa, precisa prestar contas ao Estado, que encaminha as prestações de contas para o FNDE, e por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), é liberado um valor por aluno, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a exigência da apresentação de plano de trabalho a ser executado pelos municípios, evidenciando a situação de cada escola, e as respectivas necessidades, objetivando um amplo debate no contexto educacional vivenciado pelas comunidades, e suas especificidades.

Ao evidenciar a situação de cada escola, é possível, de forma dialógica pelo colegiado da comunidade escolar, especificar pontos de melhoria prioritária para apresentar um espaço adequado de efetivo direito humano à educação, com financiamento apropriado a amenizar as deficiências agravadas durante a pandemia, com respaldo da força do poder de polícia.

3 COMO AMENIZAR O DÉFICIT COGNITIVO COM A RETOMADA DAS AULAS

O discurso da crise educacional surge antes da pandemia (ARENDT, 1957), tem causas amplamente conhecidas, com atores essencialmente elencados e responsáveis pelas soluções.

Demonstrado que o direito humano ao financiamento adequado da educação deve considerar as necessidades de cada comunidade escolar, é importante destacar que as melhorias físicas e humanas para respeito dos protocolos sanitários são essenciais para a necessária retomada das aulas e cuidados pedagógicos para amenizar o déficit cognitivo.

De certo modo, o discurso pandêmico de uma proposta pedagógica renovadora na escola está envolvido de um meio-tom apocalíptico, abrindo caminhos para temáticas de um cunho salvacionista, a partir da delimitação de uma crise caracterizada com dimensões possivelmente catastróficas.

Caótico, desastroso, desalentador é o panorama traçado ao retorno das aulas híbridas, num cenário em que não faltam posturas saudosistas, dos tempos em que “se via mais e se lia menos”. Traçado o diagnóstico tenebroso, várias decisões legislativas ainda seguem zigzagueando entre os entes federados, enquanto se instala o avanço iminente da desigualdade social.

A Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020 estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece em seu artigo 2º, § 2º que a reorganização do calendário escolar do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei obedecerá aos princípios dispostos no art. 206 da Constituição Federal, notadamente a igualdade de condições para o acesso e a permanência nas escolas, e contará com a participação das comunidades escolares para sua definição.

No entanto, não houve qualquer movimento propositivo para a efetivação do cumprimento desse disposto, tendo em vista, um início de ano letivo nos mesmos moldes do ano anterior.

Não se trata, evidentemente, de condenar o processo vivenciado, mas de condenar sua utilização para gerar o conformismo e a repressão. Trata-se, portanto, de denunciar a ilusão técnica e a coisificação da educação que isso acabou acarretando. Dentro desse sistema, alunos e professores tendem a tornar-se verdadeiros reféns de uma formação a serviço da geração de dados quantitativos (alunos matriculados no sistema) x dados qualitativos (alunos com acesso à escolaridade), a fim do financiamento (CARA, 2014), e nada mais.

A educação não é a extensão da possibilidade tão somente de ler e escrever, mas de possibilitar a todos o acesso ao mundo, e poder construí-lo, principalmente num momento tão atípico. A dinamicidade das demandas sociais deve possibilitar amplo debate sobre quais são as prioridades,

definindo a política pública educacional por novos mecanismos de cognição e participação, institucionalizando carreira e estrutura necessárias para articulação dos atores sociais.

A escola, como organização que possibilita atuação política do ser humano desde a primeira infância, precisa ser repensada para providenciar uma consciência política em seus alunos. A gestão da política educacional tem de ser democrática, para considerar as necessidades locais, ensinando à comunidade escolar como as instituições brasileiras devem agir na democracia.

A participação em processos educativos ao longo da vida proporciona ao ser humano o pleno desenvolvimento, inclusive na sua condição política de cidadão.

Demonstrado que o direito humano ao financiamento adequado da educação deve considerar democraticamente as necessidades de cada comunidade escolar, é importante destacar que as melhorias físicas e humanas para respeito dos protocolos sanitários são essenciais para a necessária retomada das aulas e cuidados pedagógicos para amenizar o déficit cognitivo.

As questões sobre o retorno às aulas presenciais pós-pandemia estão no centro das discussões atuais sobre a educação escolar, embora com distintas ênfases e objetivos, em examinar e compreender a forma como opera o processo primordial da escolarização, hipoteticamente designado a arquitetar a formação cidadã que concretizará o propósito de sociedade pós-pandêmica. Os incontestáveis resquícios de que transformações decisivas estão acontecendo nas maneiras de pensar, conviver e de habitar o mundo, transformando até mesmo aquilo que se idealiza como “humano”, têm fomentado, e até açoitado, no sentido de se buscar a expansão e diversificação das perspectivas de análise e reflexão.

Mais importante, porém, do que apenas saber citar qual o método professado pela gestão educacional, é verificar se existe coesão em torno desse plano de trabalho, especialmente quando se tem em mente um ensino de qualidade de garantia a todos.

A coesão de uma equipe técnico-pedagógica é requisito importante para que se obtenham resultados em educação. O que não se deve manter é a dicotomia entre planejadores e executores (gestores e professores), há de se buscar a formação de equipes harmônicas – embora não necessariamente homogêneas em tudo. Equipe harmônica não significa unicidade total, mas é imprescindível que comunidade escolar e docentes se sintam ouvidos e respeitados, relacionando os dilemas educacionais pós-pandêmicos nunca à inércia, falta de vontade ou ideal dos professores.

A garantia de padrão de qualidade requer a construção de novas propostas pedagógicas, bem como ao fortalecimento da autonomia dos sistemas municipais, estaduais e distrital para definir suas formas de recuperação, com a ampla participação das comunidades nas proposições, cumprindo o princípio constitucional da gestão democrática, e assim, fortalecendo o pacto federativo cooperativo.

Deve ser considerado um ciclo letivo 2020-2021 sem a realização de quaisquer avaliações censitárias, pois as instituições escolares se são expostas a índices quantitativos educacionais como o Índice de Desenvolvimento da educação Básica (IDEB), atrelados ao financiamento da educação, ficarão prejudicadas, pois a única garantia é o número de alunos matriculados, que não é sinônimo de alunos aprendentes, tendo em vista o alto número de evasão escolar digital.

A proposta é delicada, pois implica a ruptura de paradigmas para um retorno transformador, com mudanças posicionais de pensamentos, ainda engessados pelo capital em detrimento do ser humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação, como direito humano e fundamental no direito brasileiro, deve garantir processo formativo para pleno desenvolvimento da pessoa, como ser político, agindo em diálogo com sua comunidade por acesso a instâncias decisórias para melhoria dos rumos locais e internacionais, priorizando amenizar o sofrimento humano, o acesso a mercado de trabalho e bens que garantam dignidade humana.

O direito à educação é um direito humano, fundamental, que necessita de ações conjuntas dos órgãos públicos para a concretização. Em tempos de pandemia, muito se falou de saúde, elemento básico para a sobrevivência da sociedade, mas infelizmente, o número de mortes tem sido alarmantemente crescente. Demonstrado que o direito humano ao financiamento adequado da educação deve considerar as necessidades de cada comunidade escolar, é importante destacar que as melhorias físicas e humanas para respeito dos protocolos sanitários são essenciais para a necessária retomada das aulas e cuidados pedagógicos para amenizar o déficit cognitivo.

As prioridades para o financiamento da educação durante a pandemia devem ser dialogadas por cada comunidade escolar. Cada escola deve ter financiamento adequado para cumprir protocolos de segurança sanitária enquanto forma profissionais para os desafios remotos e presenciais, enfrentando as deficiências cognitivas que foram agravadas com a pandemia.

Enquanto o risco de morte for evidente, os protocolos sanitários devem ser respeitados, aprimorando o financiamento da educação para a formação de pessoas empáticas, solidárias, aptas a ouvir e agir pelas necessidades do outro.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. A crise na Educação. New York: Partisan Review 25, 4, 1957. p. 493-513.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Jornal de Políticas Educacionais. N. 16. Julho-Dezembro de 2014. p. 75-91.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 4.ed. São Paulo: Atlas: 2000.

MEIRELES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MUKAI, T. Direito Administrativo Sistematizado. São Paulo: Saraiva, 1999.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013

Capítulo 5



10.37423/231108429

QUEM É O PICHADOR: COMPORTAMENTO DESVIANTE, DISCURSO E CONTRADIÇÃO COMO FERRAMENTAS DE CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE

João Marcelo Correia Sanches

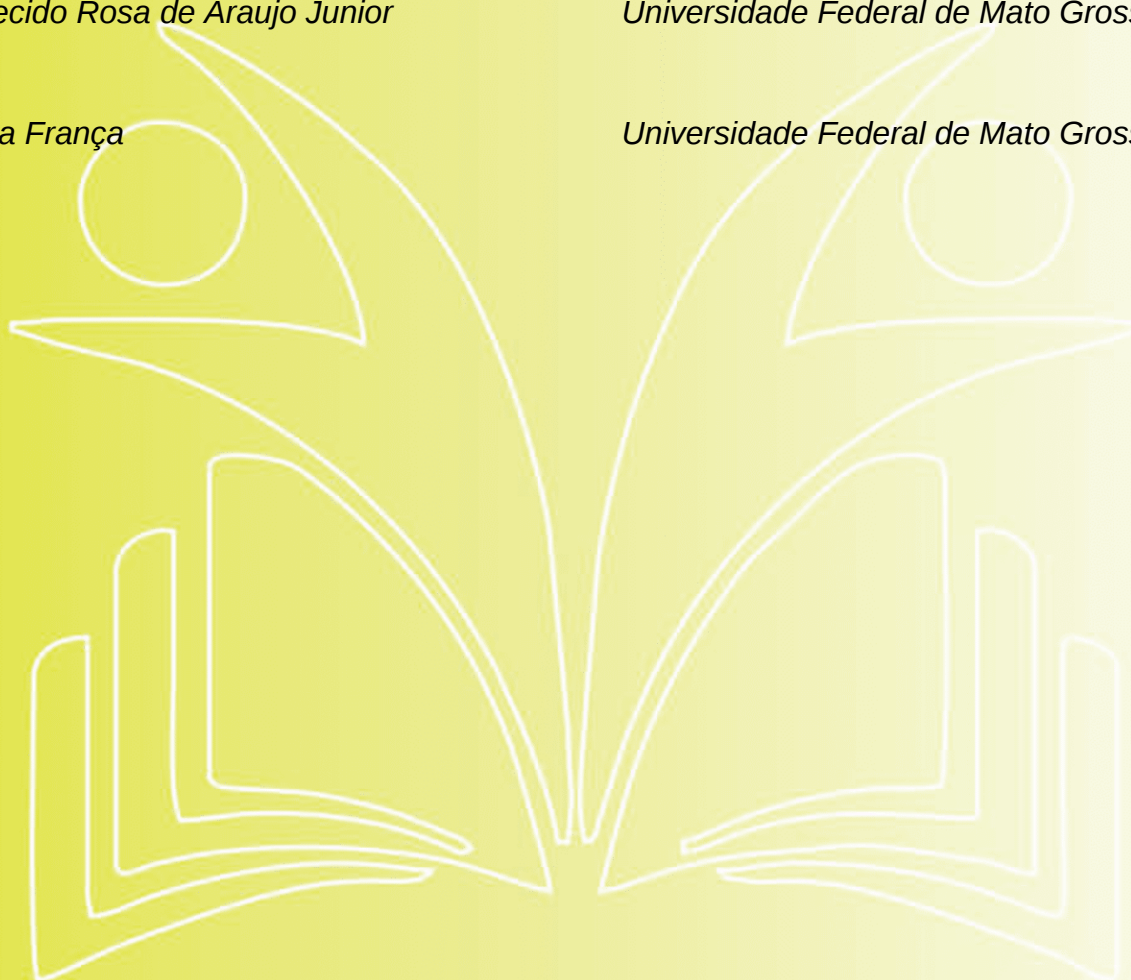
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Celio Aparecido Rosa de Araujo Junior

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Greicy Mara França

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Resumo: O fenômeno social da pichação tem se consolidado como um sintoma do desenvolvimento urbano acelerado. Sendo assim, este artigo pretende refletir acerca do tema, abordando aspectos sociológicos e científicos de linguagem para situar o pichador na sociedade. Para isso, utiliza-se o trabalho de Howard Becker (2009) sobre comportamento desviante, relacionando-o aos sujeitos da atividade, e propostas de Bakhtin (1993) para analisar o discurso dialógico presente nas assinaturas. Por fim, o estudo busca enunciar as diferentes identidades com as quais um indivíduo pode se relacionar e, não obstante, se autodenominar um pichador, por meio de Stuart Hall (2005). Aqui, acredita-se, reside a chave para a percepção desta carreira como essencialmente contraditória, conceito fundamental na desconstrução de estereótipos imprecisos.

Palavras-chave: pichação; outsider; discurso; identidade; cultura urbana.

1. INTRODUÇÃO

Em 27 de abril de 2013, a então gestão da Prefeitura Municipal de Campo Grande – capital do estado de Mato Grosso do Sul (MS) –, em parceria com a Fundação Municipal de Cultura (Fundac), implantava a primeira edição do projeto “Campo Grande contra a pichação”, com base em dados da inteligência da Guarda Municipal (GMCG) e da Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes Ambientais e de Atendimento ao Turista (Decat) que demonstravam um aumento expressivo na quantidade de edificações públicas e privadas pichadas pela cidade. A proposta desse projeto era a de promover o grafite, legalizado por lei¹, com o intuito de cobrir pichações e premiar os melhores artistas; coibir o “vandalismo” com o “socialmente legitimado”.

Mesmo ainda um pouco distante dessa cultura, a ação me pareceu incoerente e foi o que me aproximou dos estudos relacionados ao tema. Naquele momento, iniciei as pesquisas direcionadas à questão da demarcação de conteúdo artístico e a relação, averiguada no processo, de cumplicidade entre a pichação e o grafite. O objetivo era comprovar a hipótese de que, assim como o grafite foi resultado do desenvolvimento da pichação na década de 60, os grafiteiros também mantinham uma conexão direta ou indireta com o seu precursor; conexão essa que não corroborava a relação de solução-problema entre as intervenções proposta pelas políticas públicas da época. Em parceria com amigos jornalistas², os estudos decorrentes sobre o assunto foram utilizados em diversos trabalhos durante a graduação e culminaram, no ano de 2014, em um documentário que foi desenvolvido como Trabalho de Conclusão de Curso, focado principalmente na dualidade supracitada e explanado pelos próprios agentes da atividade.

Ainda que já estivesse familiarizado com a obra de Howard Becker sobre o comportamento desviante e o conceito de *outsider*, totalmente pertinente ao tema, não foi possível conciliar este viés dentro do projeto pelo fato de que acreditávamos estar fazendo um trabalho voltado prioritariamente para a diferenciação (ou equalização) dessas intervenções gráficas urbanas³; sem pretensão de se aventurar nos campos da sociologia, no qual o tema encontra terreno fértil. O conteúdo das entrevistas realizadas, entretanto, abria possibilidades para essas novas diretrizes dentro dos estudos científicos relacionados a pichadores.

Enquanto observava o comportamento dos objetos de estudo em suas atividades, não consegui identificar características comuns aos indivíduos que fossem, de certa forma, obrigatórias para legitimar a sensação de pertencimento aos respectivos grupos. Os variados discursos encontrados sugeriam que a criação de um estereótipo O entendimento destes elementos intrínsecos à carreira⁴

do pichador, portanto, será o foco deste trabalho, visando demonstrar a complexidade de uma matéria que convive com estereotipagens sociais; imagens construídas que impedem o avanço das discussões sobre novas alternativas. Desse modo, categorizo o pichador com o intuito de relativizar a atividade como um todo e, posteriormente, ressaltar como o ambiente e o contexto social podem ter influência direta na adesão do indivíduo à pichação.

2. O PICHADOR COMO OUTSIDER

Todos os grupos sociais fazem regras e tentam, em certos momentos e em algumas circunstâncias, impô-las. Regras sociais definem situações e tipos de comportamento a elas apropriados, especificando algumas ações como “certas” e proibindo outras como “erradas”. Quando uma regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada como um outsider (BECKER, 2009, p. 15).

A conceituação do termo *outsider*, hoje consolidado dentro da sociologia comportamental, se associa diretamente à pichação; tanto pelo fato de que seu grupo social se constitui fundamentado na infração de uma “regra”, mas também porque a cultura urbana tem o seu próprio código de conduta, que pune os transgressores de maneira semelhante à que a sociedade condena os desviantes.

No primeiro ponto, ser um outsider constrói a identidade do grupo no sentido de desrespeito à lei. Em todas as entrevistas que realizei com agentes dessa carreira desde 2013, nenhum deles jamais defendeu que a pichação fosse legalizada. Muitos sequer questionavam as penalidades previstas em lei, fazendo ressalvas apenas para o tratamento que alguns agentes da lei ofereciam durante os flagrantes em casos pontuais. Brunno de Paula, grafiteiro entrevistado para o TCC5 em 2014, contou que “a polícia faz o papel dela aí, né mano? Se ela pegar você pichando, vai ficar a critério do cana: se ele vai querer te dar um cola ou se ele vai querer te meter um processo no rabo”. O “cola” a que ele se refere é definido por muitos pichadores como uma abordagem mais truculenta da polícia, que envolve agressões físicas, verbais e muitas vezes banhos de tinta. Mas mesmo com a detenção e possíveis abusos policiais como uma sombra constante na atividade, uma eventual liberação do picho, a exemplo do grafite, eliminaria outros elementos-chave identitários, como a agilidade do processo, a fim de evitar, justamente, o flagrante; a utilização da assinatura, também conhecida como tag, como marcação de território ou elemento simbólico de trânsito por um determinado local; e, principalmente, a adrenalina inerente a uma contravenção em espaço público.

O fato de um indivíduo ou grupo social ser rotulado como outsider não exclui a possibilidade de ambos assim também qualificarem terceiros. Becker trabalha com outro cenário provável, em que “aquele que infringe a regra pode pensar que seus juízes são outsiders” (BECKER, 2009, p. 15). Não é o caso específico dos pichadores, como elaborado anteriormente; contudo, uma ação consensualmente condenável dentro da atividade é a do “atropelo”, que pode levar a represálias e exclusão por outros colegas de carreira, gerando um segundo comportamento desviante interno. “Atropelar”, nesse universo social, configura o ato de um indivíduo que deixa a sua marca em cima de outros grafites ou pichos, em uma tentativa prática de apagamento do discurso previamente expresso em uma superfície. Pode ocorrer também num cenário em que o dono de uma residência pichada, por exemplo, autorize um grafiteiro a desenhar sobre o picho; cenário esse geralmente compreendido pelo pichador. Mas, quando realizado de modo proposital, o “atropelo” tende a ser uma declaração de guerra entre pichadores rivais ou, em maior escala, crews⁶ que pleiteiam o mesmo espaço urbano. Em cidades onde estas “grifes” estão consolidadas há mais tempo, o desrespeito inerente ao ato pode escalar para agressões físicas e até mesmo mortes⁷. A não ser que o contexto da rixa seja explicitado e a situação não chegue a extremos, a tendência natural nestes casos é a de reprovação e repreensão dos culpados por parte dos outros grupos de pichadores da cidade, isolamento ou até uma anulação seletiva da regra, quando o atropelo contra o infrator inicial passa a ser tolerado.

A existência de um regimento interno dentro desses grupos é um dos aspectos trabalhados na sociologia do desvio por Becker e ajuda a solidificar a figura do pichador como um outsider. Outro conceito interessante a ser aplicado é o do grau em que uma pessoa se enquadra neste rótulo.

Encaramos a pessoa que comete uma transgressão no trânsito ou bebe um pouco demais numa festa como se, afinal, não fosse muito diferente de nós, e tratamos sua infração com tolerância. Vemos o ladrão como menos semelhante a nós e o punimos severamente. Crimes como assassinato, estupro ou traição nos levam a ver o transgressor como um verdadeiro outsider (BECKER, 2009, p. 16).

Apesar do que afirma o sociólogo estadunidense, e seguindo a linha do exemplo citado, se uma pessoa alcoolizada atropela e mata alguém no trânsito, sua infração já não será digna de tal tolerância e o indivíduo será considerado um outsider à medida que se torna um assassino perante a lei e a opinião pública. Existe, portanto, uma tolerância variável com certos tipos de desvio, principalmente os que obedecem apenas a um código moral ao invés do penal e que nos trazem essa visão do próximo como “semelhante”. Neste segmento, há os casos em que o desvio só vai gerar as consequências típicas de um outsider se o mesmo for exposto, categorizados pelo autor como sendo um *desvio secreto*. O

adultério é o perfeito exemplo: o indivíduo em um relacionamento amoroso que trai a(o) parceira(o) pode até ter esta atividade incentivada pelo seu círculo de amigos, mas esse apoio será terminado e terá sua existência negada caso a traição se torne pública; para evitar o rótulo de cúmplice, os membros do círculo social lançarão mão do estigma do outsider para com o infiel. Baseado nesse exemplo, é possível traçar paralelos com algumas das principais características da pichação.

Por mais que a natureza da atividade envolva, fundamentalmente, a exposição das assinaturas para o transeunte, ainda assim existe uma tolerância variável curiosa. Afinal de contas, quantas pessoas não assumem o papel de desviante secreto ao assinarem seus nomes em uma carteira na escola? Ou riscam dizeres na mesa maltratada de um bar? Como afirma Becker (2009, p. 37), “não há razão para se supor que somente aqueles que finalmente cometem um ato desviante têm o impulso de fazê-lo”. Nenhum dos dois casos se enquadra na lei da pichação – apesar de as motivações e objetivos finais serem muito semelhantes –, mas nem por isso deixam de ser moralmente condenáveis. Ainda assim, na maioria das vezes eles são relativizados comodamente para os desviantes secretos, ao ponto de estes não serem acusados de desvio de caráter, traço de identidade geralmente associado aos desviantes assumidos.

Analisando um contexto mais amplo, essa relativização é histórica e passa por diversos momentos da humanidade até culminar em um ponto mais dualitário como o do contexto desta pesquisa.

Após pensar na cidade de Pompéia e seus escritos autorizados e não autorizados, de Nova Iorque, com o jovem Taki escrevendo aleatoriamente seu nome e endereço nos trens e também de Paris da década de 1960 e sua agitação política, as manifestações estudantis e as greves proletárias, foi possível perceber o quão antiga (e atual) é a atividade de escrita de nomes, frases, palavras de ordem, publicidade variadas em muros, com ou sem a devida autorização, configurando legalidade ou ilegalidade. (MITTMANN, 2012, p. 32)

Percebe-se que o ser humano tem uma necessidade natural de se fazer notar que transparece muitas vezes em pequenas ações como essas. A questão é que nem todos percorrem o caminho da carreira desviante até o fim, e os que percorrem passam a sofrer uma pressão social muito diferente daquela sentida pelos indivíduos que assinam paredes de banheiros. Por que isso acontece?

2.1 PLURILINGUISMO E OS DISCURSOS DA COMUNICAÇÃO

Como resposta, há algumas hipóteses que pretendo avaliar empiricamente e que deixam clara a riqueza científica deste tema para a área de comunicação e para a análise do discurso de Bakhtin: primeiramente, que a tolerância variável pode estar presente na clareza da mensagem para cada

receptor. Parto primeiro de um conceito mais abrangente de “o que é pichação”: todo conteúdo escrito em edificações públicas ou privadas sem a autorização dos respectivos donos, bem como informa a Lei n.º 9.605⁸ (BRASIL, 1998), incluindo aqueles conteúdos que não se enquadram como um verdadeiro picho nos termos de quem se autodenomina pichador. Um exemplo disso são manifestações graficamente claras para o leitor comum que vão desde poemas e declarações até sentenças políticas – em Campo Grande-MS, temos os casos popularmente conhecidos “ANDRÉ VENCEU O DEBATE” e “BERNAL AGIOTA”, para citar alguns. Constatamos que a percepção de uma pichação como algo negativo pode se tornar secundária quando o receptor entende o que está escrito e ainda mais irrelevante quando ele se identifica com a mensagem. Isso denota que grande parte da intolerância vem justamente do fato de algumas intervenções serem incompreensíveis para uma parcela da sociedade que, supostamente, não deveria ter dificuldades para ler o seu próprio idioma. Aceitar que um grupo minoritário ocupe espaços públicos com dizeres entendidos apenas dentro de seu contexto restrito se torna inaceitável; isso vindo de uma sociedade que polui o mesmo ambiente urbano com publicidade textual inacessível aos não alfabetizados, num processo semelhante de exclusão, mas em maior escala. E dentro desta parcela mencionada se encontram as grandes mídias, que têm ajudado a consolidar estereótipos negativos do pichador.

É aqui bem-vindo o plurilinguismo bakhtiniano para “designar a realidade heterogênea da linguagem, quando visualizada pelo ângulo da multiplicidade de línguas sociais” (KLAFKE, 2012, p. 20). Os papéis da mídia e do pichador encaixam-se perfeitamente nas definições de força centrípeta e centrífuga, respectivamente, dentro da linguagem. Com a primeira, faz-se a analogia da “centralizadora das ideologias verbais”, trabalhando até mesmo a teoria do agendamento para situar o jornalismo como responsável, em parte, por pautar os assuntos do dia a dia de uma sociedade. Para o pichador, cabe a função de expor por meio de sua atividade as relações sociais efetivas, com suas rusgas mascaradas, através de uma força que se caracteriza pelo questionamento das ditas “verdades oficiais”, expressas dentro de uma visão de mundo dominante e opressora.

Contudo, o sujeito a que se refere Bakhtin não é de forma alguma assujeitado ao embate entre as forças, pois sua singularidade é garantida pela efemeridade e pela particularidade de cada ato enunciativo, único e irrepetível, que se expressa em resposta às inúmeras vozes em interação e socialmente construídas (KLAFKE, 2012, p. 22).

O sujeito de Bakhtin é tanto o cidadão comum, que adentra o mencionado debate ao se indignar com o vandalismo urbano, quanto o nosso *outsider*, que tem no efêmero a própria essência do seu objeto e se utiliza, portanto, da repetição para se opor às demais vozes sociais que o cerceiam.

Em uma segunda proposta de trabalho, busca-se analisar a questão de como esse cerceamento pode interferir na necessidade ou falta de para ingressar no universo social da pichação como agente ativo. Tomando por base o pressuposto clássico de comunicação como sendo uma interação entre emissor e receptor que resulte em *feedback* ou que gere mudança, é possível afirmar que esse processo entre sociedade e indivíduo também é variável – principalmente por questões sociais. Considerando que muitas pessoas apresentam um comportamento desviante relativizado quando assinam carteiras escolares e banheiros, existem vários motivos diferentes para que, a partir daí, o sujeito ingresse definitivamente na carreira ou a abandone, sendo que nem todos os motivos possuem relação direta entre si. Na verdade, esta situação sequer configura uma “etapa obrigatória” no currículo de um pichador, como será visto logo adiante nas questões de identidade, mas será importante para o propósito específico: a continuidade na prática dessas intervenções está interligada ao grau de representatividade que o sujeito pichador tem na sociedade em que está inserido; no momento em que este tenta se expressar pelos meios ordinários e não obtém resultado satisfatório, passa a expor seu interdiscurso nos suportes típicos do picho, como muros e edificações, na tentativa de ser notado; passa a infringir regras que foram criadas por pessoas que não compreendem seus anseios.

Da mesma maneira, é verdade, em muitos aspectos, que os homens fazem regras para as mulheres em nossa sociedade (embora nos Estados Unidos isso esteja mudando rapidamente). Os negros veem-se sujeitos às regras feitas para eles por brancos. Os nascidos no exterior e aqueles etnicamente peculiares de outra maneira muitas vezes têm regras elaboradas para eles pela minoria anglo-saxã protestante. A classe média traça regras que a classe baixa deve obedecer – nas escolas, nos tribunais e em outros lugares (BECKER, 2009, p. 29).

Outra hipótese aqui é que mesmo aqueles que, assumidamente, picham apenas orientados pelo ego, para “ter ibope”⁹ entre os seus semelhantes, inconscientemente o fazem também como forma de resistência contra esses estigmas sociais. Consequentemente, aquele que assina seu nome inocentemente pelos locais que frequenta, geralmente atravessando uma etapa natural de autoafirmação típica da adolescência, não sentirá necessidade de prosseguir com suas pequenas demarcações territoriais caso perceba que suas necessidades e demandas têm importância dentro da sociedade, principalmente para a mídia e o poder público.

Um conceito fundamental para a AD¹⁰ é, dessa forma, o de condições de produção, que pode ser definido como o conjunto dos elementos que cerca a produção de um discurso: o contexto histórico-social, os interlocutores, o lugar de onde falam, a imagem que fazem de si, do outro e do assunto de que estão tratando. Todos esses aspectos devem ser levados em conta quando procuramos entender o sentido de um discurso (BRANDÃO, 2014, p. 6).

Obviamente que, encarando esse pensamento como regra, todos os pichadores seriam obrigatoriamente provenientes de ambientes mais humildes e com histórico de repressão, o que não é de modo algum uma verdade. Em minha experiência convivendo com muitos deles em Campo Grande, encontrei representantes de diferentes classes sociais, todos inseridos no mesmo contexto. A questão é que mesmo os mais abastados se identificavam com a ideologia de a pichação ser a voz dos oprimidos e sustentavam como motivação principal para pichar a revolta contra um sistema que não necessariamente os afeta negativamente, mas prejudica os seus pares.

Helena Brandão define o discurso como sendo “um dos lugares em que a ideologia se manifesta” e destaca “a importância de outro elemento fundamental com que a Análise do Discurso trabalha, o de formação ideológica” (BRANDÃO, 2014, p. 7). Esses conceitos nos permitem observar que a pichação é dialógica em sua essência; o discurso por trás do que é escrito, seja legível ou não, dialoga com o grupo social deles, que reconhece *quem* assinou e analisa critérios como dificuldade de acesso e visibilidade do alvo, e também com a sociedade que os marginaliza e abomina o que não entende, enxergando apenas um discurso desafiador.

3. A QUESTÃO DA IDENTIDADE

A constatação do pichador como um *outsider* ajuda a tecer novos caminhos para pesquisa, mas acredito que ainda não tenha tanta influência nas discussões que visam contradizer estereótipos. Para que isso seja possível, é preciso enumerar algumas das várias correntes ideológicas secundárias observadas nos pichadores campo-grandenses e que se refletem em outros contextos. Farei uso aqui de Hall e os conceitos da obra “A identidade cultural na pós-modernidade”, que contrapõe visões antigas sobre a construção da identidade do sujeito, para nortear este item.

O sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um “eu” coerente. Dentro de nós há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções, de tal modo que nossas identificações estão sendo continuamente deslocadas (HALL, 2005, p. 13).

A citação acima denota uma relação direta com aquilo que foi visto durante as entrevistas realizadas para a produção do documentário “Contra a Parede” (2014); a incoerência entre os muitos discursos, que a princípio causava estranheza, e que foi logo depois encarada como uma constante dentro da pichação.

Dentre alguns assuntos-chave, principalmente os pertinentes ao estereótipo do pichador – como ocupação (profissão) dos indivíduos, consumo de drogas e hipocrisia –, percebíamos que não havia

consenso; ainda assim, nenhum dos membros sofria qualquer tipo de penalidade ou segregação por conta de suas opiniões. O primeiro deles foi o enquadramento dentro do termo “arte” e o que poderia ser rotulado como tal. Pela opinião (e poder) pública(o), a resposta é simples: sim para o grafite e não para a pichação. Contudo, dentro do grupo social estudado existiam opiniões divergentes.

Eu acho que arte, mano, tá ligado? Arte mesmo não é nem beleza, mano. Arte é criatividade, tá ligado? O bagulho é... é um bagulho que você criou, tá ligado? Que você tirou da sua cabeça, mano. Tipo, tem muito mano que pinta quadro, pá. Tem mano que, pô. Cê olha os grafite, os mano faz uns *bomb*, faz uns bagulho da hora, mano. Uns personagem de realismo. Mas pô, tem uns mano lá que você olha os quadro... diz que é artista plástico, pá. Cheio de tinta, cheio de bagulheira, você não entende nada. Pô, é uma arte, mano! Por que? Porque o bagulho é a criatividade do cara, ele não imitou ninguém, tá ligado? Ele foi e fez o bagulho dele, mano. Como um cara que faz um *bomb*, um cara que faz um picho, o cara que anda de skate, que canta um rap, tá ligado? Isso aí, pra mim, tudo é arte, mano. É que nem os caras falam “ah, pichação é feio”. É feio, mano. Mas... é uma arte, mano. Tá ligado? É uma arte. O bagulho, mano, é a expressão de cada um. Cada um cria um nome, mano. Tá ligado? Desde o nome mais horrível ao mais bonito, tá ligado? (HENRIQUE; SANCHES; PIMENTA, 2014)

O recorte citado faz parte da fala de um pichador conhecido como RASTRO¹¹. Seu discurso não o descredencia ao posto de membro do mencionado grupo social e pode ser encarado como uma técnica de neutralização, comum em um desviante ainda “sensível a códigos de conduta convencionais” que infringe em sua atividade; poderia ser uma justificativa para validar o ato (BECKER, 2009). De todo modo, a opinião não deixa de se opor àquela da maioria dos pichadores: diferentemente do grafite, este tipo de intervenção não tem a intenção de ser agradável aos olhos na mesma medida em que causa desconforto e provoca o restante da sociedade.

Partindo para a análise da faixa etária média dos pichadores, encontram-se mais alguns aspectos a serem destacados: conforme informações do então delegado da Delegacia Especializada de Repressão a Crimes Ambientais e de Atendimento ao Turista (Decat), Silvano Mota (HENRIQUE; SANCHES; PIMENTA, 2014), a maioria das ações denunciadas era cometida principalmente por adolescentes com entre 15 e 17 anos de idade. Quando apreendidos, os jovens usualmente estavam em posse de bebidas alcoólicas ou sob efeito de entorpecentes. Não à toa, o período em que o pichador é menor de idade costuma representar o auge de suas atividades em termos de quantidade, dada a ciência de que as consequências legais são menores; e por estarem em idade escolar, os autores costuma dispor de mais tempo livre do que uma ocupação formal permitiria.

Essa situação nos concede uma concepção do pichador como “desocupado”, “vagabundo”, embutida no senso comum sobre o assunto. Para desfazer esse paradigma, é importante frisar que muitos

iniciados durante a adolescência permanecem ativos ao longo da vida adulta, sendo apenas mais cautelosos e reduzindo o número de alvos. Por não ser uma exclusividade de menores, conseqüentemente o picho é também sustentado por indivíduos que se sustentam: dos que nos informaram nas entrevistas sobre suas fontes de renda, encontramos indivíduos que trabalham com o grafite comercial, cargos públicos – como do então superintendente da Secretaria Municipal de Saúde Pública (Sesau) – e publicitários graduados. Historicamente, a atividade também está ligada à profissão de office boy, dada a mobilidade por todos os pontos da cidade que o trabalho envolve. Quanto ao consumo de drogas, há relatos de pichadores que fazem uso de substâncias entorpecentes antes de atividades mais perigosas, como escaladas em prédios, de modo a “diminuir o medo” inerente, mas ainda assim consideramos leviana qualquer relação direta entre os fatos; o consumo de drogas dentro do grupo foi observado como algo completamente baseado em crenças pessoais e individuais.

Ao tratar de questões financeiras, outro assunto em pauta é o da obtenção da matéria-prima base da pichação: a tinta. Os galões de 20 litros e os sprays, que variam numa faixa de R\$ 10 a R\$ 30 por lata, podem pesar no bolso dos envolvidos. Portanto, além da compra, outra opção citada é o roubo, principalmente em construções; nesses casos, o sujeito que investe seu dinheiro (ou o dos seus responsáveis, entre os mais jovens) na compra dos produtos pode ser ridicularizado pelo fato, caso o exponha. Contudo, acredito que a aquisição ilegal não seja representativa da maioria. O assunto então simplesmente não é abordado com frequência entre os praticantes para configurar um fator excludente.

Por fim, gostaria de abordar a citada questão da hipocrisia. Essa acusação recai sobre os pichadores principalmente nos casos de depredação de propriedade particular. “Por que eles não picham a própria casa, se acham isso tão bonito?” é a pergunta mais comum aqui. E, mais uma vez, não há consenso dentro do grupo. Para uma parcela dos pichadores, existe a mentalidade de que os alvos principais devam ser patrimônios públicos; esse argumento é geralmente utilizado pelos mais engajados politicamente e associados ao “picho protesto” por meio de mensagens. A ideologia de combate ao opressor tende a poupar os muros de residências e edificações que abriguem, possivelmente, outras vítimas de opressão. Do outro lado, pauta-se também na ideologia da luta de classes e enfrentamento do projeto hegemônico de desenvolvimento urbano para que pichadores oriundos da periferia ou regiões marginalizadas pela sociedade e poder público ocupem bairros nobres da cidade – áreas essencialmente não concebidas para os mesmos – por meio de assinaturas. De modo

geral, as assinaturas carregam o peso do ego e a possibilidade de reconhecimento, obtenção de status entre os praticantes, já que elas possibilitam a identificação de autoria mesmo quando são, aparentemente, ilegíveis aos olhos comuns. E justamente por se reconhecerem, alguns pichadores ainda cumprem um dos primeiros propósitos históricos da atividade: a marcação de território, que talvez seja o aspecto mais polêmico com relação à atitude de alguns pichadores de pouparem os próprios bens dos “pichos”.

Ainda há questões a serem desvendadas em relação a alguns pichadores que têm ressalvas estéticas quanto à presença de pichações em suas próprias residências; nossa hipótese é de que estes seriam indivíduos que não concordam com a categorização da pichação como “arte” e realmente espalham suas marcas consideradas “feias” como forma apenas de chamar atenção para reivindicações específicas. Mas ouvimos outras justificativas e casos que ajudam a compreender a situação. Primeiramente, muitos vivem em imóveis alugados, portanto não fazem algo que possa gerar consequências onerosas no caso de mudança. Para os que são proprietários de fato, há o temor de que as próprias assinaturas facilitem o trabalho de identificação para o único público a que esse objetivo não é direcionado: a polícia. Mesmo assim, testemunhamos personagens que tinham desde a parede e muros da casa pichados até a geladeira e o capô do carro, enriquecendo a discussão com possibilidades antes inimagináveis.

4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Para a pesquisadora Karina Kuschnir, os pichos “são marcas que traduzem pessoas, identidades, regiões; que trazem consigo memórias, histórias de vidas, projetos, perdas, sensações intensas de prazer, medo, aventura, revolta, realização, risco e morte”; os nomes e apelidos que são reproduzidos pela cidade “re-metem à biografia do indivíduo e à reputação que adquire junto aos seus pares” (KUSCHNIR; AZEVEDO, 2015, p. 113).

Mais do que tudo, esse aspecto social por trás da pichação é o que me mantém dentro desta linha de pesquisa. Ao nos desfazermos de conceitos pré-concebidos, é possível identificar os problemas sociais estruturais que costumam ser mascarados. O picho não pode ser varrido para baixo do tapete; ele é fruto de uma sociedade excludente, ao mesmo tempo que reflete diretamente as características da sociedade moderna, marcada por constantes mudanças e efêmera em sua essência.

Portanto, como defende Hall (2005, p. 39, grifo nosso) “em vez de falar da identidade como uma coisa acabada, deveríamos falar de identificação, e vê-la como um processo em andamento”. A

circunstancialidade desta identificação do pichador o leva a ingressar na atividade tanto quanto questões ideológicas, e somente com a compreensão desse fenômeno social em todas as suas vertentes é que podemos encontrar caminhos e políticas públicas eficientes. A continuidade deste trabalho não reside em encontrar soluções precisamente por não perceber o tema como um problema em si. Os pontos abordados aqui serão detalhados, pareados com diferentes correntes teóricas e, posteriormente, relacionados com a imprensa para identificar traços de subjetividade e conotações estereotipadas.

REFERÊNCIAS

- ARAKAKI, Gustavo; SANCHES, João Marcelo. Contra a parede. *Jornal Projétil*. Campo Grande. Ago. 2013, Nº 78, Ano 22, p. 3. Disponível em: <https://issuu.com/projetil/docs/projetil-78>. Acesso em: 25 maio 2017.
- BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. *Questões de Literatura e Estética: a Teoria do Romance*. São Paulo: Editora UNESP. 1993.
- BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Tradução de Maria Luisa X. de Borges. Revisão técnica de Karina Kuschnir. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.
- BRANDÃO, Helena H. N. Analisando o discurso. *Museu da Língua Portuguesa*. São Paulo. 18 nov. 2014. Disponível em: <http://www.museudalinguaportuguesa.org.br/?p=40>. Acesso em: 20 maio 2017.
- BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 fev. 1998*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 25 maio 2017.
- BRASIL. Lei nº 12.408, de 25 de maio de 2011. Altera o art. 65 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para descriminalizar o ato de grafitar, e dispõe sobre a proibição de comercialização de tintas em embalagens do tipo aerossol a menores de 18 (dezoito) anos. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2011*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12408.htm. Acesso em: 25 maio 2017.
- Contra a Parede – o grafite e a pichação em Campo Grande-MS. [Documentário]. Produção de Gustavo Arakaki Henrique, João Marcelo Correia Sanches e Thaís Lopes Pimenta. Campo Grande, 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oTGoxcKFvHo&t=1094s>. 51 min.
- HALL, Stuart. *A identidade cultura na pós-modernidade*. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- HENRIQUE, Gustavo Arakaki; SANCHES, João Marcelo Correia; PIMENTA, Thaís Lopes. *Contra a Parede – o grafite e a pichação em Campo Grande-MS*. TCC (Bacharelado em Comunicação Social – Jornalismo) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2014. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13vgdDtghHnzTBE7SFhATHZ8QpGRp60fv/edit?pli=1>.
- KLAFKE, Sandra R. *Traços de carnavalização na instauração do humor em A farsa da boa preguiça*, de Ariano Suassuna. 2012. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada). Centro de Ciências da Comunicação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2012. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4467>.
- KUSCHNIR, Karina; AZEVEDO, Vinícius Moraes de. *Caligrafias urbanas: pichação e linguagem visual no Rio de Janeiro*. *Revista Trama: Indústria Criativa em Revista*. Dossiê: A Cidade e as Questões do Urbano. Ano 1, vol. 1, julho a novembro de 2015: 110-122. ISBN: 1519-9347.
- MITTMANN, Daniel. *O sujeito pixador: tensões acerca da prática da pichação paulista*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/90125>.

POZOBON, Rejane de Oliveira; GIRARDI, Bibiano da Silva. LOCAIS PRIVADOS, MENSAGENS PÚBLICAS: poder e contrapoder entre as páginas dos jornais e as paredes pixadas. In: VI Congresso COMPOLÍTICA. Puc-Rio, 2015. Rio de Janeiro.

TRAVASSOS, William; COLIM, Alexandre. Pichador mata rival que “atropelou” pichação em São Paulo. SP no Ar, Portal R7, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://noticias.r7.com/sp-no-ar/videos/pichador-mata-rival-que-atropelou-pichacao-em-sao-paulo-16102015>. Acesso em: 24 maio 2017.

NOTAS

¹Segundo a Lei n.º 12.408, de 25 de maio de 2011, “não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional” (BRASIL, 2011).

²Boa parte das entrevistas e das conclusões tiradas a partir delas foram feitas em conjunto com os jornalistas Gustavo Arakaki Henrique e Thaís Lopes Pimenta; por conta disso, o uso do plural em algumas partes do texto faz referência ao trabalho que fizemos juntos anteriormente.

³Esta expressão foi cunhada em trabalhos prévios para representar tanto a pichação quanto o grafite, com objetivo principal de não expressar opiniões acerca da dicotomia entre o que é ou não considerado arte, e poderá aparecer também de forma abreviada (IGU).

⁴O termo, oriundo dos estudos de ocupação em sociologia, é transformado por Becker (2009) para se adequar ao estudo de carreiras desviantes.

⁵HENRIQUE, Gustavo Arakaki; SANCHES, João Marcelo Correia; PIMENTA, Thaís Lopes. Contra a Parede – o grafite e a pichação em Campo Grande-MS. TCC (bacharelado em Comunicação Social – Jornalismo) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2014.

⁶O termo em inglês crew pode ser traduzido como tripulação, turma ou grupo (tradução própria). No contexto social do grafite e da pichação, configura uma segunda assinatura, coletiva, que a maioria dos pichadores possui, complementar à individual que estes desenvolvem. Costuma designar um grupo de amigos ou moradores da mesma região que podem dividir harmoniosamente ou disputar os territórios para as IGUs pela cidade. Como uma espécie de time a ser defendido por seus membros, pode envolver recrutamentos de novos membros que auxiliem a expandir o nome da crew, chamada também de “grife” ou clã.

⁷Em São Paulo, um dos casos mais recentes aconteceu em outubro de 2015, onde dois homens foram baleados e mortos por um terceiro indivíduo, que foi preso em flagrante. Em seu depoimento, o atirador confessou que o crime foi motivado por vingança relacionada a um “atropelo”. Fonte: R7 TV.

⁸Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. § 1º Se o ato for

realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa.

⁹Gíria utilizado no meio para indicar popularidade, sucesso dentro dessa carreira.

¹⁰Análise do discurso.

¹¹RASTRO é o termo que o entrevistado assina, o seu “vulgo” na linguagem da pichação. Faz parte da crew campo-grandense “OSMF” (Os Mal-falados).

Capítulo 6



10.37423/231108431

A IMPORTÂNCIA DO SETOR DE VENDAS PARA OS MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL

Adeline Marques Reis

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro



Resumo: Este trabalho aborda o tema gestão de vendas em hotelaria, verificando as práticas utilizadas em meio de hospedagem hotel. A partir de uma pesquisa bibliográfica o trabalho discorre sobre a gestão de vendas de serviços, bem como apresentar as principais responsabilidades e objetivos do setor, além de processos internos e seus organogramas para o desenvolvimento de um hotel. Os resultados encontrados apresentam as práticas utilizadas como uma técnica valiosa para gestão de qualquer meio de hospedagem e para obter vantagem competitiva no mercado. Concluiu-se que a maior aplicação dos métodos de gestão de vendas, pelo gestor, proporciona otimização dos resultados a qualquer empreendimento.

Palavras-chave: Vendas de serviços; Hotelaria; Meio de hospedagem; Vantagem competitiva.

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, as pessoas deslocam-se de suas residências para outros locais, com diversos objetivos. Estes deslocamentos ampliaram-se ao longo do tempo, motivados por necessidades sociais, facilidades de transporte ou mesmo como opções para o desenvolvimento de atividades turísticas. Neste contexto e sob a perspectiva da OMT – Organização Mundial do Turismo (2020), o turismo é compreendido como atividades no qual as pessoas se deslocam a lugares diferentes do seu local de residência, desde que este período consecutivo seja inferior a um ano, com propósito de lazer, descanso, negócios, dentre outras.

No entanto, para a permanência do turista no destino selecionado para sua viagem, a grande maioria das viagens envolve algum tipo de hospedagem, o que faz com que a disponibilização de meios de hospedagem (MHs) se integre à atividade turística, assumindo um papel fundamental para todos aqueles que atuam na área. (ALDRIGUI, 2007). Por sua vez, as empresas hoteleiras, na concepção de Castelli (2003), podem ser compreendidas como sendo organizações que, mediante o pagamento de diárias, oferece a prestação de serviços de alojamento à clientela indiscriminada. Não obstante, Camargo (2004) observa que viajantes necessitam de acolhimento, envolvimento, o que torna a hospitalidade um elemento essencial à economia moderna, tendo em vista que as pessoas consomem e gastam nessas migrações, que são consideradas lúdicas.

Há que se levar em conta, conforme indica Viera, que existem hóspedes que planejam com antecedência as suas viagens, incluindo as estadas em meios de hospedagem. Estas, por sua vez, são pessoas que nem sempre dão uma importância maior ao preço, pois o fator motivacional é o ambiente e o serviço do hotel; sendo que o valor assume um papel secundário (2004). Paralelamente, Abranja e Marques (2016) salientam que o consumidor tem se tornado cada vez mais exigente e informado, demandando, por parte dos gestores, a oferecer, gradualmente, mais qualidade aos produtos, serviços e atendimento, tendo em vista de que a concorrência também se torna mais forte e competitiva.

Concomitantemente, ao levar-se em consideração o perfil dos clientes e as recentes modificações na operação das atividades hoteleiras, causadas principalmente pela pandemia da Covid19, a Confederação Nacional do Comércio indica que as novas tecnologias, ao contrário do que se imaginava, não eliminaram os setores tradicionais da economia, especialmente na hotelaria, mas forçaram sua adaptação de forma conceitual e estrutural, atingindo a operação dos processos devido a esta ampliação do poder de escolha dos clientes/hóspedes. (CNC, 2018). O setor de vendas não foi

poupado desta nova realidade, pois constitui-se em um dos principais responsáveis por captar novos clientes para os meios de hospedagem, assim como fidelizar os já existentes.

MEIOS DE HOSPEDAGEM E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Tendo em vista que os equipamentos de hospedagem são componentes fundamentais da atividade turística, pode-se inferir que sem um local para hospedagem, o turista enfrentará dificuldades para permanecer na localidade e, em consequência, não poderá fazer uso das facilidades ligadas ao turismo e movimentar a economia do local. E sob a perspectiva econômica, a hospedagem é responsável pela geração de empregos diretos e indiretos, assim como possui uma estreita relação com os setores de eventos, alimentação, transportes, entre outros (ALDRIGUI, 2007).

Entretanto, não se deve restringir os estudos da hospedagem apenas ao exemplo dos hotéis. Beni (2000) destacou que existem basicamente dois grupos de meios de hospedagem, os hoteleiros e os extra-hoteleiros. Mais recentemente, Giaretta (2005) denominou as estruturas que não são hotéis como “meios de hospedagem alternativos”.

No que refere-se aos meios de hospedagem, todos são chamados hoteleiros, exceto os motéis, que são alvo de legislação diferenciada e podem ser simplesmente chamados de hotéis. Já no caso dos equipamentos extra-hoteleiros ou alternativos, o ponto comum é a oferta de hospedagem, possuindo instalações e serviços distintos, que podem ser denominados de formas distintas: Hotel-padrão (H) Hotel de lazer (HL) Hotel-residência ou suite service (HR) Hotel-club (HC) Hotel de saúde/ Spa (HS) Hotel-fazenda (HF), Eco-hotel (BENI, 2000). Segundo Giaretta (2005), meios de hospedagem alternativos podem ser descritos da seguinte maneira:

[...] o meio de hospedagem não convencional que complementa a oferta de leitos nos destinos turísticos, e tem como característica ser mais econômico do que a hospedagem convencional e apresenta uma grande variação quanto à sua prestação de serviços. É de propriedade de pequenos empreendedores e apresenta um leque composto por albergues da juventude, bed and breakfast, campings, acampamentos, residências estudantis, alojamentos esportivos, quartos em residências da população local, casas alugadas de residentes da localidade, pousadas, hotel sobre rodas, estabelecimentos religiosos, alojamentos de clubes de campo etc.

Em contrapartida, segundo o SBClass (Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem) em uma parceria do Ministério do Turismo com o Inmetro, os meios de hospedagem caracterizam-se pelo uso de estrelas para sete tipos de empreendimentos: hotel, hotel fazenda, cama e café, resort, hotel histórico, pousada e flat/apart-hotel. Eles devem atender determinados requisitos para adquirir

de uma a cinco estrelas, de acordo com as condições de infraestrutura, equipamentos, serviços oferecidos aos hóspedes e práticas de sustentabilidade.

Ainda segundo o SBClass, ressalta-se as características de alguns tipos de meios de hospedagem que requerem uma estrutura organizacional mais ampla, a saber: “Resort (4 a 5 estrelas): Hotel com infraestrutura de lazer e entretenimento que oferece serviços de estética, atividades físicas, recreação e convívio com a natureza no próprio empreendimento; Hotel-Fazenda (1 a 5 estrelas): Hotel instalado em uma fazenda ou outro tipo de exploração agropecuária e que oferece a vivência do ambiente rural; Cama e Café (1 a 4 estrelas): Meio de Hospedagem oferecido em residências, com o máximo de três unidades habitacionais para uso turístico, em que o dono more no local, com café da manhã e serviços de limpeza; Hotel Histórico (3 a 5 estrelas): Hotel instalado em edificação com importância histórica; Pousada (1 a 5 estrelas): empreendimento de característica horizontal, composto de no máximo 30 unidades habitacionais e 90 leitos, com serviços de recepção, alimentação e alojamento temporário, podendo ser em prédio único com até três pavimentos, ou contar com chalés ou bangalôs; Flat/Apart Hotel (3 a 5 estrelas): Meio de hospedagem em edifício, com serviços de recepção, limpeza e arrumação, constituídos por unidades habitacionais que dispõem de dormitório, banheiro, sala e cozinha equipada, com administração e comercialização integrada, que possua serviço de recepção, limpeza e arrumação e Hotel (1 a 5 estrelas): Meio de hospedagem com serviço de recepção e alimentação; No Brasil, a evolução da hospedagem se deu conforme as características do crescimento do país. Iniciou-se com ranchos e vendas que se estabeleciam ao longo dos caminhos utilizados pelos desbravadores, os quais se aventuravam Brasil adentro, em busca de ouro. Tradicionalmente, a tipologia de hotel é o exemplo mais utilizado de meio de hospedagem.

Ainda de acordo com o SBClass, há determinadas posturas legais exigidas em um hotel, como: segurança, higiene, conservação e manutenção, atendimento ao hóspede, e itens destinados a avaliar os setores específicos dos meios de hospedagem, como a portaria e recepção, setor habitacional, áreas sociais, alimentos e bebidas, cuidados com o meio ambiente. Para oferecer estes serviços, os meios de hospedagem necessitam de profissionais capacitados para os setores de recepção, governança, alimentos e bebidas, segurança, manutenção, *revenue management*, eventos, marketing e vendas, sendo este o objeto de estudo deste artigo.

O SETOR DE VENDAS E OS NEGÓCIOS HOTELEIROS

A atratividade da indústria pode ser modelada por uma empresa aumentando sua posição competitiva, o que a torna uma escolha estratégica desafiante para o setor de vendas, que visa estabelecer uma posição lucrativa e sustentável contra as forças que determinam a concorrência nessa mesma indústria. Para tanto, Porter (1985) exemplifica que a empresa pode melhorar sua posição competitiva perante os concorrentes se executar uma boa escolha estratégica, sendo está atrelada às atividades executadas pela empresa desde o projeto do produto ou do serviço até o consumidor final, gerando um valor monetário para que estes produtos ou serviços possam ser adquiridos. E sob a perspectiva de Hayes e Ninemeier (2005), o departamento de marketing e vendas é o responsável por não apenas descobrir, mas cultivar os seus hóspedes em potencial, alinhando os desejos e necessidades que combinem com os produtos e serviços oferecidos.

Porter (1985), no entanto, ressalta que diversas estratégias podem gerar vantagens competitivas, sendo estas baseadas em liderança em custo, diferenciação e enfoque. Na liderança em custo, a empresa oferece produtos e serviços equivalentes aos seus concorrentes, mas a um preço igual ou inferior, gerando um retorno financeiro mais alto pelo quantitativo da procura ser maior. No caso da diferenciação, a empresa oferece um diferencial dos concorrentes baseado na demanda dos compradores, a fim de satisfazer suas necessidades e expectativas. A terceira estratégia é o enfoque, onde a empresa busca atender às necessidades de um público-alvo ou segmento.

Isto posto, tais conceitos podem ser aplicados à hotelaria quando Espat (2023) se refere ao caso de eventos em uma localidade, onde o setor de vendas hoteleiro utiliza a estratégia de diminuir a tarifa para o período, visando uma maior atratividade perante os concorrentes. No entanto, Souki observa que se tornou inadmissível manter os padrões de atendimento que se utilizava no passado, já que vivemos em ambiente hipercompetitivo, sendo essencial que as empresas saibam utilizar, de forma assertiva, os dados gerados sobre seu negócio e, conseqüentemente, melhorar constantemente o atendimento aos seus clientes.

No tocante a atratividade, Espat (2023) esclarece que essa pode ser operacionalizada ao explorar os recursos disponíveis de uma unidade hoteleira que não podem ser observados em seus concorrentes. Assim, tais características podem ser um dos fatores de atração que permitem que seus gestores atraiam uma quantidade maior de público. Ademais, neste contexto, há também de se ponderar que há a possibilidade de modificar suas instalações e serviços, buscando atender a necessidade de um

determinado público-alvo. Conforme as estratégias abordadas de custo, diferenciação e enfoque cabe a cada empresa decidir quais estratégias adotar.

A adequação e aplicabilidade dessas estratégias devem estar presentes em todo o processo de controle de qualidade. Com estes aspectos esclarecidos, cada colaborador pertencente ao setor comercial possui uma função que se projeta de forma permanente e progressiva sobre o empreendimento que atua (CASTELLI, 2005). Assim, através da equalização destes preceitos, tem-se a oportunidade de impulsionar a produtividade operacional, gerencial, administrativa e financeira, elementos estes essenciais para o ciclo de vida¹ de quaisquer empreendimentos (BELLI, 1998).

Desse modo, segundo Queiroz (2008), o desenvolvimento de um departamento comercial possui, por base, assim como os demais setores atuantes na hotelaria, a satisfação do seu público-alvo, tendo como fator chave de sucesso a excelência na prestação de um serviço que surpreenda as expectativas de seus consumidores através da utilização de todas as alternativas e meios disponíveis para satisfazer suas necessidades para que, ao fim, eles adquiram o produto ou serviço que está sendo comercializado.

Na busca por satisfazer os seus clientes, a personalização e flexibilidade são fatores decisivos para que o cliente efetue uma reserva ou uma compra (QUEIROZ, 2008). No intuito de lograr sucesso, Kotler (2012) defende que é imprescindível ouvir os seus clientes, sendo que esta ação se constitui em elemento fundamental para um bom relacionamento com os mesmos. Desta forma, os serviços prestados pelo departamento de vendas devem focar nos seguintes elementos: no relacionamento com os clientes; na gestão de reservas e coordenação de grupos; eventos externos e internos; e no marketing através das redes sociais. De maneira direta ou indireta, estas ações possuem influência sobre o funcionamento do hotel como um todo (QUEIROZ, 2008). A partir desses focos estabelecidos, o setor comercial deve possuir:

- Relacionamento com clientes: Com o objetivo de encantar e fidelizar clientes, realiza-se conexões e comunicação contínua e transparente entre os consumidores da marca. (QUEIROZ, 2008)
- Gestão de reservas e coordenação de grupos: Desenvolver estratégias tarifárias de acordo com a demanda de reservas advindas de empresas que se hospedam no hotel. (GUERREIRO, 2020).

- Organização de eventos: aqui o setor comercial engloba ações de análise de mercado, planejamento, cumprimento dos orçamentos definidos e a promoção do hotel. (GUERREIRO, 2020).
- Marketing e redes sociais: as atribuições de marketing compreendem a identificação e a captação de clientes em potencial, sob o poder de persuasão para que se tornem hóspedes. Deste modo, à luz desta realidade, é imprescindível analisar o histórico e perfil de clientes para que se possa desenvolver campanhas adequadas – em especial as feitas pelas redes sociais – ao público-alvo, transformando os dados gerados pelos programas informáticos e pela força de vendas em informação útil (ABRANJA et al., 2019).

Através dessas atribuições, a equipe comercial deve atuar no sentido de manter o hotel ocupado, com o melhor nível de receita possível, valendo-se de diferentes estratégias comerciais (ALDRIGUI, 2007). Logo, cabe também a este departamento estabelecer relações de proximidade com os hóspedes, para que estes se sintam confiantes ao adquirir o produto ou serviço hoteleiro ofertado (COSTA, 2012). Por causa disso, cada vez mais o vendedor precisa entender as necessidades e expectativas do cliente para surpreendê-lo, oferecendo muito mais do que ele espera. Para tanto, estes profissionais devem se valer de pesquisas prévias, que buscam compreender desejos e o perfil sobre o potencial cliente (CHIAVENATO, 2014).

Apesar de Chiavenato (2014) reforçar que a prática da venda está diretamente ligada às estratégias empresariais, contemplando interesses e objetivos da organização e de seus clientes, tal autor ressalta que vender vai além de cumprir os processos que envolvem a prospecção de clientes e metas, ressaltando o pós-venda (etapa que se inicia logo após o momento da aquisição do produto ou serviço) como uma ação importante para fidelizar o cliente e entender como foi sua experiência com o produto ou serviço ofertado. Inegavelmente, o pós-venda permite contactar os clientes que se hospedaram no hotel, ou realizaram eventos em suas dependências, para perceber se estes ocorreram conforme o esperado e, a partir dessas informações, melhorar a prestação de serviços com o intuito de garantir a fidelização desses consumidores e conquistar melhores posicionamentos em seu mercado de atuação (GUERREIRO, 2020)

Diante destes preceitos, Ansarah (2001) relata que o hotel é um empreendimento voltado para a prestação destes serviços, e os serviços são heterogêneos, intangíveis², perecíveis³ e inseparáveis ou seja, a oferta e consumo são simultâneos, não gerando o poder de propriedade. A “perecibilidade” do produto hoteleiro gera a impossibilidade de estocar a capacidade de UHs do hotel. Ou seja, os quartos

não ocupados nunca mais poderão ser recuperados enquanto geradores de receita, gerando apenas custos fixos para o hotel (CAON, 2008, p. 63).

Desta forma, mediante a prestação de serviços, o setor hoteleiro tem buscado, assim como outras indústrias, estar mais presente no dia a dia de seus consumidores. O setor de vendas utiliza como estratégia a aproximação, através da internet e seus canais de comunicação, encurtando o tempo de demora nos contatos e respostas, além de possibilitar o *feedback* imediato sobre os serviços ofertados (CAON, 2008).

Com o aumento do uso da internet, a hotelaria obteve a possibilidade de acompanhar o *feedback* de seus clientes quando estes são postados em redes sociais e plataformas de avaliação *online*. Esta ação pode vir a ser uma grande aliada na captação de clientes, visto que nesses ambientes *online* existem um maior engajamento de pessoas voltadas a consumirem produtos e serviços que foram avaliados, de forma positiva, por outras pessoas (GOMES; MONDO. 2015).

Outrossim, a internet mudou a forma como as pessoas adquirem suas viagens. Neste contexto, as OTAs (*Online Travel Agency*) como a Booking.com, Expedia, Hurb, entre outros, se destacam como intermediários de serviços turísticos pelo mundo. Assim, os meios de hospedagens, ao aderirem às OTAs, possuem um importante canal de distribuição que busca, através de suas estratégias de marketing, alcançar cada vez mais indivíduos considerados hóspedes potenciais (VIEIRA, 2020). Através destas plataformas, os meios de hospedagem procuram utilizar a internet a seu favor, agregando serviços personalizados, visando se tornarem competitivos nos mercados em que atuam (GUIMARÃES; MENEZES, 2016).

Neste mundo onde negócios e tecnologias estão cada vez mais complementares e aprimorados (MEGIDO; SZULCSEWSKI, 2007), o consumidor de hospedagem é certamente uma pessoa que está integrada e atualizada sobre o que acontece no mundo, tendo desejos e expectativas cada vez maiores sobre os serviços hoteleiros⁴ (SIMONI; BANDEIRA, 2012). Assim, o trabalho de vendas passou de uma tarefa que até então demandava, a prospecção de clientes como estágio inicial, e o pós-venda como estágio final, para uma atividade mais complexa devido à globalização (CHIAVENATO, 2014).

A globalização, por sua vez, influenciou as conexões no mundo virtual encurtando distâncias e encontros presenciais. Porém, observa-se ainda a necessidade de conexões presenciais para que as equipes de venda consigam realizar a captação de novos hóspedes. Neste contexto, este grupo precisa de um poder de *networking* para criar e manter bons relacionamentos com representantes de empresas que possam gerar futuras demandas (DARLING, 2007). A mesma autora (2007) aborda o

networking como uma atividade inter-relacionada que integra técnicas de marketing e vendas que funcionam melhor juntas do que separadas. Desta forma, o profissional de vendas assume papel de destaque nesses relacionamentos, mas precisam de uma capacidade de conquistar pessoas e estar abertos para oportunidades não previstas, potencializando as oportunidades em convertê-las em relacionamentos vantajosos.

Neste contexto, muitas vezes, para determinados clientes, a verificação da página web do hotel e, no máximo, alguns telefonemas, são suficientes para concretizar a venda, o que facilita a atuação da equipe de vendas. Tal descrição se mostra interessante pois diminui, consideravelmente, o custo com prospecções e marketing (CASTRO; NEVES, 2010).

Unissonante, a sobrevivência do empreendimento necessita das estratégias e serviços que atendam às necessidades dos clientes. Para alcançar essa estratégia é necessário falar com os clientes, solucionar suas dúvidas e outras questões referentes aos serviços ofertados. A maneira como a empresa se comunica com o cliente – e-mails, ligações telefônicas, envio de folder de lazer e eventos para as empresas, questionário e/ou diálogo para com os hóspedes – é um fator decisivo para seu entusiasmo e expectativa (DARLING, 2007).

Já no contexto do empreendimento hoteleiro e sua estrutura, observa-se a necessidade do uso da comunicação interna por parte dos funcionários do setor de vendas. A forma de comunicação mais utilizada internamente é a oral (reunião, diálogo, por telefone) e a escrita (quadros de aviso, bilhetes, ordem de serviço), que contém informações detalhadas sobre grupos, eventos, *coffee-breaks*, almoços, jantares, coquetéis que se possam vir a serem realizados no local. Isto posto, estas formas de comunicação interna visam garantir que todo o serviço é prestado de acordo com as necessidades, expectativas e exigências dos clientes, informando também os restantes departamentos sobre os eventos diários que irão ocorrer ou os grupos que irão chegar (STREIBEL, 2003).

Não obstante, além de uma assertiva comunicação interna, o setor de vendas também depende de uma comunicação externa para: obter novos contatos; definir condições de tarifas especiais; apreender um maior número de informações sobre os clientes; etc. Tais ritos externos permitirão uma maior proximidade junto ao nicho pretendido e objetivarão a garantia de sua lealdade⁵ (GUERREIRO, 2020).

Em conjunto e a partir dessas comunicações internas e externas, a área de vendas: conecta-se com seus clientes e atinge seus desejos e expectativas (ASN, 2016); estabelece ações de *follow-up* para

perceber se estes hóspedes estão satisfeitos e se futuramente realizarão novas hospedagens ou eventos (CAMELO; COELHO-COSTA, 2016).

Sendo assim, o profissional atuante no setor comercial necessita possuir: confiabilidade, aparência, bom atendimento, estética, desempenho operacional, investir no marketing, ampliar seu relacionamento com clientes, monitorar o mercado – suas tendências, oportunidades e concorrentes. Além de oferecer novas fontes de receita, captação de novos e diferenciados clientes, combater a baixa sazonalidade atendendo mercados em expansão e, ao mesmo tempo, abrir novas oportunidades de inovação e diferencial na exploração de outros serviços do meio de hospedagem, criando um ambiente favorável. (MACDONALD; TANNER, 2006).

Através do desenvolvimento das habilidades citadas, o profissional de vendas possui ferramentas que auxiliam uma melhor execução de suas tarefas e dos procedimentos até então utilizados para as vendas. Como o advento dos sites de busca, é possível aos profissionais do setor de vendas obterem informações das tarifas aplicadas por outros empreendimentos, assim como coletar informações necessárias sobre perfil dos clientes e facilitando o contato, permitindo aos viajantes a visualização de hotéis e tarifas, assim como da possibilidade de reservar um quarto através destes sites (PORTER-ROTH, 2002).

Os hotéis que se destacam no mercado se adequaram a essa nova realidade, que influenciou e modificou os processos e procedimentos de venda, gerando mudanças na demanda por parte dos clientes e dos fornecedores. Juntamente com todas estas inovações, surgiram as *Requests for Proposal* Online (RFP), que podem ser utilizadas para qualquer atividade que envolva aquisição de produtos ou serviços. Afinal, a RFP é uma solicitação de proposta comercial para aquisição de algum produto ou serviço (PORTER-ROTH, 2002).

Sob a ótica de Golden-Romero (2007), uma RFP vai além do que uma simples solicitação de orçamento, pois junto a esta solicitação se encontra: a demanda especificada; detalhes como históricos da empresa sob eventos ou demanda de grupos anteriormente; informações sob orçamento que o solicitante possui para aquela demanda; capacidades e formatos específicos, facilitando assim a compreensão da demanda. Além da possibilidade da utilização das RFP, existem os canais de distribuição indiretos oferecidos através das agências de viagens, OTAs, operadoras de turismo, consolidadoras e representantes hoteleiros que utilizam o *e-commerce* e os Sistemas Globais de Distribuição como Amadeus, Sabre, Galileo e Worldspan (GUERREIRO, 2020).

No entanto, além das plataformas, que auxiliam o setor de vendas no ato de recebimento de demandas por parte dos clientes, também existem plataformas que auxiliam os mesmos na precificação, facilitando a visualização tarifária do concorrente, visto que muitos hotéis estabelecem seus preços baseados em preços praticados por empresas concorrentes no mercado em que atua. Ademais, há também o auxílio na definição de preços por meio do *yield management*, que é uma ferramenta essencial para incrementar a receita, visando maximizá-la, estabelecendo tarifas com base em oferta e demanda e no competidor do mercado, a fim de que o retorno esteja dentro dos objetivos traçados pela empresa (LARA, 2001). Ou seja, para manter-se no mercado de vendas, os profissionais devem estar atentos ao cenário interno e externo, assim como perceber as suas variações, que muitas vezes não podem ser controladas.

CONCLUSÃO

O mercado de serviços turísticos no Brasil tem crescido de forma expressiva, tanto com o aumento do número de turistas, quanto em oferta de atrativos, meios de hospedagem e agências, gerando o aumento da concorrência. Portanto, para estar alinhado a esse crescimento é preciso ofertar serviços de qualidade, ou seja, diferenciados. Constata-se que o setor de vendas ainda possui grande importância nas modalidades de captação de clientes, já que visa a satisfação do seu público-alvo, tendo como fator chave de sucesso a excelência na prestação de um serviço que surpreenda as expectativas de seus consumidores através da utilização de todas as alternativas e meios disponíveis para satisfazer suas necessidades, numa tentativa de otimizar esta captação e de se destacar dos concorrentes, exercendo um papel fundamental nos resultados econômicos do meio de hospedagem.

Apesar das modificações de operação pós pandemia da Covid19, observa-se que o setor exerce um esforço adicional no contato com novos parceiros e novos clientes, além de buscar a fidelização dos clientes já existentes. Ademais, pelo fato da publicidade e promoção chegarem principalmente aos clientes efetivos, mas raramente chegarem a novos clientes, o setor de vendas dos meios de hospedagem presta os serviços necessários para manter as relações vantajosas para ambas as partes, que se formalizam em negócios bem-sucedidos. Para tanto, contactam seus clientes para perceber se o serviço prestado ocorreu conforme o esperado, ou seja, o pós-venda.

Mediante tal cenário, constata-se que o setor de vendas é um grande agente dentro do meio de hospedagem por promoverem toda a oferta a agentes ou operadores específicos, o que pode permitir a diversificação dos mercados e a escolha dos clientes por segmentos, aumentando a rentabilidade do

meio de hospedagem. Isto porque é através desse contato direto com os clientes que o time de vendas pode fornecer a equipe de marketing os dados sobre pacotes, serviços e propostas mais interessantes de acordo com a percepção dos clientes, otimizando tempo com prospecção de novos clientes e custos com ações de marketing.

Desta forma, pode-se afirmar que o setor de vendas possui forte influência em manter o hotel com taxas de ocupação exequíveis, ao mesmo tempo em que busca o melhor nível de receita possível mediante o acompanhamento efetivo de informações das tarifas aplicadas por outros empreendimentos, assim como coletar informações necessárias sobre perfil dos clientes (público-alvo, quem é, como se comporta, quais são suas preferências, suas necessidades e suas dores), facilitando o contato através da prospecção de clientes como estágio inicial, e o pós-venda como estágio final a fim de oferecer-lhe o melhor serviço possível.

Com isso, destacamos que o setor de vendas é fundamental na colaboração para que o hotel tenha sempre um bom desempenho. Pelo fato de a hotelaria ser uma área desafiadora que passa por altos e baixos ao longo do ano, investir em estratégias conjuntas com o time de vendas pode ser o caminho para planejar ações assertivas.

REFERÊNCIAS

- ABRANJA, N; MARQUES, A. Produtos, Mercados e Destinos Turísticos. Ramada: Edições Pedagogo, abril de 2016.
- ALBUQUERQUE, F. S. B et al. Utilização da ferramenta request for proposal (RFP) nas vendas de um hotel de negócios. Revista de psicologia, v.13 (44), p.22-39, 2019.
- ANDRADE, E. B. A oferta turística: uma abordagem mercadológica. Turismo : Visão e Ação, v. 1, p.2-79. 1998.
- ALDRIGUI, M. Meios de hospedagem. São Paulo: Editora Aleph, 2007
- BAHL, M. Eventos: A importância para o turismo do Terceiro Milênio. São Paulo: Roca, 2003.
- BONFIM, B; OLIVEIRA, I; et al. Representatividade do Mercado de hospedagem de Campo Grande (MS) nos canais de distribuição acessados pelas tecnologias de informação e comunicação (TICS). Revista de Turismo Contemporâneo, v.7, p.303-320, 2019.
- BURG, Q, O; MONDO, T, S. Influência de diferentes opções de reserva na decisão de compra de hotéis. Journals - Not for CDI Discovery Marketing & Tourism Review, v.5, p 5-38. 2020.
- CAMARGO, L. O. L. Hospitalidade. São Paulo:Aleph, 2004.
- CASTELLI, G. Administração Hoteleira. Caxias do Sul: EDUCS, 2003
- DARLING, D. Networking: Desenvolva sua carreira criando bons relacionamentos. São Paulo: Sextante 2007.
- FILHO, G.G. A publicidade do turismo no contexto da competitividade. Turismo : Visão e Ação, v. 1, p. 1-.61, 1998.
- GUERREIRO, M. L ; CORREIA, M. B ; SOUSA, C. Análise de consumo numa unidade hoteleira no Algarve-Portugal, com o recurso de ferramentas de business intelligence. Turismo : Visão e Ação, v.19, p.3-513, 2017.
- HAYES, D. K; NINEMEIER, J. D. Gestão de operações hoteleiras. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- KOTLER, P. Administração de Marketing.14. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.
- MACDONALD, J; TANNER, S. Aprenda a comunicar-se melhor no trabalho. São Paulo: Planeta 2006.
- MINISTÉRIODOTURISMO.Gov.br(2012).Disponívelem:<https://www.gov.br/turismo/ptbr/assuntos/noticias/pordentrodosbclassconhecaasestrelasdeuresort#:~:text=O%20SBClass%20%C3%A9%20uma%20parceria%20do%20Minist%C3%A9rio%20do,e%20caf%C3%A9%20resort%2C%20hotel%20hist%C3%B3rico%2C%20pousada%20e%20flat%2Fapart-hotel>. Acesso em: 20/11/2023
- MONDO, T. S; COSTA, J. I. P. A Influência da Promoção de Vendas na Captação de Clientes: Um Estudo na Hotelaria Catarinense. Revista brasileira de marketing, v.12 (2), p.87-107, 2013.

OPES, D, MARQUES, J. S. Gestão de vendas em hotelaria: Um estudo de caso da empresa Alfa. Revista científica da Ajes. v.7, p 63-82, 2018.

PORTES, M. E. Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SANTOS, T. B ; SANTOS A. C. M. Z. Competências são importantes para agentes de viagem? Um estudo exploratório em agências de Porto Alegre. Turismo : Visão e Ação, v..20, p.29-50, 2017.

SILVA, E. L; MENEZES, E. M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOUKI, O. As 7 chaves da fidelização de clientes. São Paulo: Harbra, 2006

ULIACH, M. M, MENEZES, V. O. Estratégias de vendas em eventos na hotelaria: Um estudo introdutório. Fórum Internacional de Turismo do Iguassu. v.3,p .5-17, 2014.

VIERA, E. V. Qualidade em serviços hoteleiros: a satisfação dos clientes é função de todos. Caxias do Sul: Educs, 2004.

Capítulo 7



10.37423/231208477

UM ESTUDO ACERCA DA IMAGEM E DOS SERVIÇOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Ariosto Sparemberger

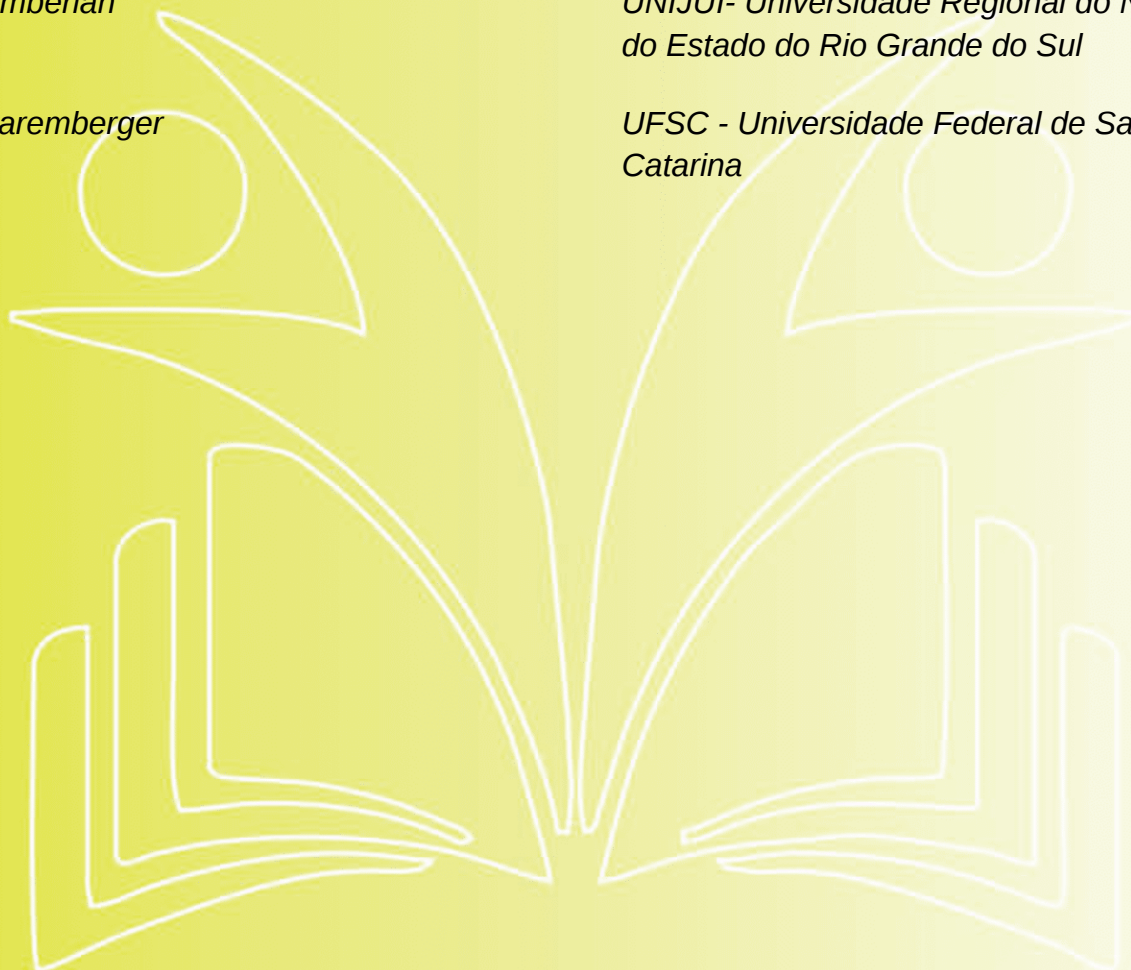
*UNIJUÍ-Universidade Regional do Noroeste
do Estado do Rio Grande do Sul*

Luciano Zamberlan

*UNIJUÍ- Universidade Regional do Noroeste
do Estado do Rio Grande do Sul*

Cristian Sparemberger

*UFSC - Universidade Federal de Santa
Catarina*



Resumo: Este estudo teve como objetivo investigar junto aos vinte municípios da Região Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul a atual situação referente ao marketing de imagem e de serviços disponibilizados na região. Sendo uma avaliação a partir da visão dos gestores públicos, prefeitos e assessores municipais. Para tanto, elaborou-se uma pesquisa quantitativa para a coleta de dados primários por meio de questionário estruturado com seis questões relacionada ao marketing de imagem e 13 assertivas sobre marketing de serviços, além do instrumento de pesquisa por meio dos rótulos bipolares para avaliar a imagem que a pessoa tem em relação ao município. Para a pesquisa, utilizou-se da escala de mensuração modelo likert. A análise foi realizada utilizando-se da metodologia de métodos da estatística de distribuição de frequências relativas e de porcentagens que tem cem como denominador. O resultado quanto a avaliação da imagem dos municípios, indica que (75%) das cidades apresentam produtos e ou serviços que atrai visitantes, compradores e empreendedores e (95%) concordam que os municípios realizam divulgação do seus eventos e atividades gerando imagem positiva dos locais. A pesquisa mostra que o percentual mais significativo em relação a imagem das cidades está associado a ser religiosa (65%), hospitaleira (70%), desenvolvida (65%) e segura (65%). Os serviços mais bem avaliados estão relacionados com a limpeza urbana e oferta de cooperativas de crédito (95%) e a quantidade de lojas de vestuário e calçados (85%). Já em relação a oferta de serviços de hotelaria, Shopping e centro comercial, representa relativa preocupação para os municípios da região.

Palavras-chave: marketing de imagem, serviços, municípios.

INTRODUÇÃO

O marketing tem sido definido por autores e investigadores (Kotler, 2000; Las Casas, 2006; Kotler & Armstrong, 2000), como um campo de estudo que tem nas pessoas o seu foco maior de pesquisa e de análise. Ou seja, o marketing é feito de pessoas para pessoas. Embora nos últimos anos vem se apropriando de ferramentas tecnológicas para buscar diferentes formas de contatar clientes, empresas e consumidores.

De acordo com Las Casas (2006), o marketing pode ser definido como uma área do conhecimento que engloba todas as atividades concernentes às relações de troca, orientadas para a satisfação dos desejos e necessidades dos consumidores visando alcançar determinados objetivos de empresas ou indivíduos e considerando sempre o ambiente de atuação e o impacto que essas relações causam no bem-estar da sociedade. É por meio do marketing que as pessoas encontram aquilo que necessitam e desejam através de troca.

Por ser uma área complexa, o marketing subdivide-se em inúmeras vertentes, oferecendo assim, diversas possibilidades de linhas de pesquisa, de estudo e de análise. No entanto, o presente estudo tem como foco principal o Marketing de Lugares. O objetivo central do Marketing de Lugares é a promoção de determinada localidade, a partir de características que sejam capazes de gerar interesse social e justifiquem seu conhecimento.

Marketing de Lugares, também denominado de marketing territorial, marketing geográfico, marketing urbano ou marketing de localidade. Kotler, Haider e Rein (2006), explicam que esta abordagem é a resposta de que as localidades necessitam para competir na nova economia, uma vez que é preciso fabricar produtos e serviços que, tanto os clientes atuais, quanto futuros, desejem ou necessitem e, vendê-los interna e externamente. O marketing de lugares surge como uma atividade que auxilia as localidades a aprenderem a pensar estrategicamente e competir no cenário atual.

Basicamente são quatro estratégias que sustentam o marketing de lugares: estratégias de marketing de imagem, de infraestrutura, de pessoas e de atrações. Geralmente os locais precisam de uma imagem positiva para atrair moradores, visitantes, empresas e turistas. Porém, ao atrair é necessário que o local ofereça uma infraestrutura adequada e completa. De modo geral, podemos entender que a infraestrutura dos locais, deve ser acompanhada por um conjunto de serviços essenciais, que inclui transporte, energia, telecomunicações, entre outros.

Nesta direção, o principal objetivo do estudo, foi investigar junto aos vinte municípios da Região Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul a atual situação referente ao marketing de imagem e da estrutura de serviços disponibilizados na região. Sendo uma avaliação a partir da visão dos gestores públicos, prefeitos e assessores municipais.

Também, o estudo apresenta uma breve caracterização da região, a qual é composta por um número de 20 municípios e a maioria são de porte pequeno, sendo que a cidade com maior população, possui 76.963 mil habitantes e a menor com apenas 1.560 moradores. (IBGE,2022).

Portanto, por fins didáticos, este estudo está dividido em quatro seções, vislumbrando facilitar a compreensão da temática. No primeiro item, a introdução, apresentam-se informações referentes ao marketing de lugares, marketing de serviços e de imagem, situando o leitor quanto ao tema e objetivo do estudo. Na seção seguinte, consta o referencial teórico; e na sequência, a metodologia. Já na quarta seção, apresenta-se a discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais do trabalho.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MARKETING DE LUGARES

O Marketing pode ser entendido como função empresarial que cria continuamente valor para o cliente e gera vantagem competitiva duradoura para a empresa por meio da gestão estratégica das variáveis controláveis de marketing: produto, preço comunicação e distribuição. Por isso, Kotler (2000) propõe marketing como sendo o processo social e gerencial, pelo meio do qual indivíduos e grupos obtêm aquilo que necessitam e desejam com a criação, oferta e livre negociação de produtos e serviços de valor com outros.

Porém, nos últimos anos, o marketing vem sofrendo transformações e hoje é possível encontrarmos na literatura mais de 80 vertentes do marketing. Entre essas tantas classificações do marketing, uma que chama atenção de pesquisadores e estudiosos do assunto é o marketing de lugares.

O marketing de localidade, quando bem planejado, pode ajudar os lugares a tornarem-se mais atrativos e oferecer condições de bem-estar para seus moradores, empreendedores, visitantes e turistas. Uma das estratégias do marketing de lugares, é o marketing de imagem. Kotler, et al (1996) defini a imagem como o conjunto de crenças, ideias e impressões que uma pessoa mantém sobre um objeto. E como cada um tem a liberdade para perceber cada coisa do jeito que lhe aprouver, as

alternativas imaginárias são infinitas. A imagem é o resultado do balanço entre as percepções positivas e negativas que o local passa para um determinado público.

Segundo Bautzer (2010), o marketing de localidade é um conceito ampliado do marketing turístico, envolvendo a percepção de um local, município ou região como produto a ser estrategicamente trabalhado num planejamento de marketing.

O marketing pode ajudar a preparar os lugares a lidar com um futuro incerto, uma vez que, assim como as empresas, os lugares também são impactados por forças importantes que afetam o equilíbrio econômico das comunidades e são provocadas por rápidas mudanças tecnológicas, concorrência mundial e variáveis políticas do ambiente externo que estão fora do seu controle (KOTLER, et al 2006).

Ocke e Ikeda (2014), destacam que o marketing de lugares, quando utilizado com estratégia, se torna uma referência para o desenvolvimento e crescimento sustentável dos lugares, ou seja, do município. Um ponto importante é a existência de atrações que são unidades delimitadas geograficamente e de uma imagem positiva do local.

2.2 MARKETING DE IMAGEM

O estudo da imagem de um lugar é importante porque identifica as forças e fraquezas do lugar, promove de modo eficiente e eficaz a localidade face ao seu mercado alvo, facilita o desenvolvimento turístico de uma área geográfica e garante o êxito competitivo desse lugar. Numa perspectiva de marketing a intensificação da concorrência entre as localidades configura-se como o principal motivo para explorar a imagem percebida dos lugares (Martínez, 2006). Porém, é importante destacar que o município deve decidir que imagem deseja ter e o que pode ser alcançado.

Segundo Teixeira (2002), antes de definir a imagem que se pretende de uma cidade, região ou país, é importante fazer uma pesquisa de opinião com perguntas objetivas. Para o autor, a pesquisa deve considerar principalmente os termos motivadores como “amor”, “paz” e outros, deve ter um foco e não procurar atingir todos os públicos, deve ser possível de transmitir e ser compatível com os veículos disponíveis, deve ainda ser criativa entre outros. A criação da imagem é importante na medida em que elimina explicações, visto que uma frase pode transmitir e comunicar a um só tempo fatores positivos e motivacionais para turistas, consumidores, empresários, entre outros públicos.

De acordo com Avraham (2004) a imagem de uma cidade, geralmente pode, em termos genéricos, a ser influenciada por um conjunto de fatores, tais como as próprias características e dimensão da

população, o seu status ou poder político, a sua taxa de crime, a sua localização e a beleza natural e patrimonial entre outros.

Na visão de Kotler, Haider, Rein (2006), um lugar precisa estar posicionado em uma das seis situações de imagem. Inicialmente os autores citam a imagem excessivamente atraente o que neste caso os lugares sofrem pelo excesso de pessoas, visitantes e turistas resultando em preços altos em todo lugar.

Outra situação é da imagem positiva que as empresas gostam de tirar vantagem e explorar esta condição. Conseguem produzir e vender internacionalmente pois cada vez mais os negócios querem ser associados aos lugares vistos positivamente. Outro ponto, está relacionada a imagem fraca e ou pobre, o que neste caso falta uma estratégia de marketing com mensagens e lideranças claras. Pois quando os lugares têm uma imagem fraca, devido a inúmeros fatores, como a localização em área periférica, a falta de recursos próprios ou uma população pequena, precisam ser especialmente habilidosas para mudar sua imagem, ainda que esses lugares tenham características atraentes, se não procuram transformá-las em vantagens competitivas, estes lugares continuam no anonimato.

Neste caso se os locais quiserem serem conhecidos e ter mais visibilidade, precisam criar algumas atividades para promovê-las. Outro modo, é a imagem negativa. Geralmente está associada a situação política do local, fator econômico e violência, fazendo o lugar sofrer sérias consequências em diversos setor e áreas.

Para a construção de uma nova imagem, o processo é lento e difícil. Pode demorar anos para se criar ou transplantar uma imagem eficazmente. Portanto, se um local divulgar uma nova imagem, mas continuar a ser o mesmo local que deu origem à antiga imagem, a estratégia não será bem-sucedida. Ainda, os autores falam da imagem mista que tem uma mistura de elementos positivos e negativos. Geralmente esses lugares enfatizam o positivo e evitam o negativo quando planejam suas campanhas. Quanto a imagem, os autores trabalham a imagem de situação contraditória. Quanto a esses locais que tem essa postura, as pessoas têm perspectivas diferentes a respeito do local. E havendo o lado negativo, a mídia local, tende a dar destaque aos aspectos negativos de um lugar, concentrando-se basicamente na corrupção, crime marginalidade etc.

2.3 MARKETING DE SERVIÇOS

O serviço tem uma grande importância na economia, seja na participação no Produto Interno Bruto, seja na geração de empregos e renda. Segundo Lovelock e Wright (2006) serviços são dirigidos, destinado às pessoas. Assim as pessoas diariamente necessitam dos diversos tipos de serviços,

podendo ser os serviços públicos, serviços de restaurantes, de turismo, de transporte entre outros. Portanto, os consumidores deparam-se com diversos tipos de produtos e serviços, fazendo suas escolhas com base em suas percepções do valor que estes os proporcionam (DAVID, 1998).

Segundo Kotler & Armstrong (2000), a prestação de serviços inclui pessoas que trabalham em empresas que prestam serviços em hotéis, bancos, restaurantes, transporte entre outros. Os prestadores de serviços tem de trabalhar eficazmente com os clientes para criar valor superior o que pode gerar uma imagem diferenciada do prestador de serviço e do local onde o serviço é prestado.

Portanto, as cidades que pretendem atrair turistas, visitantes precisam oferecer um serviço diferenciado e de qualidade que atenda às necessidades e o desejo das pessoas. O local precisa oferecer vantagens como forma de atrair o público. Nesta direção, Beni (2000) destaca que as expectativas dos consumidores turistas em relação aos destinos turísticos de um país ou região dependem de diversos fatores, como aeroporto, traslado, estética, gastronomia, informação, serviços, dentre outros fatores.

Logo, os serviços podem servir como fatores de atratividade internos aos quais se podem imputar motivos geradores para o crescimento do local impulsionado o turismo e a economia. Investimentos do governo e empresariado local na estrutura de serviços.

A infraestrutura está diretamente ligada a oferta de serviços. Na verdade, um depende do outro. Segundo Health e Wall (1992), a infraestrutura é considerada um investimento público e se concretiza especialmente na forma de transporte, serviços de utilidade pública e demais serviços básicos. A Infraestrutura inclui a disponibilidade de hotéis, agências de viagem, áreas de lazer, Centro de convenções, auditórios, bares, restaurantes, casas de espetáculos, locadoras de veículos, serviços de apoio, entre outros.

Para Kotler et al (1996), a estratégia de infraestrutura compreende as estratégias de imagem e de atração não conseguem dar uma resposta completa ao desenvolvimento de uma localidade, pois elas não cobrem as deficiências que estão visíveis – ou não – na localidade. É fundamental a localidade disponibilize as questões básica de infraestrutura, tais como meios de transportes, energia barata, escolas com educação de qualidade, segurança, normas urbanísticas, espaços recreativos, bons hotéis e restaurantes.

Com oferta de serviços de qualidade, é necessário que o local seja hospitaleiro e o município se preocupe com os visitantes e novos moradores. Isso gera imagem positiva que passa a ser transmitida pela população (GAIO & GOUVEIA, 2007).

3. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da pesquisa, basicamente foi utilizada a abordagem quantitativa. A pesquisa de abordagem quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números, opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a abordagem quantitativa pressupõe um mundo constituído e regido por leis invariáveis, que podem ser verificadas e previstas.

O processo da pesquisa quantitativa iniciou por meio do contato com as prefeituras, via telefone, e-mail e WhatsApp, nos meses de abril, maio e junho de 2022, para verificar a disponibilidade e o interesse em contribuir com informações acerca do tema em estudo. Nesses contatos, antecipou-se o principal objetivo e a finalidade da pesquisa.

Posteriormente, para a coleta de dados primários, foi elaborado um questionário contendo um conjunto de perguntas fechadas, que foi encaminhado via Correios e por e-mail para os prefeitos dos vinte municípios da região. O questionário que focou a estratégia de imagem apresentou seis assertivas e o questionário em relação aos serviços expôs 13 perguntas, sendo estruturado em escala de mensuração modelo *likert* de 5 pontos (1 – discordo totalmente, 2 - discordo, 3 - nem concordo, nem discordo, 4 - concordo e 5 - concordo totalmente). Para fins de apresentação dos resultados, foi agrupado três dimensões, sendo uma coluna para discordo totalmente e discordo, outra para nem concordo, nem discordo e outra que apresenta o total das respostas em percentuais em concordo e concordo totalmente.

A escala exige que os entrevistados indiquem um grau discordância ou concordância, considerando afirmações sobre o objetivo do estudo, que foi investigar e avaliar o nível de imagem e serviços dos 20 municípios. No mesmo instrumento de coleta foi solicitado, para que os pesquisados marcassem as principais características que em sua visão a imagem do município mais se aproxima no contexto. O respondente poderia assinalar mais de uma opção na classificação dos objetos, por meio da técnica da escala de diferencial semântico que apresenta os rótulos bipolares. Assim, no instrumento de coleta foi apresentado as opções observando a imagem que você tem da cidade é de ser uma cidade: Religiosa - Não Religiosa; Bonita – Feia; Segura-Perigosa; Moderna-Tradicional/Antiga; Hospitaleira -

Inospitaleira; Limpa-Suja; Interessante - Desinteressante; Desenvolvida- subdesenvolvida; Harmoniosa - Conflituosa; Vibrante - Estagnada.

Para caracterizar a região, objeto e foco deste estudo, a pesquisa se apropriou de dados secundários, principalmente já disponibilizados e tornado público pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação de Economia Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. (FEE).

No processo da pesquisa foi sugerido para que preferencialmente o período de retorno da pesquisa acontecesse no intervalo de maio a junho de 2022. E realmente houve o retorno dos questionários correspondente a 100% das cidades pesquisadas. O instrumento de pesquisa foi respondido pelos próprios prefeitos, assessores de gabinete, gestores públicos e secretários.

Os resultados da pesquisa quantitativa foram apresentados basicamente em forma de percentuais, utilizando-se de métodos da estatística de distribuição de frequências relativas. A partir disso, foram feitos comentários explicativos, buscando estabelecer uma relação com os estudos teóricos realizados sobre o tema e da percepção do pesquisador.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta parte do trabalho apresenta os principais resultados da pesquisa. Inicialmente, por meio de dados secundários, é trazido um conjunto de informações sobre a região. Na sequência, o trabalho mostra e analisa o resultado da avaliação dos gestores públicos sobre marketing de serviços e marketing de imagem. E, por último, a seção destaca as considerações finais do estudo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O território da fronteira noroeste do estado do Rio Grande do Sul é formado por 20 (vinte) municípios. No total, esses municípios abrangem uma área de 4.639 km², apresentando uma estimativa de população de 198.320 mil habitantes, sendo que 67,32% vivem na área urbana e 32,68% residem na área rural. Apenas 4 cidades possuem população acima de 10 mil habitantes: Santa Rosa (73.882hab.), Três de Maio (23.846 hab.), Horizontina (19.446 hab.) e Santo Cristo (14.177hab.) (IBGE, 2022).

Em termos comparativos, pode-se criar pelo menos três categorias de municípios que participaram da pesquisa, considerando sua população: os três maiores, os de população entre 6 e 15 mil habitantes, e os menores, com menos de 6 mil habitantes, esses em sua maioria, e os com menos de 3 mil habitantes. Os municípios foram agrupados em regiões e a Fronteira Noroeste é uma das 28 regiões do estado.

Considerando os dados do IBGE (2022) e da FEE – Fundação de Economia e Estatística - RS (2022), observa-se que existe uma situação negativa da região, relacionada a redução da sua população ao longo dos últimos anos. O território vem perdendo população, pois quando se compara o ano de 2001 (212.181 hab.) como o ano de 2022 (198.329 hab.) verifica-se que ao longo dos anos a região perdeu em torno de 13.852 da sua população. Esta situação pode trazer problemas principalmente em relação a oferta de novos investimentos que necessitam de mão de obra para se viabilizarem. Quanto aos setores econômicos, a maior participação é da agropecuária e da indústria, e a menor é dos serviços. Os municípios da região representam 3,2% do VBA da agropecuária do estado, 2,1% do VBA da indústria e 1,6% do VBA dos serviços, considerando o valor bruto de cada setor (FEE, 2017; BERTÊ et al., 2016).

4.2 AVALIAÇÃO DO MARKETING DE SERVIÇOS DOS MUNICÍPIOS

Os serviços oferecidos basicamente pelo setor público de um município e demais instituições, empresas e organizações de um lugar precisam satisfazer e atender as necessidades das pessoas, sejam elas moradores, visitantes ou turistas. O local que oferece serviços de qualidade, geralmente melhora a atração e a sua imagem, impulsionando a movimentação de pessoas e criando um bem-estar para os indivíduos.

Segundo David (1998), os consumidores deparam-se com diversos tipos de serviços, fazendo suas escolhas com base em suas percepções do valor que estes os proporcionam. Kotler & Armstrong (2000), entendem que o prestador de serviços tem de trabalhar eficazmente com os clientes para criar valor superior o que pode gerar uma imagem diferenciada do prestador de serviço e do local onde o serviço é prestado.

Nesta direção, percebe-se que os resultados da pesquisa em relação a avaliação dos serviços oferecidos na região, estão na maioria com um parecer positivo. Quando observamos os percentuais apresentados na figura de número um, constata-se que (95%) das cidades concordam e concordam totalmente que a limpeza urbana é de boa qualidade. Também os serviços prestados pelo cooperativismo de crédito atende as demandas da região, apresentando (95%) de concordância.

A qualidade na limpeza urbana gera imagem positiva para o local. Este serviço é de responsabilidade do poder público municipal. Na medida que o serviço atende a comunidade, gera satisfação para as pessoas. Outro aspecto positivo é em relação a oferta de lojas de vestuário e calçados (85%), cooperativas agropecuárias (80%) e instituições financeiras (80%). Agrega-se ainda a questão dos

supermercados (75%) e postos de combustíveis (70%). Os serviços nestes segmentos geram riqueza para as localidades, pois também são disponibilizados e atendem visitantes e turistas. Outro resultado positivo apontado pela pesquisa é quanto a situação do comércio em geral. O estudo mostra que existe (75%) de concordância com este setor, mesmo que a maioria dos municípios analisados, sejam cidades pequenas com baixa população, mas conseguem oferecer produtos e serviços para seus moradores e visitantes.

Figura 1- Mensuração de Serviços

MENSURAÇÃO DE SERVIÇOS DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO ESTADO (RS)	
QUESTÕES	
1.	Em relação a Limpeza Urbana, praças, calçadas.
2.	Diversidade de Bares, Restaurantes, Lanchonetes, pizzarias, cafeterias para Janta.
3.	Diversidade de Bares, Restaurantes, Lanchonetes, pizzarias para Almoço.
4.	Cooperativas de Crédito.
5.	Estrutura Geral da Estação Rodoviária.
6.	Supermercados.
7.	Lojas de Vestuário e Calçados.
8.	Hotelaria.
9.	Postos de Combustíveis.
10.	Cooperativas de Grãos.
11.	Shopping e Centro comerciais.
12.	Bancos (Instituição Financeira).
13.	Comércio em geral.

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Ainda, segundo os dados da pesquisa, quando analisado os percentuais, o que chama atenção é o nível de discordância em relação oferta de alguns serviços na região. Situação especialmente da rede de hotéis (45%) e Shopping e Centro comerciais (45%). E se formos agregar a situação das respostas que indicaram “*nem concordam e nem discordam*”, teríamos (70%) para a situação dos hotéis e de (90%) para Shopping e Centro comerciais em termos de discordância. Este fato negativo, pode estar associado, devido a maioria das cidades da região serem pequenas, com baixa densidade populacional e não possuírem infraestrutura voltada para estas atividades. O que pode ajudar a explicar situação semelhante quando analisando a baixa oferta de serviços relacionada a gastronomia, em especial

locais para as pessoas jantarem com apenas (55%) de concordância e o mesmo percentual quanto a oferta de locais para as pessoas almoçarem.

4.3 MENSURAÇÃO DO MARKETING DE IMAGEM

A imagem de um lugar pode representar e significar muitas maneiras que podem ser positivas e ou negativa promovendo ou não um local. Kotler et al. (1994) alerta que o desenvolvimento da imagem de um local, não pode ser apenas a da criação de um slogan, embora este faça parte importante da comunicação da imagem, ele não é capaz de realizar todo um trabalho de imagem. A imagem de um local tem de ser válida e transmitida de várias maneiras por diversos canais se quiser ser bem-sucedida e se firmar.

Geralmente quando os lugares têm uma imagem fraca, devido a inúmeros fatores, tais como a sua localização em área periférica, a falta de recursos próprios para investimentos ou uma população pequena, precisam ser especialmente habilidosas para mudar sua imagem. Pois, ainda que esses lugares tenham características atraentes, se não procuram transformá-las em vantagens competitivas, continuaram no anonimato. (KOTLER, HAIDER, REIN, 2006).

Portanto, é fundamental que os lugares possam gerar situação positiva da sua imagem, casos contrários, podem sofrer com ausência de investimentos inibindo oferta de serviços e de infraestrutura necessária para a atração de pessoas e de empresas.

A divulgação da imagem precisa ser pensada para que não seja contraditória e nem confusa sobre o que de fato local possui. Definir as formas e estratégias de divulgação, para que a informação chega até o público-alvo.

Pensando em tornar as cidades mais atrativas, geralmente é importante a construção de um slogan que possa transmitir uma identificação de algo importante que a cidade possui, ou que é oferecido, fazendo ligações da imagem da cidade com o seu potencial atrativo. Um slogan oferece a plataforma a partir da qual a imagem de uma localidade pode ser construída. Se o slogan é usado de forma tímida, geralmente não tem a capacidade de consolidar e evidenciar as forças e as vantagens de uma cidade, usualmente associada às referidas atividades.

De acordo com os resultados da pesquisa, figura dois, observa-se que (75%) das cidades concordam que existe um slogan destacando algo importante do município. E que para (60%) dos pesquisados o slogan é divulgado. Porém, para (40%) a divulgação não está acontecendo. Esta situação pode prejudicar a estratégia de atração do local, pois segundo Kotler (et al) 2004, a imagem precisa ser

transmitida de várias maneiras e por diferentes canais, caso contrário pode comprometer a imagem do local. Porém, um aspecto positivo, de acordo com a pesquisa é que ocorre a divulgação dos eventos, de locais de atrações e atividades do município.

Figura 2 – Mensuração de Imagem

MENSURAÇÃO DE IMAGEM DA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO ESTADO (RS) QUESTÕES	Escala de Concordância		
	DT/D	NC/ND	C/CT
1. O município possui um slogan que destaca algum aspecto importante.	5%	20%	75%
2. O slogan do município é amplamente divulgado e comunicado por vários canais.	15%	25%	60%
3. O município apresenta algum produto agrícola, industrial, serviço, aspecto natural que o diferencie e atraia visitantes, compradores e empreendedores.	0%	20%	75%
4. O município possui pessoa famosa ligada a cidade.	20%	35%	45%
5. O município possui Líderes empresariais.	5%	20%	75%
6. Ocorre a divulgação dos eventos, atrações e atividades do município.	0%	5%	95%

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Possivelmente pelo fato dos municípios estudados ter na agropecuária e na indústria suas principais atividades, o resultado mostra que para (75%) dos pesquisados este é um diferencial da região sendo um ponto de atração para visitantes, empreendedores e compradores.

Um dos aspectos negativos dos municípios é por não possuir pessoa famosa ligada a cidade. Embora o município de Santa Rosa (RS) é identificado por ter gerado a artista de TV, cantora Maria da Graça Xuxa Meneghel. “XUXA” e o atleta “TAFFAREL”, Cláudio André Mergen Taffarel, fica restrito a esta cidade, terra natal das “estrelas”. E os demais municípios não tem registro de pessoa famosa, permanecendo no anonimato em relação a este quesito.

O perfil empreendedor de um lugar pode fortalecer a identidade interna de uma cidade e, ao mesmo tempo, atrair empreendedores e suas empresas. Nesta direção, de acordo com a pesquisa (75%) dos municípios entendem possuir líderes empresariais.

4.3.1 IMAGEM DA CIDADE

As cidades da região apresentam uma diversidade de crenças, expressa nas dezenas de igreja e templos construídos. Segundo Vettorato et al (2005), ocorre em alguns municípios, em épocas determinadas, festividades de Natal, Páscoa e Nossa Senhora dos Navegantes, está em razão da

proximidade de algumas cidades com o Rio Uruguai. Este fato ajuda a entender que (65%) associam a imagem da cidade como sendo religiosa.

Destaque também para a hospitalidade, como característica das cidades, o que pode estar associado ao fato da maioria ser pequenas localidades e ter tradições em receber bem visitantes e turistas. Portanto, a maioria dos municípios prezam pela tradição de seus colonizadores, apresentando-se como Tradicional/Antiga, Hospitaleira e Segura.

Figura 3 – Imagem que você tem da Cidade

Religiosa	65%	Moderna	30%	Interessante	50%	Vibrante	40%
Não Religiosa	0%	Antiga	20%	Desinteressante	0%	Estagnada	10%
Bonita	55%	Hospitaleira	70%	Desenvolvida	65%	Natural	60%
Feia	0%	Inospitaleira	0%	Subdesenvolvida	10%	Artificial	0%
Segura	65%	Limpa	60%	Harmoniosa	55%	Feliz	55%
Perigosa	0%	Suja	0%	Conflituosa	0%	Triste	0%

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Ainda, os resultados da pesquisa destacam a relação da imagem das cidades, como sendo bonita (55%), Feliz (55%), Limpa (60%) e harmoniosa (55%). São aspectos importante que geram o bem-estar das pessoas e que possam estar associados ao fato das cidades estarem localizadas distante dos grandes centros e das metrópoles, predominado a cultura e o costume de lugar pequeno, onde as pessoas praticamente todas se conhecem, seja pelas relações pessoas, familiares, comerciais e ou de amizade, gerando características específicas quanto a imagem do local. Portanto, o pesquisado tem várias percepções em relação a imagem das cidades, as quais podem estar baseadas em informações obtidas anteriormente, ou de impressão subjetiva gravadas na memória com base em sensações e experiências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que os objetivos inicialmente propostos foram atingidos, na medida em que foi possível apresentar informações em relação a situações dos serviços oferecido e disponíveis nas cidades da região e um parecer quanto a imagem dos locais, avaliados e percebidos principalmente pelos gestores municípios.

De acordo com o IBGE (2022), a maioria das cidades da região estudada, possuem menos de 10 mil habitantes. Essa condição fragiliza e pode restringir a capacidade de novos investimentos em áreas prioritárias para o desenvolvimento social e econômico, principalmente das menores cidades. Situação que precisa ser analisada e avaliada principalmente pelos gestores públicos da região.

O marketing de lugares pode contribuir para o desenvolvimento e o crescimento de um local e surge como uma atividade que auxilia as localidades a aprenderem a pensar estratégica e competitivamente no cenário atual. Esta área do conhecimento quando aplicada, ajuda na promoção de determinada localidade, a partir de características que sejam capazes de gerar interesse social e justifiquem seu conhecimento. Também contribui para as localidades competir diante de novos cenários, uma vez que é preciso oferecer serviços que atendam necessidades e demandas dos clientes atuais, quanto dos futuros. Desta forma, os locais, podem encontrar no marketing de lugares uma fonte para traçar estratégias para amenizar suas carências, impulsionando a movimentação maior de pessoas nos municípios pequenos que possuem baixa densidade demográfica.

Desta forma, estudos desta natureza que investiga de forma mais detalhada as estratégias de marketing de lugares, especialmente marketing de imagem e marketing de serviços podem contribuir positivamente para a região, na medida em que expõe aspectos relacionados ao presente e futuro dos municípios e que podem ser melhorados e ou aperfeiçoados.

Podemos concluir que as cidades que conseguir utilizar de forma mais intensa estratégias de marketing voltada para os serviços e a imagem, e que alcançar uma posição única do seu local, pode tornar-se mais atrativa e prospectar mais moradores, turistas e visitantes, além de novos empreendimentos, mesmo apresentando fragilidade em termos de população baixa. O estudo mostrou que em termos de serviços há oferta básica e o poder público cumprindo sua função de manter a cidade organizada. Mesmo que a pesquisa apontou para algumas situações que preocupa, em especial a oferta de serviços de hotelaria, Shopping e centro comercial, é uma condição que a região pode responder positivamente e melhorar este contexto. Visto que, segundo a pesquisa as cidades estão bem posicionadas em relação aos seus principais atributos, pois são cidades hospitaleira, segura, religiosa, desenvolvida, entre outros e isto pode ser utilizado com atrativo.

Por fim, este trabalho sugere a continuidade da pesquisa com a mesma temática a ser aplicada aos moradores das cidades. O estudo ficou circunscrito à avaliação dos serviços e da imagem, pelos gestores públicos, o que limitou análises mais complexas e sistêmicas. Aumentando a investigação e envolvendo moradores, visitantes e turistas, o estudo incorpora novas concepções de outros agentes

que demandam dos serviços da infraestrutura da cidade. Trazendo novos olhares acerca dos locais, mais estratégias amparadas pelo marketing de lugares poderão contribuir para a melhoria contínua das cidades da região fronteira noroeste.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRAHAM, E. Media Strategies for Improving an unfavorable city image. *Cities*, Vol. 21 Nº 6, pp. 471-479, 2004. Disponível em: <https://www.academia.edu/2378806/Media_strategies_for_improving_an_unfavorable_city_image>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- BAUTZER, Deise. Marketing de cidades: construção de identidade, imagem e futuro. São Paulo: Atlas, 2010.
- BENI, Mario Carlos. Análise estrutural do turismo. São Paulo: SENAC, 2000.
- BERTÊ, A. M. A. et al. Perfil Socioeconômico - COREDE Fronteira Noroeste. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, fev. 2016. n. 26, p. 258-295.
- DAVID, F. R. Strategic Management. Concepts e cases. 7.ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998
- FEE Dados. Disponível em: <<https://feedados.fee.tche.br/feedados/#!pesquisa=0>>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- HEATH, E.; WALL, G. Marketing tourism destinations. Willey, Nova York, 1992.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio Grande do Sul, Panorama- Cidades, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>>. Acesso em: jun. 2022.
- KOTLER, P. Administração de Marketing. São Paulo: Atlas. 2000.
- _____. Administração de Marketing. 4.ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.
- KOTLER, P.; ARMSTRONG, G. Princípios de Marketing. LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A. 2000.
- KOTLER, Philip.; (et al.) Marketing de lugares: como conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e no Caribe. São Paulo: Prentice Hall, 2006.
- KOTLER, P., BOWEN, J., MAKENS, J. Marketing for Hospitality and Tourism, 2. ed. London: Prentice Hall, 1999.
- KOTLER, Philip.; HAIDER, H.D.; REIN, I. Marketing Público: como atrair investimentos, empresa e turismo para cidades, regiões, estados e países. São Paulo: Ed. Prentice Hall Brasil, 1994.
- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. Marketing de Serviços. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2006
- LOVELOCK, Christopher; WRIGHT, Lauren. Serviços: marketing, gestão. Saraiva: São Paulo, 2006.
- MARCONI, M. de Andrade., LAKATOS, M.. Eva. Fundamentos de metodologia científica; atualização João B. Medeiros. - 4.ed. ver. - Barueri SP: Atlas, 2003.
- OCKE, Marco, A.M.; IKEDA, Ana, A. Marketing de lugar: estado da arte e perspectivas futuras. *Revista de administração da USP*. v.n.4, pp.671-683. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rausp/a/qpMWQb6ZwQkbkmv739LkSHL/?lang=pt>>. Acesso em jul. 2022

GAIO, S., GOUVEIA, L. O Branding Territorial: Uma Abordagem Mercadológica à Cidade. Revista A Obra Nasce, Edições UFP, p.2736, 2007. Disponível em: <http://homepage.ufp.pt/lmbg/com/brandingterrit_o_branasce07.pdf>. Acesso em: 03 mar.2023

TEIXEIRA, Aníbal. Marketing das cidades: atraindo empresas, turistas e negócios para sua cidade. Edição Instituto JK, 2002.

VETTORATO, H. Krüger (et al). Potencialidades para o turismo Região Fronteira Noroeste. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

Capítulo 8



10.37423/231208514

A DECISÃO DO STJ SOBRE O ROL TAXATIVO DA ANS E O EFEITO BACKLASH NA LEI Nº 14.454/22

Mariana Messias de Oliveira

*Ulbra/Instituto Luterano de Ensino Superior -
Itumbiara*



Resumo: O presente artigo analisa a decisão do STJ do dia 08 de junho de 2022, que determinou a taxatividade do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da Agência Nacional de Saúde, perante dois Embargos de Divergência em Recurso Especial, 1.886.929 e 1.889.704, e a influência do Efeito Backlash nas decisões judiciais, abordando a seguinte problemática: o inconformismo popular tem poder para gerar reação legislativa contrária à decisão? O artigo demonstra como a participação ativa e democrática da comunidade, perante a violação à garantias e fundamentos constitucionais, podem alterar decisões judiciais através do surgimento de nova lei, fenômeno denominado de Efeito Backlash. Como objetivos, aborda-se a definição e distinção entre Rol Exemplificativo e Taxativo, assim como as teses de cada turma do STJ, da Segunda Seção, quanto às defesas dos tipos de natureza do rol, por fim, apresentando a nova Lei 14.454/22, fruto do Efeito Backlash, motivada pela desaprovação popular. Utilizando o método dialético, através da análise comparativa de argumentos para construção do conhecimento. O artigo justifica-se socialmente e juridicamente por demonstrar a importância do rol exemplificativo para o povo brasileiro e discutir a inconstitucionalidade do rol taxativo e a ponderação errônea de direitos. Conclui-se que após a Lei 14.454/22 retornou-se ao entendimento do rol como exemplificativo, devendo ser esta a norma aplicada em casos de vindicação de cobertura além dos limites do rol, quando respeitados os requisitos legais, porém, mesmo após mais de um ano da publicação da referida lei não há a aplicação correta e esperada da norma.

Palavras-chave: Rol Taxativo. Supremo Tribunal de Justiça. Agência Nacional de Saúde. Rol Exemplificativo. Lei 14.454/22. Efeito Backlash.

1. INTRODUÇÃO

Com a intervenção da iniciativa privada no campo da saúde surgem os planos e seguros privados de assistência à esta, e com a criação da ANS (Agência Nacional de Saúde), encarregada de determinar a cobertura assistencial básica destes planos por meio do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, levantam-se inúmeras questões e demandas acerca de determinados procedimentos não inclusos nesta cobertura descrita pela autarquia especial, vendo-se necessária a definição do rol como exemplificativo, estando este de acordo não somente com a Carta Magna, mas também com a Lei 9.656/98.

Posterior e recente decisão judicial que discorreu sobre a saúde, um bem jurídico fundamental, debateu sobre a imposição do Rol Taxativo na saúde suplementar, o que gerou inúmeros reflexos contrários da sociedade, que se uniu buscando a deslegitimação do Poder Judiciário, através de ataques e reprovações cíveis, de modo que o Poder Legislativo se viu provocado pela participação democrática do povo, restando demonstrado sua necessidade em agir. A este fenômeno se dá o nome de Efeito Backlash.

Assim, levando em consideração o direito à saúde e a vida – onde é cediço que a vida do indivíduo humano é o seu maior bem jurídico, e que o direito à saúde é um dos meios de garantia deste bem, protegido e expresso através da Constituição Federal –, a decisão do STJ de 08 de junho de 2022, sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS não ser exemplificativo, e a resposta negativa da população brasileira, é possível dizer que o inconformismo popular, perante tal decisão sobre a taxatividade do rol, teve poder para gerar tal reação legislativa a ponto de ser criada nova lei que disponha o contrário?

Conforme aponta a decisão de junho de 2022 da 4ª turma do STJ no EREsp 1.889.704, sobre a taxatividade do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS, juntamente com o EREsp 1.886.929/SP, há a clara violação de direitos e garantias constitucionais, pois ao ponderar princípios como o direito à vida, à saúde, e a preocupação com o equilíbrio financeiro-atuarial das operadoras, o Ministro Luis Felipe Salomão volta-se para o benefício das prestadoras de saúde em detrimento da população brasileira, esta última que se manifestou com veemência de maneira contrária à decisão por afetar o tratamento de diversos indivíduos, dentre eles pacientes autistas, esquizofrênicos e oncológicos, de modo que tal reação, em setembro de 2022, ocasionou na reversão da decisão sobre a taxatividade e na participação legislativa com a criação da Lei 14.454/22.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as decisões do Supremo Tribunal de Justiça que determinaram o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS como taxativo, assim como demonstrar o fenômeno do Efeito Backlash no surgimento da nova Lei 14.454/22, sancionada em setembro de 2022.

Esta pesquisa busca estudar a distinção entre Rol Taxativo e Rol Exemplificativo, demonstrando suas particularidades e sua aplicação ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS, visando entender o plano referência e a não limitação da cobertura assistencial, assim como analisar as decisões do STJ no EREsp 1.886.929/SP e no EREsp 1.889.704 de 2022 e os argumentos utilizados sobre a taxatividade do rol, ao fim demonstrando a criação da Lei 14.454/22 como uma reação legislativa perante a inconstitucionalidade da decisão da 4ª Turma.

Este trabalho utilizará do método dialético, por abordar a análise comparativa de argumentos para construção do conhecimento, versando sobre a natureza do rol taxativo e exemplificativo, analisando um caso específico sobre a decisão do STJ e a taxatividade, e estudando a teoria do Efeito Backlash e a criação da Lei 14.454/22.

Este trabalho se faz importante socialmente por, discutir a importância do rol exemplificativo para que ao povo brasileiro seja disponível o acesso à saúde em sua totalidade, sem dificuldades e sem demoras, indo de acordo com o tratamento passado pelo médico responsável, demonstrar os obstáculos que são enfrentados pelos indivíduos que pagam para ter acesso decente à saúde, devido ao Estado ser insuficiente nesse quesito, e também por mostrar a necessidade da sociedade em participar ativamente e democraticamente.

Do mesmo modo, por meio deste artigo é possível observar a importância jurídica no sentido de discutir a inconstitucionalidade do rol taxativo com a ponderação errônea de direitos, estando o interesse financeiro acima da vida e saúde da população brasileira, demonstrando que meros atos normativos da ANS não podem e não são superiores a dispositivo de lei federal, como é o caso da Lei 9.656/98, porém no caso concreto vê-se acontecer o contrário, assim também como imperioso se faz apontar para o fato de novas questões legislativas poderem partir da reação contrária massiva popular.

2. ANÁLISE SOBRE A NATUREZA DO ROL DE PROCEDIMENTOS E EVENTOS EM SAÚDE DA ANS: ROL TAXATIVO OU EXEMPLIFICATIVO?

É cediço que a vida do indivíduo humano é o seu maior bem jurídico, e que o direito à saúde é um dos meios de garantia deste bem, assim sendo, de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Constituição da OMS (Organização Mundial de Saúde) é dever do Estado assegurar não apenas a ausência de doenças e enfermidades, mas também garantir todo um completo estado de bem-estar físico, mental e social (OMS, 2022), que corrobora para a dignidade da pessoa humana e consequentemente na sua qualidade de vida.

Tem-se o direito à vida como um direito e garantia fundamental, disposto no art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, no mesmo ordenamento é possível observar a contemplação do direito à saúde como um direito social, presente no art. 6º, dando a ele também a condição de direito e garantia fundamental da dignidade humana.

É de conhecimento geral que o Estado por si só não é capaz de garantir o direito à saúde para todos conforme consta em teoria, na prática viu-se necessária a participação da iniciativa privada em questões suplementares, de modo que aqueles indivíduos que possuem condições para pagar pela saúde, ou por um melhor atendimento e mais rápido, optam pela contratação de planos de assistência à saúde suplementar, observando-se aqui uma relação consumerista, com a existência de um fornecedor e um consumidor, assim vê-se cabível o uso do Código de Defesa do Consumidor como fundamento jurídico.

Diversos são os fundamentos jurídicos que giram em torno da natureza do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, são eles a Constituição Federal de 1988, a Lei 9.656/98, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, a Lei 9.961/00, que cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar, o Código de Defesa do Consumidor, e ainda o Código Civil e a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (RESENDE, 2021).

O grande desafio acerca da natureza do Rol de Procedimentos e Eventos em saúde surge a respeito da sua definição, sobre se tratar de um rol exemplificativo ou taxativo. A taxatividade trata de seguir à risca o que está definido no rol da ANS, não abordando demais tratamentos necessários que lá não estejam, enquanto que o rol ao ser utilizado como meio exemplificativo abre espaço para demais procedimentos não inclusos na cobertura assistencial, respeitando a individualidade de cada

tratamento e o avanço rápido das técnicas da medicina, além de reconhecer o direito à vida e o direito à saúde como uns dos bens mais importantes do ser humano.

“Desde dezembro de 2019 surgiu na Corte Especial divergência sobre a natureza do rol da ANS” (MACHADO, 2022, n.p.), de modo que anteriormente a tal ano, de modo majoritário, o entendimento da mesma voltava-se para o posicionamento de natureza exemplificativa (MACHADO, 2022). Pesquisas demonstram que cerca de 116 (cento e dezesseis) acórdãos foram encontrados na jurisprudência do STJ versando sobre esta discussão do rol ser taxativo ou exemplificativo, e destes somente 14 (quatorze) defendiam a taxatividade, mostrando que em maior número estavam as decisões a favor do rol exemplificativo (MACHADO, 2022).

A decisão quanto ao rol ser taxativo ou exemplificativo gira em torno das mesmas questões, que tratam sobre a definição do plano referência, questões financeiras e também sobre a parte consumerista presente no contrato das prestadoras de saúde suplementar, distinguindo as turmas do STJ no sentido de cada uma abordar esses pontos de maneiras diferentes, de um lado a 3ª Turma do STJ a favor do Rol de Procedimentos e Eventos em saúde ser exemplificativo, de outro a 4ª Turma do STJ defendendo a taxatividade.

Tal assunto é regulado primeiramente na Lei 9.656/98, dispondo sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, que em seu artigo 10 se tem expresso e instituído o plano-referência de assistência à saúde – artigo este que recebeu três novos parágrafos após a Lei 14.454/22, que será explicada mais à frente – logo em seguida, no ano de 2000, aquela institui a criação da Lei 9.961, que dá origem a Agência Nacional de Saúde Suplementar, que em seu artigo 4ª define a competência da ANS.

Ainda neste artigo é possível observar em seu inciso III, a seguinte redação:

Art. 4º Compete à ANS:

[...]

III - elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei no 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades (BRASIL, 2000).

Observa-se que a Lei 9.961/00 faz referência a sua lei instituidora, a Lei 9.656/98, e ainda demonstra que tal rol será constituído como uma referência básica, devendo a cobertura do plano estar de acordo com o artigo 10 da Lei 9.656/98 e ainda devendo o rol conter as doenças listadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, deste modo, a Agência

Nacional de Saúde como uma agência especial deve estar de acordo com o direito positivado na Lei 9.656/98.

Para fins de definição da natureza do rol de procedimentos e eventos em saúde da Agência Nacional de Saúde imperioso se faz observar a hierarquia existente entre as normas em questão, de modo que a Lei 9.656/98 por se tratar de lei federal é superior a meros atos normativos da ANS.

Na mesma linha de raciocínio, conforme o artigo 4^a da Lei 9.961/00, deve a Agência Nacional de Saúde elaborar o rol conforme referência básica, de acordo com a Lei 9.656/98, porém, como é possível observar, o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS estabelece os procedimentos além do disposto nesta lei de 1998, que em seu artigo 10 determina a cobertura referência, demonstrando a não abrangência apenas em relação às exceções listadas em seus incisos.

Deste modo, a fundamentação da 3^a Turma do STJ, a favor do rol meramente exemplificativo, define que a cobertura mínima, e seu plano referência são guiados pela Lei 9.656/98, que de acordo com seu art. 10, deve ser estabelecido conforme doenças previstas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, e não definido através do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da Agência Nacional de Saúde, visto que tal “norma infralegal não pode criar limites que restrinjam a lista de procedimentos indicados pela lei” (MACHADO, 2022, n.p.), portanto que a Lei 9.656/98 mostra-se como a criadora da ANS.

A importância da decisão sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da Agência Nacional de Saúde ser taxativo ou exemplificativo é demonstrado através do estabelecimento da cobertura assistencial, pois “significa decidir se os planos de saúde estariam obrigados ou não a custear procedimentos solicitados pelos beneficiários que não estejam nele descritos” (REZENDE, 2022, p.9), ou seja, a necessidade da decisão da natureza do rol possibilita observar a determinação da extensão da cobertura e “a efetiva concretização das prestações que as operadoras e seguradoras de saúde se obrigam nos respectivos contratos” (LOPES, 2021, p.122).

Sendo assim:

O rol de procedimentos da ANS é parâmetro para efetiva concretização das prestações a que as operadoras e seguradoras de saúde se obrigam nos seus respectivos contratos, no tocante à cobertura de agravos de saúde pelos seus beneficiários. Dessa forma, qualquer restrição genérica e abstrata à leitura deste rol de procedimentos acarreta, em última análise, uma restrição ao direito à saúde do beneficiário, acentuando a vulnerabilidade deste beneficiário, que diante desta restrição geral e abstrata sofre maior risco de ter a cobertura de seu tratamento negado pela operadora ou

seguradora, e também menores possibilidades de se socorrer do Judiciário para proteger seus direitos (MACHADO, 2022, n.p.).

A discussão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde não gira em torno somente de questões relacionadas ao direito à vida e à saúde, mas se volta também para questões financeiras.

Quanto à questão econômica-financeira-atuarial, a 3ª Turma desconhece consequências acarretadas devido ao rol exemplificativo, visto que a ANS autoriza reajustes anuais que ocorrem nas coberturas dos planos de saúde, sendo estes suficientes para a manutenção da prestação satisfatória, assim como o pagamento do valor mensal depende da faixa etária do indivíduo, tanto é verdade, que anteriormente ao primeiro episódio de provimento negado, dado em 10 de dezembro de 2019, pela 4ª Turma do STJ, que defendia o rol taxativo (LOPES, 2021 apud SOUZA, 2022) não se falava em taxatividade, aplicando-se somente o rol como exemplificativo e a questão financeira das operadoras de saúde suplementar privada manteve-se.

Não somente a decisão da taxatividade vai contra a Constituição Federal de 1998, como também vai de encontro ao Código de Defesa do Consumidor, sendo possível observar a violação, inclusive, do artigo 421 do Código Civil, onde:

[...] o consumidor que contrata um plano de saúde tem a justa expectativa da garantia de ser atendido em caso de necessidade, independentemente da espécie de procedimento necessário a seu restabelecimento, até por não contar, em regra, com conhecimento técnico acerca das alternativas de tratamento (LOPES, 2021, p.123).

Por meio da natureza exemplificativa:

Sob a perspectiva da 3ª Turma, não é razoável que se exija do consumidor que ele tenha ciência de todos os procedimentos cobertos e não cobertos pelos planos de saúde previstos no rol da ANS porque este tem linguagem técnico científica, inacessível para o leigo, especialmente em posição de vulnerabilidade (MACHADO, 2022, n.p.).

Deste modo, importante se faz mostrar que definir o rol como exemplificativo significa maior segurança para o consumidor, pois este, visto estar em um contrato consumerista, se mostra vulnerável em relação à operadora de plano de saúde, estando esta última em grande assimetria econômica (LOPES, 2021).

Diferentemente, vem a 4ª Turma do STJ versar sobre a Agência Nacional de Saúde ser a responsável por definir o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, assim como também sobre a questão de o desequilíbrio financeiro atuarial ser uma das grandes preocupações do Ministro Luis Felipe Salomão, pelo fato de o fornecimento de todos os procedimentos existentes gerar incertezas, ainda mais em

grande número, considerando a quantidade de consumidores, havendo muita subjetividade envolvida, diferentemente da taxatividade que traz uma visão mais objetiva, assim como volta-se também para o artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor e seu conteúdo expresso a respeito da materialização da harmonia e do equilíbrio na relação entre consumidor e fornecedor, de tal modo que a natureza exemplificativa prejudica o usuário no sentido de, devido a cobertura abordar mais procedimentos os custos da saúde suplementar se tornam mais elevados (MACHADO, 2022).

Após o Resp nº 1.876.630/SP, e o julgamento da 3ª Turma do STJ, com relatoria da Ministra Nancy Andrighi, com entendimento de que o rol da Agência Nacional de Saúde teria caráter exemplificativo e também após o Resp nº 1.733.013/PR, com julgamento da 4ª Turma do STJ, e relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão e seu entendimento de o rol ter taxatividade, demonstrou-se necessária a uniformização destes entendimentos pelo STJ, buscando segurança jurídica, e a criação de precedentes para guiar ajuizamentos posteriores, evitando assim altas demandas no Poder Judiciário.

Assim, no dia 08 de junho de 2022 houve o Julgamento dos Embargos de Divergência em Recurso Especial de nº 1.886.929/SP e 1.889.704, estando presentes argumentos tanto da 4ª Turma quanto da 3ª Turma do STJ, ao fim sendo definido o rol como taxativo, com algumas exceções, estas restritas e dificilmente alcançáveis, ainda mais inatingível em um período de tempo curto, demonstrando tal assunto, o direito à saúde, e à vida, ser de grande urgência a depender do caso concreto. São as exceções:

- a) que o tratamento buscado não tenha tido sua incorporação expressamente rejeitada pela ANS; b) que exista comprovação científica da eficácia do tratamento; c) que haja recomendação de órgãos técnicos nacional e internacionalmente reconhecidos como o CONITEC e o NATJUS; d) que seja realizado, quando possível, diálogo interinstitucional do magistrado com entes ou pessoas físicas com conhecimento técnico na área da saúde, inclusive a Comissão de Atualização do rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar (REZENDE, 2022, p.43).

A discussão sobre a natureza jurídica do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS teve então seu fim, até o momento, após ser sancionada a Lei 14.454/22 no dia 21 de setembro de 2022, esta que alterou a Lei 9.656/98 adicionando novos parágrafos em seu artigo 10, estabelecendo, deste modo, critérios que fazem com que procedimentos e tratamentos não dispostos no Rol da Agência Nacional de Saúde sejam sim cobertos pela saúde suplementar, através dos planos de saúde. Assim retornando ao *status quo* sobre a definição do rol como exemplificativo, porém, quanto a este fato não havia dúvidas, observando a ponderação de direitos e a maioria de acórdãos neste mesmo sentido.

3. A DECISÃO DO STJ DIANTE DO ERESP 1.886.929 E O ERESP 1.889.704

A decisão do dia 08/06/2022 do Superior Tribunal de Justiça, sobre a taxatividade do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS e sua mitigação em casos excepcionais, teve como fundamentação os pedidos iniciais de Gustavo Guerazo Lorenzetti e do menor R.D.F. – representado por sua genitora R.M.D. – que no juízo de primeira instância foram dados como procedentes, e em ambos os casos condenando a UNIMED a cobertura dos tratamentos vindicados pelos usuários, sendo eles respectivamente, Estimulação Magnética Transcraniana ou EMT voltado para o quadro de Esquizofrenia Paranoide e o tratamento mediante método ABA, Applied Behavior Analysis, juntamente com o tratamento multidisciplinar, por tempo indeterminado de terapia ocupacional e fonoaudiologia, para o quadro de Autismo.

Importante demonstrar que em ambos os casos acima, não somente a primeira instância, como também o STJ, decidiram sobre o rol exemplificativo em acórdão proferido anteriormente, imputando ao plano de saúde a ilegalidade existente na negativa em cobrir tais tratamentos. Somente em EREsp superveniente, 1.886.929 e 1.889.704, que a natureza do rol se viu modificada. Estudaremos abaixo como os dois Embargos de Divergência em Recurso Especial se desdobraram e quais foram os argumentos utilizados pela Quarta Turma que definiram o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS como taxativo.

No EREsp 1.886.929 acompanharemos Gustavo Guerazo Lorenzetti, usuário de plano de saúde suplementar, diagnosticado com Esquizofrenia Paranoide severa que, não respondendo ao tratamento com medicamentos, vindicou diverso tratamento, a Estimulação Magnética Transcraniana (EMT), tratamento este já reconhecido pelo Conselho Federal de Medicina, conforme Resolução CFM n. 1986/2012 e também aprovado pelo FDA (Food and Drug Administration) Norte Americano (BRASIL, 2022a). Alegando também em seu pedido inicial indenização por danos morais em face da operadora de planos de saúde, UNIMED.

O voto do Ministro Relator, Luis Felipe Salomão, abordou temas como valores elevados, competência da Agência Nacional de Saúde, rol referência e Código de Defesa do Consumidor e lei especial para fundamentar seu entendimento e da Quarta Turma acerca da natureza do Rol Taxativo. Acompanharam seu voto os Ministros Raul Araújo, Ricardo Villas Bôas Cueva, Marco Buzzi, Marco Aurélio Bellizze e a Sra. Ministra Maria Isabel Gallotti.

Segundo o Relator Luis Felipe Salomão, a questão do rol exemplificativo traria para os usuários valores elevados de mensalidade, pois os custos de diversos tratamentos não constantes no rol seriam suportados por eles, tornando a saúde suplementar de difícil acesso para a maioria da população brasileira, entrando neste ponto o Poder Judiciário com o papel fundamental de fazer uma interpretação justa e equilibrada do que está disposto na lei positivada (BRASIL, 2022a).

A imposição do rol exemplificativo traz insegurança jurídica, assim como aumento do preço da mensalidade e redução da concorrência entre as operadoras, visto que todas teriam que propor a mesma cobertura. A natureza mutualística dos planos de saúde suplementares faz com que seja preciso socializar riscos entre os usuários, sendo a sua precificação baseada nas possíveis ocorrências danosas, e sendo elas ilimitadas a prestação pecuniária cobrada será de valor correspondente (BRASIL, 2022a).

Luis Felipe Salomão ainda debate acerca da autocomposição como um meio de resolução dentro da relação usuário-operadora, “não se descarta a possibilidade de a operadora ou a seguradora pactuar com o usuário para que ele cubra a diferença de custos entre os procedimentos do Rol ou da cobertura contratual e o orientado pelo médico assistente” (BRASIL, 2022a). Deste modo, firmando entendimento a favor da taxatividade do rol, o Relator segue ao encontro do Enunciado nº 21 das Jornadas de Direito da Saúde do CNJ, que expressa a recomendação de que o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS seja aquele considerado para os contratos celebrados na forma da Lei 9.656/98 (BRASIL, 2022a).

Conforme voto do relator, a competência legal da Agência Nacional de Saúde para elaborar o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde foi imposta pelo legislador desde a publicação da Lei 9.656/98, demonstrando no art. 10, §4º, sua vontade em que a agência reguladora fosse a responsável pelo rol em questão, ou seja, sendo papel da ANS a amplitude da cobertura dos planos de saúde. Ainda após a alteração do referente artigo através da Medida Provisória 1.067/21 restou “nítida a vontade do legislador de atribuir a esse órgão a missão de elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde” (BRASIL, 2022a).

Como demonstrado acima, sendo função da ANS a definição da amplitude da cobertura dos planos de saúde, a implementação do rol mínimo obrigatório por ela torna a saúde suplementar acessível a maior camada da população, deixando com que o usuário decida optar ou não por uma cobertura maior, e caso o faça, pagando de acordo com o que foi contratado, não afetando deste modo demais particulares que usufruem da seguradora.

Cita o relator sobre o rol exemplificativo e a legislação vigente:

Deveras, é forçoso reconhecer que essa percepção, segundo entendo, nega vigência aos dispositivos legais que determinam o plano básico de referência e a possibilidade de estabelecimento contratual de outras coberturas, efetivamente padronizando e restringindo a livre concorrência ao nitidamente estipular a mais ampla, indiscriminada e completa cobertura a todos os planos e seguros de saúde, o que, além do mais, dificulta o acesso à saúde suplementar às camadas mais necessitadas e vulneráveis da população (BRASIL, 2022a).

Do mesmo modo, a opção pelo rol taxativo também demonstra uma preocupação do Estado em proteger o usuário acerca de novos procedimentos, muitos ainda experimentais, que não encontraram respaldo científico suficiente para fazer parte do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, visto a sua periodicidade de atualização. Ainda apontando o relator sobre a referência mínima que, no sistema privado, diferente do público, a universalização da cobertura não pode ser imposta de modo completo.

O conteúdo mínimo definido é uma garantia dada pelo legislador para mitigar as diferenças existentes entre consumidor e fornecedor, não privilegiando nenhuma das partes, cobrando do usuário uma mensalidade de acordo com o que lhe é fornecido, e aplicando à seguradora o cumprimento da devida cobertura baseada nos princípios da Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), na observância aos preceitos da Saúde Baseada em Evidências (SBE), a Avaliação Econômica em Saúde (AES) e a Avaliação de Impacto Orçamentário (AIO) (BRASIL, 2022a).

Quanto à legislação dos planos de saúde, Lei 9.656/98 e a legislação de criação da ANS, Lei 9.961/00, em consonância com o Código de Defesa do Consumidor, o entendimento defendido pelo relator volta-se para a prevalência da regra excepcional sobre as demais, assim sendo, o CDC não regula os contratos provenientes dessa relação usuário-operadora, dizendo ainda que em casos de incompatibilidade das normas a regra de especialidade e cronologia irão definir a aplicação, neste caso, as leis especiais superando o referido código (BRASIL, 2022a).

Válido se faz evidenciar o art. 35-G da Lei dos Planos e Seguros de Saúde, Lei 9.656/98, utilizado também como argumento pelo relator, extraído a letra da lei é possível observar que o CDC será aplicado subsidiariamente aos contratos baseados nessa legislação, “Aplicam-se subsidiariamente aos contratos entre usuários e operadoras de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei as disposições da Lei no 8.078, de 1990” (BRASIL, 1998), incidindo apenas para preencher lacunas existentes nas leis já mencionadas.

Após fundamentar sua escolha pelo rol taxativo através dos motivos citados acima, o relator se posicionou sobre o caso concreto de Gustavo Guerazo Lorenzetti, primeiro definindo a não contemplação dos danos morais por questão de preclusão, pela ausência de impugnação específica, e em seguida negando Embargos de Divergência da UNIMED, reconhecendo o estado de ilegalidade da negativa da cobertura, impondo que o tratamento vindicado pelo usuário seja aplicado com base na mitigação do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde (BRASIL, 2022a).

A contemplação do tratamento EMT, de estimulação magnética transcraniana, dentro da excepcionalidade do rol taxativo, se deu por questões médicas e científicas comprovadas, sendo este confirmado como opção de tratamento para alucinações, perturbações e delírios decorrentes do quadro de esquizofrenia paranoide do autor do pedido inicial, que não respondendo aos medicamentos, vindicou tratamento diverso (BRASIL, 2022a).

Importante demonstrar que não restaram dúvidas acerca da existência do seu quadro de saúde, estando presente nos autos o relatório médico que dispõe sobre a definição do transtorno mental e o tratamento necessário:

Paciente portador do quadro depressivo severo, refratário aos diversos esquemas terapêuticos medicamentosos ministrados sem sucesso, por mais de quatro semanas.

A paciente apresenta atualmente sintomas que correspondem a um episódio grave, de acordo com HD F20.0 Esquizofrenia paranoide. A esquizofrenia paranoide se caracteriza essencialmente pela presença de ideias delirantes relativamente estáveis, frequentemente de perseguição, em geral acompanhadas de alucinações, particularmente auditivas e de perturbações das percepções. As perturbações do afeto, da vontade, da linguagem e os sintomas catatônicos, estão ausentes, ou são relativamente discretos. F19.9 - Transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de múltiplas drogas e ao uso de outras substâncias psicoativas - transtorno urgentemente ao tratamento de Estimulação Magnética Transcraniana, Código AMB: 2.01.04.41 -3.

A paciente não revela qualquer contraindicação para esse tratamento, que terá início com 20 (vinte) sessões, número que poderá ser aumentado para 30 (trinta) a 40 (quarenta) sessões, caso não haja melhora, após avaliação psiquiátrica. Se desnecessárias novas sessões, haverá comunicação a respeito.

Após as sessões haverá necessidade de tratamento de manutenção quinzenal, pelo período máximo de 06 (seis) meses.

Torna-se necessária autorização para o tratamento de Estimulação Magnética Transcraniana, assim distribuído: 20 sessões diárias, na fase aguda, ao custo de R\$ 550,00 cada uma; 20 sessões secundárias para manutenção, ao custo de R\$ 550,00 cada uma; 20 sessões quinzenais, ao

custo de R\$ 550,00 cada uma. Podendo ser necessário mais sessões (BRASIL, 2022a).

Reconhecido pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), presente no Parecer Técnico CFM n. 37/2011, na Resolução CFM n. 1.986/2012, e na nota técnica RT n. 27/2017 do NatJus/UFMG (BRASIL, 2022a), o tratamento EMT, de estimulação magnética transcraniana, em casos de depressão profunda ou de esquizofrenia, “pode mesmo ser a solução para pacientes que não responderam a tratamento com medicamento antidepressivo, o que é o caso da parte autora” (BRASIL, 2022a). Deste modo, tais comprovações se fizeram suficientes para que o tratamento vindicado por Gustavo Guerazo Lorenzetti seja coberto pelo plano de saúde.

Para um melhor entendimento se faz necessário esclarecer como tais reconhecimentos são indispensáveis para a aplicação da mitigação do rol, até então definido como taxativo, da ANS. Buscando na decisão final, pela taxatividade do rol, é possível extrair que:

4 - não havendo substituto terapêutico ou esgotados os procedimentos do Rol da ANS, pode haver, a título excepcional, a cobertura do tratamento indicado pelo médico ou odontólogo assistente, desde que

[...]

(iii) haja recomendações de órgãos técnicos de renome nacionais (como CONITEC e NATJUS) e estrangeiros; (BRASIL, 2022a)

O NATJUS, Núcleo de Apoio Técnico do Poder Judiciário, por exemplo, órgão técnico mencionado acima, é responsável por criar e disponibilizar “pareceres técnico-científicos e notas técnicas elaboradas com base em evidências científicas na área da saúde” (BRASIL, 2022a), auxiliando assim o Poder Judiciário na obtenção de dados que participarão e ajudarão na fundamentação de “quaisquer questões concernentes à judicialização da saúde” (BRASIL, 2022a).

Tais instruções técnicas baseadas em evidências científicas, necessárias para questões processuais nestes casos, como de Gustavo Guerazo Lorenzetti e do menor R.D.F., de órgãos como o NatJus, podem ser encontradas em um banco de dados nacional, e-NatJus do CNJ, alimentado por tribunais de todo o país, com novas informações disponibilizadas para os magistrados dentro do prazo de 72 (setenta e duas) horas (BRASIL, 2022a).

Assim sendo, como demonstrado acima, mas não somente, Nota Técnica do NatJus foi apontada como um dos meios de comprovação científica em consonância com a decisão final do STJ, do dia 08/06/2022, para aprovar a mitigação do rol taxativo e a disponibilização do tratamento EMT para Gustavo Guerazo Lorenzetti.

Voltando a análise, a partir de agora, para o caso do menor R.D.F., seu pedido é apresentado a juízo solicitando a obtenção imediata “da cobertura de tratamento multidisciplinar pelo método ABA (Applied Behavior Analysis) para autismo [...] sem limitação do número de sessões de terapia ocupacional e de fonoaudiologia” (BRASIL, 2022b), sessões estas que ao tempo do ajuizamento da ação eram definidas pela ANS como limitadas.

Sucedendo-se que, em parte, durante o processo houve a perda do interesse processual pelo autor do pedido, com o surgimento de nova diretriz, presente no Anexo II da Resolução n. 469/2021, que “tornou ilimitado o número de consultas com psicólogos, terapeutas ocupacionais e fonoaudiólogos para tratamento de autismo” (BRASIL, 2022b), ocorrendo deste modo a possibilidade do menor seguir com suas sessões de terapia ocupacional e de fonoaudiologia sem nenhuma limitação.

Quanto ao pedido restante, a abordagem ABA, Applied Behavior Analysis, não constante no rol da ANS, vindicada por R.D.F. para a cobertura pela seguradora, não apresentou evidências científicas fortes o suficiente para comprovar sua superioridade em relação à demais tratamentos de psicoterapia comportamental já inclusos no Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde (BRASIL, 2022b), diferente do tratamento de Gustavo Guerazo Lorenzetti.

Nota Técnica número 133 do e-NatJus e número 984 da UFRGS do NATJUS, assim como Nota Técnica do NatJus/MT n. 46.575 e Nota Técnica NatJus/UFMGn. 29/2017 (BRASIL, 2022b), concluem a não eficácia do método ABA e a falta de “justificativa clínica para utilização destes métodos em relação aos ofertados no rol da ANS” (BRASIL, 2022b). Apresentando ainda “a ausência de regulamentação e certificação em nosso País” (BRASIL, 2022b), gerando a falta de profissionais habilitados para aplicação do tratamento.

Deste modo, o Relator Luis Felipe Salomão, novamente, com embasamento na taxatividade do rol, julgou improcedente o pedido inicial do menor, e determinou o provimento aos Embargos de Divergência por parte da seguradora, UNIMED, negando o custeio do tratamento Applied Behavior Analysis – ABA, por não haver evidência científica que comprove sua superioridade em relação a demais métodos terapêuticos existentes na cobertura obrigatória, retomando também a questão de não haver regulamentação e certificação específica para os profissionais, para garantir a aplicação correta do tratamento (BRASIL, 2022b). Fala-se aqui em “provimento parcial dos embargos de divergência apenas para afastamento da obrigação de cobertura do método ABA, mantidas sem quaisquer limitações as sessões de terapia ocupacional e de fonoaudiologia [...]” (BRASIL, 2022b).

Portanto, após serem verificados ambos os casos concretos dos EREsp, a conclusão final sobre a natureza do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde foi dada pelo Supremo Tribunal de Justiça da seguinte maneira:

- 1 - o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar é, em regra, taxativo;
- 2 - a operadora de plano ou seguro de saúde não é obrigada a arcar com tratamento não constante do Rol da ANS se existe, para a cura do paciente, outro procedimento eficaz, efetivo e seguro já incorporado ao Rol;
- 3 - é possível a contratação de cobertura ampliada ou a negociação de aditivo contratual para a cobertura de procedimento extra Rol;
- 4 - não havendo substituto terapêutico ou esgotados os procedimentos do Rol da ANS, pode haver, a título excepcional, a cobertura do tratamento indicado pelo médico ou odontólogo assistente, desde que (i) não tenha sido indeferido expressamente, pela ANS, a incorporação do procedimento ao Rol da Saúde Suplementar; (ii) haja comprovação da eficácia do tratamento à luz da medicina baseada em evidências; (iii) haja recomendações de órgãos técnicos de renome nacionais (como CONITEC e NATJUS) e estrangeiros; e (iv) seja realizado, quando possível, o diálogo interinstitucional do magistrado com entes ou pessoas com expertise técnica na área da saúde, incluída a Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, sem deslocamento da competência do julgamento do feito para a Justiça Federal, ante a ilegitimidade passiva ad causam da ANS (BRASIL, 2022b).

As circunstâncias apresentadas pelos seis votos a favor do rol taxativo foram contestadas por três votos contra. No VOTO VISTA da Sra. Ministra Nancy Andrighi, da Terceira Turma do STJ, foi defendida a tese do Rol Exemplificativo utilizando as mesmas premissas do Relator, em relação a legitimidade para elaboração do rol, a utilização do Código de Defesa do Consumidor, aos cálculos atuariais e precificação da cobertura, e a imposição do plano referência mínimo, contanto utilizando justificativas diferentes.

Foram os argumentos da Terceira Turma, quanto a função normativa e o plano referência mínimo, agências reguladoras tem nível hierárquico inferior em relação a lei federal, e sendo a ANS subordinada a Lei 9.656/98, em seu art. 10 já há a instituição do plano referência excetuando somente os procedimentos descritos em seus incisos, quanto à utilização do CDC e o critério de especialidade, Súmula 608 do próprio STJ já definiu que ocorre a aplicação do Código de Defesa do Consumidor nos contratos de plano de saúde e, quanto aos valores e o prejuízo das seguradoras diante o rol exemplificativo, existem dados que comprovam a alta lucratividade das operadoras de saúde, faturando bilhões por ano, mesmo com a queda de usuários (BRASIL, 2022a).

Restando infrutíferas as proposições da Terceira Turma, a decisão do dia 08/06/2022 gerou inúmeras mobilizações e oposições contra o Rol Taxativo, com iniciativas populares e reações negativas a atuação do Poder Judiciário, frente à negligência dos usuários e a preferência pelas operadoras de saúde.

4. O EFEITO BACKLASH E A NOVA LEI 14.454/22

O entendimento judiciário sobre a taxatividade do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde provocou a sociedade em massa, que descontentes recorreram à uma democracia mais efetiva, manifestando sua vontade na deslegitimação da decisão do Supremo Tribunal de Justiça do dia 08 de junho de 2022, agindo através do seu direito de voz e de participação dos interesses da comunidade, elementos estes presentes no Estado Democrático de Direito ao qual o Brasil está inserido (KLEIN; CHAI, 2022).

Em especial, quanto à participação, é importante mencionar o Instituto Lagarta Vira Pupa, uma organização, principalmente ministrada por mães atípicas, que tem como propósito o apoio às pessoas com deficiência e autismo, e seus familiares, que lutam por uma sociedade mais igualitária, anticapacitista e inclusiva (INSTITUTO LAGARTA VIRA PUPA, 2023), e que após a implementação do rol como taxativo iniciou ações e mobilizações contra tal decisão, responsável ainda por difundir através das redes sociais informações sobre a defesa do rol exemplificativo e dos direitos dos cidadãos quanto à saúde suplementar, criando abaixo-assinados eletrônicos para que toda a população pudesse participar, apoiando a negativa ao rol taxativo, sem precisarem sair de casa.

Em Nota Pública, intitulada de Rol Taxativo Mata, uma mobilização nacional contra o rol taxativo, feita pelo Instituto Lagarta Vira Pupa em conjunto com demais entidades, associações, advogados e coletivos sociais (INSTITUTO LAGARTA VIRA PUPA, 2023), é possível observar as mesmas teses defendidas pela Terceira Turma do STJ, principalmente quanto à questão financeira-atuarial das operadoras de saúde suplementar:

Do ponto de vista técnico, entendemos que a taxatividade do Rol não encontra sustento em nosso ordenamento jurídico, distorcendo o modelo de sistema de saúde constitucionalmente posto, no qual a prestação de serviços de saúde por privados de forma suplementar ao Sistema Único, impõem a assunção dos riscos decorrentes do negócio.

[...] não basta a preocupação em abstrato para que se reconheça o desequilíbrio financeiro nos contratos de prestação de serviços de saúde suplementar. É indispensável que este desequilíbrio financeiro seja demonstrado através de prova processual consistente na realização de

cálculos atuárias por peritos e experts sob o crivo do contraditório e do devido processo legal, o que nunca ocorreu em nenhum dos processos que discutem a matéria (INSTITUTO LAGARTA VIRA PUPA, 2023).

Como visto acima, tal reprovação social, econômica e política desencadeou na participação do Poder Legislativo, que visando a contenção dos efeitos da decisão, reagiu com a criação de nova norma (COSTA, 2020), alterando a legislação já existente – Lei 9.656/98 – para a homogeneização da interpretação do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da Agência Nacional de Saúde, firmando e retornando ao entendimento quanto à sua natureza exemplificativa, surgindo assim a Lei 14.454 em 21 de setembro de 2022. A este fenômeno dá-se o nome de Efeito Backlash.

O Efeito Backlash ocorre quando uma decisão judicial de uma corte superior, neste caso o Supremo Tribunal de Justiça, é rejeitada pela população, e como consequência nova norma surge, ou alguma lei anterior é alterada, este fato se sucede devido a ação do Poder Judiciário frente às lacunas deixadas pelo Poder Legislativo (COSTA, 2020). Traduzindo back, não se fala em retrocesso, mas sim em reação em sentido contrário (VALLE, 2013, p. 05 apud COSTA, 2020), trata-se de “uma superação jurisprudencial pela via legislativa” (KLARMAN, 2011, p. 06 apud COSTA, 2020, p. 6).

The backlash, portanto, como acontecimento de reação pode provocar o que se denomina claramente como o fenômeno de Reversão Jurisprudencial por Reação Legislativa, que se constitui claramente como o fenômeno pelo qual, após referendado por um Tribunal, uma opção [...] em autêntico ato de reação, contraria a decisão judicial proferida, tendo por objetivo sanar, impossibilitar e até conceder por sua ação uma outra interpretação diametralmente oposta a constituída no julgado do Tribunal (FERREIRA, 2018 apud CARSTENS; JÚNIOR, 2021, p. 96-97).

O conflito ocorre principalmente pela omissão do Poder Legislativo, que ao deixar brechas para diversas interpretações faz com que o Poder Judiciário precise se posicionar quando provocado pelos usuários dos planos de saúde, a isto se dá o nome de Ativismo Judicial.

Como definido por Silva e Júnior:

O Ativismo judicial é uma postura ativa de juízes e tribunais, que observando inconsistências sociais no âmbito da atuação dos Poderes, acabam por interferir de forma proativa na resolução do problema posto, no entanto essa atuação pode transbordar em lesões ao regime democrático.

[...]

O ativismo judicial ocorre quando o Poder Judiciário toma decisões que interferem no que em regra seria atribuição constitucional de outros Poderes, no entanto com o advento do neoconstitucionalismo, o Poder Judiciário deixa de ser um mero espectador e aplicador da letra fria da lei [...] (SILVA; JÚNIOR, 2021, p. 10)

Segundo Marmelstein, “em muitas questões, o poder normativo, vale dizer, o poder de estabelecer um parâmetro jurídico para a solução dos conflitos sociais, tem migrado do poder legislativo para o poder judicial” (MARMELESTEIN, 2016, n.p.), devido ao novo modelo de aplicação contemporânea da Constituição Federal, que segue nesse movimento de hiperjudicialização, acompanhado de conflitos que dividem a população e cominam em decisões ou conservadoras ou progressistas (MARMELESTEIN, 2016). Em concordância discorre Hoffmann e Leal, “com a ampliação do espaço institucional do Poder Judiciário, a tutela de direitos, são cada vez mais levadas ao Judiciário, que vem tomando importantes decisões sobre questões sociais, políticas e morais, que interessam a todos os cidadãos brasileiros” (HOFFMANN; LEAL, 2021).

Conforme o art. 2º da Constituição Federal, os poderes da união são Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um independente e harmônico entre si, com sua atuação baseada no sistema de freios e contrapesos, que de acordo com o princípio da separação dos poderes define (MARINHO; MARTINS, 2018):

O judiciário realiza o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos; o executivo veta projetos legislativos aprovados, além de nomear membros do judiciário; já o legislativo detém poderes de investigação e analisa aspectos financeiros orçamentários. (FERNANDES, 2017, p. 304 apud MARINHO; MARTINS, 2018, p. 5).

Ainda quanto ao Ativismo Judicial e o Efeito Backlash, são estes meios de demonstração do novo modelo de diálogo existente entre os poderes constitucionais, visto que a modernização tornou flexível a função desempenhada por cada um deles, em razão da evolução do próprio modelo de sociedade (MARINHO; MARTINS, 2018).

Atualmente sobre o princípio da separação dos poderes:

[...] não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes. (DA SILVA, 2002, p. 109 apud MARINHO; MARTINS, 2018, p. 5).

Quanto à influência popular agora mais assertiva, que fomentou o Efeito Backlash, esta se deu pela maior participação atualmente dos indivíduos, no âmbito social, político e normativo, devido à difusão das informações e notícias nas redes e mídias sociais (SILVA; JÚNIOR, 2021). Esse acesso instantâneo e a proporção gerada pela internet vem há anos ocorrendo com diversos outros assuntos, que também se desdobraram no mesmo fenômeno, aplicadas a demais decisões judiciais, projetos de emenda à constituição, projetos de lei, decretos legislativos (COSTA, 2020) como exemplo, é possível citar a

união civil entre pessoas do mesmo sexo na ADI 4277/DF e ADPF 132 de 2011, a marcha da maconha na ADPF 187/DF de 2011 (SILVA; BEZERRA, 2023) e o caso da vaquejada na ADI 4983 (CARSTENS; JUNIOR, 2021).

Como dito acima, em decorrência do Efeito Backlash a Lei 14.454/22 foi então criada, trazendo novos rumos quanto à natureza do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde – alterando a Lei 9.656/98, a lei dos planos privados de assistência à saúde – determinando o estabelecimento de critérios que permitam a cobertura de exames ou tratamentos de saúde que não estão incluídos no rol, ao mencionar expressamente que a cobertura deverá de fato acontecer quando respeitados os requisitos impostos pela lei (BRASIL, 2022).

Fazendo menção à “referência básica para os planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999” (BRASIL, 2022) e determinando que procedimentos, tratamentos, medicamentos, exames, que não estejam no rol sejam obrigatoriamente cobertos pela operadora, a nova lei, 14.454/22, retorna à tese do Rol Exemplificativo, demonstrando nos incisos I e II do art. 10, § 13, os requisitos para que a cobertura seja autorizada e o tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente seja cumprido (BRASIL, 2022).

Extraindo o texto da lei:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde, para estabelecer critérios que permitam a cobertura de exames ou tratamentos de saúde que não estão incluídos no rol de procedimentos e eventos em saúde complementar.

Art. 2º A Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade e, simultaneamente, das disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições:

.....” (NR)

“Art. 10.

§ 4º A amplitude das coberturas no âmbito da saúde suplementar, inclusive de transplantes e de procedimentos de alta complexidade, será estabelecida em norma editada pela ANS, que publicará rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, atualizado a cada incorporação.

.....

§ 12. O rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, atualizado pela ANS a cada nova incorporação, constitui a referência básica para os planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999 e para os contratos adaptados a esta Lei e fixa as diretrizes de atenção à saúde.

§ 13. Em caso de tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no § 12 deste artigo, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que:

I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; ou

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), ou exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2022)

Diferente da decisão do STJ que implementou a natureza do rol como taxativo mitigado, como é possível verificar acima, a imposição legislativa do rol mínimo ressurgiu com a aplicação do rol exemplificativo, trazendo maior segurança aos usuários do plano suplementar privado, visando a judicialização como último meio para que o indivíduo consiga a cobertura de tratamentos e procedimentos, de modo que a simples comprovação da eficácia científica ou recomendações da Conitec, ou outro órgão de renome internacional, tornam possíveis a maior abrangência do plano.

Dentre as distinções existentes entre a decisão do Supremo Tribunal de Justiça e a Lei 14.454/22 podem ser citados, a primeira definiu expressamente o rol como taxativo, mediante o Poder Judiciário, a segunda deixou expressa a possibilidade da cobertura de procedimentos fora do rol da ANS, evocando a natureza exemplificativa, através do Poder Legislativo.

A primeira prevê requisitos para a mitigação do rol taxativo, que são mais complexos, os definindo como:

[...] 4 - não havendo substituto terapêutico ou esgotados os procedimentos do Rol da ANS, pode haver, a título excepcional, a cobertura do tratamento indicado pelo médico ou odontólogo assistente, desde que (i) não tenha sido indeferido expressamente, pela ANS, a incorporação do procedimento ao Rol da Saúde Suplementar; (ii) haja comprovação da eficácia do tratamento à luz da medicina baseada em evidências; (iii) haja recomendações de órgãos técnicos de renome nacionais (como CONITEC e NATJUS) e estrangeiros; e (iv) seja realizado, quando possível, o diálogo interinstitucional do magistrado com entes ou pessoas com expertise técnica na área da saúde, incluída a Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, sem deslocamento da competência do julgamento do

feito para a Justiça Federal, ante a ilegitimidade passiva ad causam da ANS. (BRASIL, 2022b)

Enquanto que a segunda, a Lei 14.454/22, prevê requisitos mais simples, de fácil obtenção, como:

§ 13. Em caso de tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no § 12 deste artigo, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que:

I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; ou

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), ou exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais. (BRASIL, 2022).

Na primeira, para que o plano cubra demais tratamentos não existentes no rol da ANS é preciso que o usuário solicite uma cobertura mais ampla, e que pague respectivamente a mais por ela, enquanto que na segunda o indivíduo continua com seu plano, devendo apenas comprovar mediante os incisos do §13 do art. 10, da Lei 9.656/98, os requisitos necessários para que o tratamento vindicado seja disponibilizado.

A questão da comprovação científica permanece quase intacta em ambas, exceto que na Lei 14.454/22 não há necessidade da presença de órgãos técnicos estrangeiros, sendo facultativo, além de não haver também na lei a disposição de:

[...] diálogo interinstitucional do magistrado com entes ou pessoas com expertise técnica na área da saúde, incluída a Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, sem deslocamento da competência do julgamento do feito para a Justiça Federal, ante a ilegitimidade passiva ad causam da ANS. (BRASIL, 2022b).

Importante demonstrar que ainda assim, após mais de um ano da publicação da nova lei não ocorreram mudanças significativas, existindo ainda desafios para a aplicação e fiscalização da norma, visto que não houveram definições de como esta será feita, deste modo, a situação dos usuários continua como se nova lei não existisse (JOTA, 2023). Mesmo em casos onde a cobertura vindicada está de acordo com a definição de algum dos incisos do art. 10, §13, da Lei 14.454/22, os consumidores ainda precisam recorrer a meios judiciais, perante a negativa de cobertura das operadoras (JOTA, 2023).

5. CONCLUSÃO

A Constituição Federal possui princípios, tanto implícitos quanto explícitos, estes devem ser utilizados como o ponto de partida basilar para as definições e decisões do Poder Judiciário, Poder Legislativo e Poder Executivo. No texto constitucional em seu artigo 6º há menção ao direito à saúde como um direito social, que engloba os bens jurídicos tutelados mais importantes do indivíduo, sua vida e integridade física, como garantia fundamental, devendo estes sempre prevalecerem perante alguma ponderação de princípios.

Após a Carta Magna, de 1988, surge a Lei 9.656/98, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, de modo que, através dela, lei federal, houve a implementação e criação de nova agência reguladora, nomeada de Agência Nacional de Saúde Suplementar ou ANS, de lei de nº 9.961/00, tendo como objetivo regular as seguradoras e operadoras de saúde, defendendo o interesse público quanto à assistência suplementar à saúde, e como principal competência, de acordo com o art. 4º, inciso III, a elaboração do rol de procedimentos e eventos em saúde, que constitui referência básica, se atentando a necessidade de conformidade a Lei 9.656/98.

A ANS, por questões de hierarquia normativa, deve se sujeitar aos ditames positivados na sua lei instituidora, Lei 9.656/98, sendo assim, a criação de um Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde taxativo que ultrapassa os limites da lei federal não pode ser implementada aos usuários do plano de saúde, visto que na Lei 9.656/98, em seu artigo 10, é instituído o plano-referência excetuando apenas os procedimentos listados nos seus incisos, ou seja, fala-se em caráter exemplificativo, não cabendo interpretação extensiva no sentido de limitação de direitos dos usuários pagantes, ainda mais no sentido de priorização das seguradoras em detrimento da população, não podendo o equilíbrio financeiro-atuarial ser superior ao direito à vida, e à saúde.

Em discussão da Segunda Seção do STJ, a Terceira Turma defendeu a tese do Rol Exemplificativo e a Quarta Turma a natureza Taxativa, em dois EREsp de número 1.886.929 e 1.889.704, de grande repercussão, onde houveram argumentos a favor e contra cada tipo de natureza, que ao fim deu-se por vencida a exemplificativa, com a imposição do rol taxativo para ambos os casos discutidos em questão, de Gustavo Guerazo Lorenzetti e do menor R.D.F., devido aos seis votos a favor do Rol Taxativo, e três votos contra.

Porém, anteriormente a esta decisão, haviam poucas aplicações voltadas ao rol taxativo, sendo a regra a implementação do rol exemplificativo, e com o resultado dos Embargos de Divergência em Recurso

Especial, 1.886.929 e 1.889.704 – de Gustavo Guerazo Lorenzetti e do menor R.D.F., que buscavam a cobertura do quadro de Esquizofrenia Paranoide e Autismo, nesta ordem, através de tratamentos de Estimulação Magnética Transcraniana ou EMT, e o tratamento mediante método ABA, *Applied Behaviour Analysis*, juntamente com o tratamento multidisciplinar, por tempo indeterminado de terapia ocupacional e fonoaudiologia, respectivamente – a população viu seu direito violado e buscou alternativas para o enfraquecimento e queda da decisão, fazendo valer o Estado Democrático de Direito ao qual o Brasil está inserido, através da participação democrática do povo no seguimento deste tema.

Deste modo, sobre a decisão do Poder Judiciário houve a reação do Poder Legislativo, fenômeno denominado de Efeito Backlash, demonstrando como uma resposta contrária da comunidade à respeito de uma decisão dos tribunais superiores, que resultou na publicação de nova norma, a Lei 14.454/22, teve poder para voltar o entendimento sobre a natureza exemplificativa, estabelecendo ainda novos critérios de verificação da vindicação de tratamentos, exames, medicamentos, procedimentos, não inseridos no rol da ANS, tornando mais simples a solicitação dos usuários e a resposta das operadoras, visando a menor judicialização do direito à saúde suplementar. Por se tratar de lei nova, com pouco mais de um ano de publicação, necessário se faz verificar e exigir eficácia, para que os efeitos esperados pelo legislativo sejam produzidos.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 9.656/98, 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Diário Oficial da União, 3 jun. 1998.

BRASIL, Lei nº 9.961, 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de jan. 2000.

BRASIL. Lei nº 14.454, de 21 de setembro de 2022. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde, para estabelecer critérios que permitam a cobertura de exames ou tratamentos de saúde que não estão incluídos no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar. Diário Oficial da União, 22 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp n. 1.886.929/SP. Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 8/6/2022, DJe de 3/8/2022a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp n. 1.889.704/SP. Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 8/6/2022, DJe de 3/8/2022b.

CARSTENS, Lucas Afonso Bompeixe; ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. A INCONSTITUCIONALIDADE DA VAQUEJADA E O EFEITO BACKLASH: UMA ANÁLISE DO JULGAMENTO DA ADI 4983. Revista de Direito Brasileira, [S.l.], v. 28, n. 11, p. 80-103, jul. 2021. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6321>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

Constituição da Organização Mundial da Saúde, Ufrj.br, disponível em: < <http://www.nepp-dh.ufrj.br/oms2.html>>. Acesso em: 17 out. 2022.

COSTA, João Paulo Rodrigues da. O efeito backlash: reação do poder legislativo às questões jurídicas polêmicas. 2020. 24f. Artigo (Graduação em Direito) – Centro Universitário Fametro, Fortaleza, 2020.

FERNANDES, Danielly. Lei do Rol da ANS: entraves dificultam efetiva aplicação da nova norma. Jota, 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/lei-do-rol-da-ans-entraves-dificultam-efetiva-aplicacao-da-nova-norma-22052023#:~:text=Com%20a%20nova%20lei%20do,rol%20passou%20a%20ser%20exemplificativo>> Acesso em: 29 de out. 2023.

HOFFMANN, Grégora Beatriz; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. DECISÃO JUDICIAL E EFEITO BACKLASH À PARTIR DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Revista Direito & Paz, v. 1, n. 44, p. 187-206, 2021.

Instituto Lagarta Vira Pupa. O impacto da decisão judicial, pelo Superior Tribunal de Justiça, acerca da taxatividade ou não do Rol de Cobertura da ANS no âmbito da Saúde Suplementar na vida das Pessoas com Deficiência, Doenças Raras, Autoimunes e Demais Condições. Disponível em: < <https://www.lagartavirapupa.com.br/roltaxativomata>> Acesso em 05 de nov. 2023.

KLEIN, Lara Carrera Arrabal; CHAI, Cássius Guimarães. EFEITO BACKLASH: ATIVISMO JUDICIAL ENTRE DEMOCRACIA E DESCONFIANÇA NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E GARANTIAS DE MINORIAS. Revista Brasileira de Teoria Constitucional, v. 8, n. 1, 2022.

LOPES, Hugo Canhete. Análise sistemática sobre a natureza do rol de procedimentos da ANS. 2021. Revista UNISANTA - Law and Social Science, Vol. 10, No 2, 2021.

MACHADO, Ana Luísa Araújo. Os impactos da declaração de taxatividade do rol da ans pelo STJ no ecossistema da saúde suplementar. Caderno Virtual, [S. l.], v. 1, n. 53, 2022. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/6386>. Acesso em: 5 nov. 2022.

MARINHO, Rodrigo Fonseca; MARTINS, Julia Parreiras. Os Poderes Judiciário e Legislativo no Caso da Vaquejada: “efeito backlash”. Revista Athenas, Belo Horizonte, v. 1, 2018.

MARMELSTEIN, George. Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial. Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, p. 3, 2016.

RESENDE, Andressa de Oliveira. A Agência Nacional de Saúde (ANS) e o rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar: análise crítica à taxatividade do rol à luz do julgamento do REsp 1.733.013/PR pelo Superior Tribunal de Justiça. 2021. 21 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Constituição da Organização Mundial da Saúde, Ufrj.br, disponível em: < <http://www.nepp-dh.ufrj.br/oms2.html> >. Acesso em: 17 out. 2022.

REZENDE, Francisco Matheus Cavalcante. Procedimentos e eventos em saúde da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS): rol taxativo ou exemplificativo? 2022. 55f. Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

SILVA, Lucileia Oliveira da; BEZERRA, Yanne Glaucia Praxedes. A repercussão social das decisões de tribunais superiores e o efeito backlash. 2023.

SILVA, Rafael Rocha; DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. O Efeito Backlash na jurisdição constitucional brasileira e os limites da mutação constitucional. Libro Legis, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2021.

SOUZA, Maria Eduarda Pereira de. ANS frente à judicialização das operadoras de plano de saúde. Goiás, 2022. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Direito, Universidade Evangélica de Goiás, Anápolis, 2022.

Capítulo 9



10.37423/231208529

DISCUSSÕES ACERCA DOS ASPECTOS ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS INERENTES A SUA EFETIVAÇÃO

Israel de Sousa Ribeiro

Universidade Federal do Piauí UFPI



Resumo: O estudo apresenta discussões em torno dos aspectos estruturantes de políticas públicas, no intento de analisar os desafios inerentes a sua efetivação. Para tanto, a pesquisa foi construída a partir de uma revisão de literatura, a partir de uma abordagem descritiva, tendo, no objetivo de consolidar as ideias empreendidas neste ensaio. A partir das análises realizadas ao longo do trajeto percorrido no estudo, observa-se que a formulação de políticas públicas perpassa por trajetórias cíclicas, nas quais são identificadas uma multiplicidade de desafios para sua concretização, na tentativa de garantir a eficiência e eficácia de suas proposições.

Palavras-chave: Políticas públicas; Aspectos estruturantes; Análises; Desafios.

INTRODUÇÃO

A efetivação de políticas públicas tem sido um tema bastante discutido nas últimas décadas. As abordagens teórico-metodológicas que se dedicam ao estudo e análise desse campo do conhecimento têm apontado diversos desafios no seu processo de formulação, implementação e avaliação. Essa realidade traz à tona a discussão das políticas públicas como aspecto indispensável para superação dos obstáculos que as restringem ao fazer meramente técnico e político, ocultando a relevância da análise de tais políticas, que deve contemplar a participação dos diversos atores que contribuem para sua construção e efetivação.

Ao considerarmos que a sociedade tem passado por um processo de mudanças bastante acelerado e, que essas mudanças têm reconfigurado o viver social, tornando-o mais dinâmico e complexo, perceberemos a necessidade da criação de novas políticas públicas que atendam os reais problemáticas sociais contemporâneas. Contudo, tratar sobre este campo do conhecimento exige, antes de mais nada, a busca pelas respostas aos seguintes questionamentos: o que é política pública? Quais são seus elementos estruturantes? Qual o contexto em que as políticas públicas estão inseridas? Quem é responsável pela sua formulação, implementação e avaliação? Qual a necessidade de construção de políticas públicas?

Visualizar as políticas públicas como processos decisórios, que implicam a ação de vários atores sociais, é um passo contundente para nos situarmos nesse campo do conhecimento. Ao compreendermos o contexto no qual as políticas públicas estão inseridas, no sentido de percebê-las como estratégias que visam assegurar direitos, na tentativa de resolver os problemas sociais, bem como, conceber ações que também transitam nesse mesmo sentido, ampliará as chances de efetivação dessas políticas como fontes propulsoras de garantias dos direitos sociais.

A proposta deste estudo é discutir acerca dos aspectos estruturantes das políticas públicas, pormenorizando o ciclo inerente a elas: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação, com vistas a análise dos desafios e perspectivas em torno de sua efetivação. Para tanto, o estudo traz em sua fundamentação teórica autores como, (CAPELLA, 2018), (GARCIA, 2020), (GIOVANNI, 2009), (RUA, 1998), (STONE, 2002), (SOUZA, 2002), dentre outros teóricos que também discorrem sobre a temática aqui apresentada.

Nesse sentido, as reflexões e análises aqui apresentadas visam suscitar discussões entorno das políticas públicas, com vistas ao entendimento dos mecanismos cíclicos que alicerçam seus processos

estruturantes e ampliar a compreensão das dimensões interligadas aos processos decisórios dessas políticas, rompendo com os desafios que nos impedem de alcançar uma sociedade mais justa e cidadã, através da superação dos desafios para a efetivação das políticas públicas.

ASPECTOS ESTRUTURANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento social, as crises econômicas e a reconfiguração do papel do estado são elementos que têm dado pano de fundo para o crescimento dos estudos centrados no campo das políticas públicas. Todo esse contexto acarreta a complexidade do convívio social e gera novas demandas à administração pública, tais como: a exigência por serviços públicos de qualidade, a reivindicação pela participação no sistema político de modo mais decisivo, as cobranças nas questões relativas ao combate da corrupção, bem como a adoção de medidas mais enérgicas de preservação do meio ambiente e/ou de normas regulatórias para agentes públicos e privados que infringem as legislações vigentes.

Em face dos novos contextos sociais, a formulação, implementação, avaliação e análise de políticas públicas encontram-se cercadas por um campo muito vasto, que necessita ser desenvolvido a partir da elucidação de seus fatores estruturantes. Para início de conversa, precisamos nos situar quanto ao conceito polissêmico das políticas públicas, uma vez que estas situam-se em um campo epistemológico interdisciplinar e possui uma grande variedade de conceitos.

A Política Pública busca "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)" (SOUZA, 2002, p. 05). Fica claro, desde já, a percepção de que as políticas públicas implicam em decisões políticas que estão pautadas em estratégias para sua implementação, sendo papel dos governantes promover planos, programas, projetos e ações para subsidiar as demandas sociais.

Indo além desse relevante conceito inicial, Giovanni (2009), apresenta uma proposta que amplia a dimensão do nosso conceito de políticas públicas:

Tal conceito vai além da idéia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as

formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. GIOVANNI, 2009, p. 1).

Conforme o exposto acima, observa-se a política pública como um campo de poder, a partir da relação existente entre Estado e sociedade, que é corporificada na amplitude das relações sociais. Nessa perspectiva, as reflexões de Lindblom (1959), são muito relevantes, uma vez que defendem a introdução das relações de poder e prevê a integração entre as diferentes etapas de tomada de decisão, não visualizando o processo decisório como um princípio ou fim em si mesmo, o que contraria o racionalismo de Laswell e Simon.

Uma outra contribuição a despeito da política pública pode ser encontrada em Easton (1965), quando este estabelece a relação sistematizada entre os componentes de formulação, resultados e o ambiente como fatores que exercem influência nos seus resultados e efeitos. Sendo assim, reforçamos a importância da incorporação de vários elementos para a construção das políticas públicas.

Antes de adentrarmos nos aspectos mais específicos em relação a temática central deste estudo, precisamos entender de forma balizadora sobre qual política estamos tratando, pois na língua inglesa há uma distinção entre os termos *politics* e *policy*. “*Politics*, é a atividade humana ligada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre os homens. Já *policy* tem relação com as orientações para a tomada de decisão e ação”. (GARCIA, 2020, p. 21). Dessa forma, no intuito de aprofundarmos nossos estudos a respeito da distinção apresentada, entendemos que é oportuno esclarecer, a diferença existente entre política pública e decisão política, de modo que estes termos não sejam tratados de forma análoga.

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. (RUA, 1998, p. 1).

Essa distinção nos permite afirmar que nem toda decisão política consiste em uma política pública, porém é válido ressaltar que toda política pública consiste em uma decisão política. A distinção ainda caracteriza as políticas públicas e as decisões políticas, indicando que estas estão imbrincadas naquelas, uma vez que partem de escolhas específicas de quem está no poder. Essa relação abarca outros diversos termos que estão interligados aos processos de construção das políticas públicas, Constituindo etapas decisivas para sua concretização.

A exemplo dos aspectos que vão delinear essas etapas, podemos citar as demandas sociais que não são atendidas pelos governantes. Essas demandas passam a ser denominadas de “estado de coisas”, isto é, são problemas que não estão entre as preocupações das autoridades e, que embora sejam ignoradas, não deixam de existir. Uma vez que o estado de coisas passa a ocupar espaço dentro das preocupações das autoridades, estaremos diante de um problema político, que certamente, passará a ser tratado com prioridade dentro da agenda governamental.

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEMARCAÇÃO DE PROBLEMAS E FORMAÇÃO DA AGENDA

A formação da agenda é um aspecto fundamental para formulação das políticas públicas. Enquanto etapa que integra a construção das políticas ela consiste no “conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros”. (CAPELLA, 2015. p. 13).

Entende-se com isso, que a formulação de políticas públicas está intimamente relacionada a definição de problemas, estes por sua vez, são estabelecidos no sentido de atingir metas ou até mesmo na tentativa de alcançar apoio através da mobilização social, cujo foco transita com o objetivo de atingir o engajamento do maior número de indivíduos que busquem a resolução dos problemas existentes.

Dada essa realidade, é indispensável salientar que a identificação de problema implica entender que: “Definir um problema é fazer uma declaração sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição de problema apolítica” (STONE, 2002, p. 231). Diante disso, reiteramos que o campo das políticas públicas é uma arena onde as decisões políticas são tomadas a partir das relações de poder inerentes a elas.

No tocante a ação política dos atores envolvidos na formulação das políticas públicas, torna-se coerente ressaltar que estes devem ser muitos e distintos, indo além dos burocratas ou governantes estatais, de modo que contemple a sociedade civil em várias de suas conjunturas, bem como as diferentes instituições e órgãos sociais. Todavia, defendemos o entendimento de que o Estado, enquanto um dos atores cruciais na formulação das políticas públicas e, que exerce forte regulação na vida dos indivíduos, não deve ser visto como uma instituição neutra, pois através de seus processos decisórios ele evidencia quais ideais e paradigmas o fundamentam.

Importa-nos esclarecer que esta etapa exige planejamento, tomada de decisão sobre os modelos a serem adotados, objetivos e metas bem claros, resultando em projetos, programas ou planos que

visam a resolução de problemas e demandas sociais que passaram a fazer parte da agenda governamental. A formulação da política caracteriza-se, assim, como a constituição dos passos a serem dados, por essa razão consiste em um processo que:

“[...] é dividido, em geral, em fases sucessivas e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomadas de decisão, implementação, avaliação e extinção, que compõem um ciclo que se realimenta”. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 104).

É na fase de formulação que são previstos os métodos e as técnicas para a implementação da política pública, os custos e as alternativas propostas para solucionar os problemas. Nessa fase é preciso ressaltar que muitos interesses estão em jogo pois “A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se coloca claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses” (RUA, 1998, p. 7).

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Estudos analíticos na área da política pública concebem a fase de implementação como um momento bastante propício para a análise da política proposta. Uma vez formulada a política pública, é dado prosseguimento para a etapa posterior, isto é, a fase de implementação. “A implementação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação” (SOUZA, 2002, p.19). Essa fase corresponde, portanto, ao momento em que os planos formulados, serão executados.

Por muito tempo a fase de implementação das políticas públicas foi estudada separadamente, pois dava-se muita ênfase a etapa de formulação da política e acabavam esquecendo das questões práticas inerentes a implementação. Em decorrência dessa realidade, alguns problemas metodológicos foram surgindo. Porém a implementação também apresenta problemas de outra ordem.

muitos dos assim chamados problemas de implementação resultam precisamente porque há uma tensão entre as suposições normativas do governo - o que deveria ser feito e como isto deveria acontecer - e o empenho e luta entre interesses - a necessidade de barganhar e comprometer-se - que representa a realidade do processo pelo qual poder/influência é obtido e assegurado a fim de perseguir metas ideológicas. (Barret e Hill, 1981, p. 145).

Conforme percebemos, a etapa de implementação é um momento decisivo para as políticas públicas. A execução dos planos traçados e a busca pelo alcance dos objetivos propostos tomam forma e, associados a eles, as tensões e embates surgem, expressando ideologias que moldaram a política na

fase de sua formulação, o que deixa claro, portanto, que nos processos decisórios há disputas por interesses e ideais de ordem política.

Assim, reforçamos com este breve estudo, que a implementação de políticas públicas deve estar intimamente conectada à viabilização de melhorias sociais. Ela deve tornar as intenções resolutivas em ações concretas, gerando bons resultados, compreendendo a complexidade presente no processo de implementação, sem incorrer no erro de executar procedimentos inadequados em relação ao problema apresentado e a solução prevista.

O PROCESSO AVALIATIVO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Discutir sobre a avaliação, como elemento integrante das políticas públicas, nos remete ao entendimento de que ela, assim como o campo das políticas públicas, está situada em um campo epistemológico polissêmico. Entretanto, antes de conceituarmos o processo avaliativo, julgamos necessário esclarecer, sem a pretensão de entrar em maiores detalhes, que ele ocorre a partir de alguns critérios como: economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. Além disso, a avaliação pode ser classificada de diversas formas, sendo algumas de suas classificações a avaliação externa, interna, mista e participativa (GARCIA, 2020).

Na ótica de Souza, (2002, p. 22) a “Avaliação não se confunde com acompanhamento das ações governamentais porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Ou seja, a avaliação tem um conteúdo substantivo porque atribui valor”. Com base no conceito apresentado, entendemos que a avaliação consiste em um importante instrumento para indicar se as ações propostas atingiram ou não os objetivos estipulados.

O processo avaliativo também pode ser entendido como um conjunto de estratégias que definirão a intenção destinada a solucionar ou não um determinado problema público. Sendo assim, a avaliação pode evidenciar diversos fatores que subsidiarão as decisões que serão tomadas a partir de sua aplicação, inclusive considerando os impactos causados por ela.

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. (SECCHI, 2013, p. 63).

Partindo desse pressuposto, as respostas encontradas através do ato avaliativo, serão indicativos a respeito de cada uma das etapas antecedentes, podendo mensurar a distância entre os objetivos estabelecidos, através das decisões que foram tomadas e dos resultados atingidos de forma concreta.

A partir dos resultados podemos inferir qual a intencionalidade intrínseca a política e se houve ou não interesse na resolução de problemas.

Assim, observa-se a relevância da avaliação na construção das políticas públicas, a medida em que ela estará a serviço da sociedade, oferecendo dados referentes a reestruturação e o aprimoramento das políticas promovidas, bem como, revelando os impactos no monitoramento dos gastos públicos e da qualidade das ações governamentais empreendidas, que devem priorizar a ética e estar totalmente comprometida com o estado de bem-estar social.

O LUGAR DA ANÁLISE NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nossa pretensão nesta parte do estudo não consiste em uma descrição dissecante dos modelos de análises ou de teorias que balizam as políticas públicas, mas tão somente, destacar a contribuição da análise dessas políticas para o seu aperfeiçoamento e efetivação de modo coerente, a fim de refletirmos sobre o papel relevante da análise dentro do processo de concretização das políticas públicas.

A análise de política públicas caracteriza-se como elemento imperativo para o aprimoramento das ações governamentais. É através do processo de análise das políticas públicas que são revelados os paradigmas e valores adotados na sua fase de formulação, assim como são evidenciados os interesses dos atores que participam das decisões políticas e dos conflitos inerentes ao processo constitutivo e de operacionalização das políticas.

A centralidade dos estudos referentes a análise de políticas públicas consiste em [...] “abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões”. (LOTTA, 2019, p. 14). A análise, portanto, é a permanente busca pelo entendimento entre as diferenças acerca dos objetivos propostos e dos resultados obtidos.

Ao tratarmos sobre a análise dessas políticas públicas, nossa intenção é identificar qual(is) os ideais que as fundamentam, em quais parâmetros elas se assentam, pois acreditamos que desse modo chegaremos a uma compreensão mais ampla de sua existência. Por outro lado, não podemos omitir o fato de que é também um dos papeis da análise, localizar os tipos de modelos presentes nas políticas públicas. A despeito desse item, especificamente, Theodor Lowi (1972), estabelece os seguintes modelos:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2002, p. 07).

Depreende-se assim, que o modelo de política pública adotado é fator revelador da escolha de alternativas, caracterizando como o problema pode ser resolvido. Nesse sentido, não poderíamos ser ingênuos ao ponto de esquecermos de reafirmar, que é no momento da análise das políticas propostas, que localizamos nitidamente as teorias que estão por trás delas, que serão fatores determinantes quanto ao êxito ou insucesso da política pública.

Dessa forma, entendemos que ao partirmos da premissa de que o processo de análise de políticas públicas centraliza sua atenção nas ações governamentais, com foco no entendimento de que a análise dessas políticas viabiliza a compreensão dos aspectos relativos à legitimidade e eficácia da ação pública empregada, estamos situando o lugar e a importância da análise de políticas dentro da complexidade desse campo do conhecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs discutir sobre os processos inerentes a construção de políticas públicas, percebendo esse campo do conhecimento como um ciclo estruturado por etapas, que perpassam especificamente pela agenda, formulação, implementação e avaliação. As discussões aqui apresentadas ampliam nossa compreensão em torno da complexidade presente em cada fase constitutiva das políticas públicas e oferecem subsídios reflexivos acerca dessa área do conhecimento.

Reiteramos o entendimento de que as relações de poder são elementos que estarão sempre presentes no campo das políticas públicas, revelando as intencionalidades imbrincadas nos processos decisórios. Os atores, aqueles que atuam direta ou indiretamente na tomada de decisão, devem centralizar suas decisões no objetivo de assistir a sociedade na garantia de bens e serviços que atendam as demandas

reais para a formação da agenda. Nesse sentido, entendemos que os sujeitos, a quem são destinadas as políticas públicas, precisam ser ouvidos a fim de que a efetivação das políticas propostas ocorra e direitos sejam realmente garantidos.

A discussão sobre a relevância da análise de políticas públicas é fundamental para o seu aprimoramento. Através da ação analítica novos passos poderão ser dados em direção oposta à manutenção das desigualdades sociais, pois uma vez identificado, em sua construção, que a política pública teve a sensibilidade de reconhecer adequadamente as desigualdades sociais, abarcando sua historicidade multidimensional, entendemos que as ações estatais promoverão [...] “a redistribuição de recursos materiais, ambientais e de poder nas sociedades, aplainando as hierarquias sociais, abjetas do ponto de vista moral e condenáveis do ponto de vista político” (COSTA, 2019, p. 72).

É necessário salientar que a concretização de políticas públicas prescinde de medidas sistematizadas, com uma proposta de plano, programa ou projeto bem articulados, pautados em ações estratégicas que permitam a participação de diversos atores em sua construção, no sentido de que a resolução de problemas possibilite mudanças reais para a sociedade. Caso contrário, as políticas públicas continuarão restritas à constituição de uma nova sistemática política, sem foco interventivo para a resolução dos problemas vigentes na sociedade.

Dessa forma, frisamos que este estudo percebe as políticas públicas de forma cíclica, como uma estratégia significativa para sua análise e compreensão, em face das decisões que subsidiam sua operacionalização, de modo que elas não sejam reduzidas ao fazer meramente técnico e político, mas que estejam fundamentadas em análises profundas da realidade social, assegurando a participação dos diversos atores que podem contribuir, decisivamente, para sua constituição e efetivação. Além disso, visualizamos a importância de fazer das políticas públicas uma constante busca pela garantia de direitos, engendrando a constante busca pela construção efetiva de um estado de bem-estar social.

REFERÊNCIAS

- BARRETT, S. HILL, M. J. Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the 'Core' or Theoretical Component of the Research on Implementation (unpublished, 1981).
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. Revista Agenda Política, São Carlos, vol.3, n.2, p. 239-258, jul. – dez. 2015.
- COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In _____ PIRES, Roberto R. C. (org). Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. - Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- EASTON, D. (1965). A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- GARCIA, Rosineide. O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas. In: Avaliação de políticas públicas: conceitos, modelos e casos. Cruz das Almas, BA: UFRB, 2020.
- GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. 2009. Disponível em: www.nepp.unicamp.br/nepp_2.5/pdfs/livrosdonepp/pdfs/caderno82.pdf Acesso em: 28 out. 2015.
- LINDBLOM, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Through", Public Administration Review 19: 78-88.
- LOTTA, Gabriela. (Org.) Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.
- MATIAS-PEREIRA, J. Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.
- RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>
- STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. Political Science Quarterly, v. 104, n. 2, p. 281-300, 2002.
- Lowi, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, World Politics, 16: 677-715. 1964.

CIÊNCIAS SOCIAIS: A SOCIEDADE EM SUA INTEGRALIDADE

VOLUME XVI



conhecimentolivre.org/home



contato@conhecimentolivre.org



[editoraconhecimentolivre](https://www.instagram.com/editoraconhecimentolivre)



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE