

# TÓPICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS



EDITORIA CONHECIMENTO LIVRE

Frederico Celestino Barbosa

Tópicos em políticas públicas

1<sup>a</sup> ed.

Piracanjuba-GO  
Editora Conhecimento Livre  
Piracanjuba-GO

1<sup>a</sup> ed.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Barbosa, Frederico Celestino  
B238T Tópicos em políticas públicas

/ Frederico Celestino Barbosa. – Piracanjuba-GO

Editora Conhecimento Livre, 2023

205 f.: il

**DOI:** 10.37423/2023.edcl664

**ISBN:** 978-65-5367-274-1

Modo de acesso: World Wide Web

Incluir Bibliografia

1. problemas-públicos 2. coletivo 3. sociedade I. Barbosa, Frederico Celestino II. Título

CDU: 320

<https://doi.org/10.37423/2023.edcl664>

**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

<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>6</b>
QUAIS RECURSOS AS ESCOLAS PÚBLICAS DO INTERIOR BAIANO POSSUEM? UM ESTUDO PARA ANÁLISE DE AVANÇOS OU RETROCESSOS	
GESSICA GUINÉ BORGES	
ALISON SILVA FERREIRA	
ROBSON LIMA RODRIGUES	
RAQUEL MENEZES DA SILVA AQUINO FERREIRA	
DOI 10.37423/230107010	
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>21</b>
UM BREVE OLHAR SOBRE O ENCARCERAMENTO DE MULHERES GESTANTES	
CRISTINA MARCELO DOS SANTOS	
MARIANA LEIRAS	
LOBELIA DA SILVA FACEIRA	
FRANCISCO RAMOS DE FARIA	
DOI 10.37423/230107024	
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>34</b>
OS BENEFÍCIOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS FORMALMENTE INSTITUÍDA	
Heyde dos Santos Lemos	
Angélica Maria Torres	
Charles Dias de Almeida	
Marcelo Calmon Dias	
Ana Maria Ferreira Deorce	
Roseane do Nascimento	
DOI 10.37423/230107027	
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>57</b>
O PAPEL DA PSICOLOGIA NAS PRÁTICAS DE AMPARO À VULNERABILIDADE SOCIAL	
Ana Cleia Gomes Pereira	
DOI 10.37423/230107051	
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>80</b>
A NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 13.819/2019	
Bárbara Reis Chaves Alvim	
Elza Fagundes da Silva	
Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira	
DOI 10.37423/230107062	

<b>CAPÍTULO 6 .....</b>	<b>91</b>
MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO: FORMAS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS EM TEMPOS DE PANDEMIA	
Laura Guimarães da Silveira	
Maria Victória Sayuri Takayama	
Ana Paula Parra Leite	
DOI 10.37423/230107065	
<b>CAPÍTULO 7 .....</b>	<b>116</b>
CONCEPÇÕES NA ÁREA DA SAÚDE MENTAL EM TORNO DA GESTÃO AUTÔNOMA DA MEDICAÇÃO (GAM) NO BRASIL	
Lucas Furlan	
Andreza Custódio Rodrigues	
Cesar Bridi Filho	
DOI 10.37423/230107072	
<b>CAPÍTULO 8 .....</b>	<b>120</b>
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS ATORES DE UMA REDE SOCIAL COMUNITÁRIA: UM ESTUDO DE CASO	
ELISANE ADRIANA SANTOS RODRIGUES	
FLAVIA DE PAULA DUQUE BRASIL	
DOI 10.37423/230107085	
<b>CAPÍTULO 9 .....</b>	<b>137</b>
AS COMPETÊNCIAS DO BIBLIOTECÁRIO NO ÂMBITO SOCIOEDUCACIONAL E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO A LEITURA	
André Luiz Santos Valença	
Mariane Andrea Rocha	
DOI 10.37423/230107100	
<b>CAPÍTULO 10 .....</b>	<b>151</b>
PROCESSO DE TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL RESIDENTE EM HOSPITAL DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA NO CEARÁ NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19	
Ana Beatriz Nobre Dias dos Santos	
Neuza Rayanna da Silva Lessa	
Amanda Modesto de Oliveira	
Larisse de Brito Alves	
Cleonildo Santos Gomes Júnior	
DOI 10.37423/230207307	

**CAPÍTULO 11 ..... 163**

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DO MARANHÃO: EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E/OU MATERIAL?

Efraim Lopes Soares

Rosimar de Fátima Oliveira

**DOI 10.37423/230307327**

**CAPÍTULO 12 ..... 177**

REDE GLOBO, O PODER MIDIÁTICO E A HEGEMONIA DE INTERESSES: UM DEBATE ACERCA DO PROJETO SOLIDARIEDADE S.A

Maria de Fátima Pereira Lessa

**DOI 10.37423/230307348**

**CAPÍTULO 13 ..... 190**

QUILOMBO MARINHEIRO DE PIRIPIRI- PI E A LUTA PELA TITULAÇÃO DE SEU TERRITÓRIO: O CONFLITO ENTRE O ESTADO CAPITALISTA E A CLASSE TRABALHADORA.

Márcia Regina Galvão de Almeida

Elaine Ferreira do Nascimento

**DOI 10.37423/230307352**

# Capítulo 1



10.37423/230107010

## QUAIS RECURSOS AS ESCOLAS PÚBLICAS DO INTERIOR BAIANO POSSUEM? UM ESTUDO PARA ANÁLISE DE AVANÇOS OU RETROCESSOS

GESSICA GUINÉ BORGES

*Graduada em Pedagogia (Centro Universitário Leonardo da Vinci)*

ALISON SILVA FERREIRA

*Mestrando em Contabilidade (Universidade Federal da Bahia). Docente na Faculdade Anísio Teixeira*

ROBSON LIMA RODRIGUES

*Especialista em Finanças (Faculdade Católica Paulista). Graduado em Ciências Contábeis (FAT) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (UEFS). Graduada em Pedagogia (UNIASSEL VI).*

RAQUEL MENEZES DA SILVA AQUINO FERREIRA



**Resumo:** O objetivo da pesquisa foi verificar o quanto as escolas públicas municipais de Feira de Santana evoluíram em relação a disponibilidade de recursos físicos que auxiliam em uma oferta a educação de qualidade. Para isso, foram obtidos dados através do Censo Escolar da Educação Básica, observou-se que os recursos mais numerosos foram a disposição de internet; banda larga e sanitário dentro do prédio que são oferecidas por todas as unidades escolares. Mas os que estão escassos no período analisado são o retroprojetor (0%) e laboratório de ciências (1%). Foi realizada uma comparação da estrutura das escolas rurais e urbanas e encontramos uma grande desigualdade regional na disposição desses recursos. Portanto, acredita-se que a abordagem deste tema é bastante relevante, visto que trata de recursos que estão diretamente ligados a qualidade da educação, possuindo grande importância para professores, gestores e pesquisadores.

**Palavras-chave:** Qualidade da escola. Recursos escolares. Desempenho.

## 1 INTRODUÇÃO

Os Dados do Censo Escolar da Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), onde mostram que o número de escolas públicas que não tem banheiro e internet banda larga cresceu, entre 2019 e 2020. De acordo com o site, as escolas já estavam com deficiência de infraestrutura. Em 2019, 3,5 mil escolas públicas não possuíam banheiros, o que equivalia a 2,4% do total. Em 2020, cresceu para 4,3 mil, 3,2% do total. Em menos de 15 mil escolas urbanas possuíam internet (18,1%), e subiu para 17,2 mil (20,5%) em 2020. Além do mais, 35,8 mil escolas continuam sem coleta de esgoto, 26,6% do total. Anteriormente, eram 36,6 mil (27,1%). (OLIVEIRA, E. G1, 2021). Estamos falando de direitos básicos, ou seja, os alunos já começam a aprender em um ambiente totalmente desfavorecido.

Para que os sujeitos tenham uma experiência de qualidade na educação não depende apenas de mudanças nos métodos de ensino, mas é imprescindível que o ambiente escolar seja favorável aos alunos. Assim como a boa convivência no ambiente escolar influencia o aprendizado, o espaço físico também contribui nessa busca pela qualidade da educação, afinal uma escola esteticamente agradável consegue ser mais convidativa.

Alcançar qualidade na educação não é uma tarefa simples, pois formar cidadãos que consigam crescer pessoal e profissionalmente envolve muitos fatores. Dessa forma é necessário que a escola busque meios de estimular os alunos ao conhecimento prazeroso.

Porém a qualidade de ensino não está vinculada somente aos recursos usados pelo professor, mas sabe-se, que são meios que apoiam o professor a lecionar melhor, isso constitui-se um desafio, transformar sua experiência mais dinâmica, de forma que consiga coordenar de forma eficiente o discente ao aprendizado (POLICARPO e STEINLE, 2008).

Recursos físicos são mecanismos feitos pelo homem para auxiliar nas atividades diárias, proporcionando mais velocidade e simplicidade. Irfran (2014) define recursos físicos como todos os mecanismos físicos a serviço de uma organização empresarial, desde o prédio a máquinas fundamentais na execução das atividades diárias da organização. No contexto da educação, recursos físicos são todas as estruturas presentes na instituição escolar, salvo os seres humanos.

A educação está diretamente ligada ao desenvolvimento de qualquer sociedade. Mas para que tenhamos uma educação de qualidade precisamos de infraestrutura e recursos pedagógicos para atender esses alunos. Porém a educação pública brasileira, durante décadas vem sendo dominada pelo descaso dos governantes através da falta de investimento na educação, desvios de dinheiro para

outros fins. Em virtude disto, questiona-se através deste trabalho: qual o status da evolução nos recursos físicos nas escolas públicas de Feira de Santana nos últimos anos?

Dado o presente questionamento, tem-se, portanto, que o objetivo central do trabalho foi verificar o quanto as escolas públicas municipais Feirenses evoluíram em relação a disponibilidade de recursos físicos que auxiliam em uma promoção a educação de qualidade. Especificamente o estudo busca ainda: (i) verificar quais os recursos físicos mais abundantes que as escolas municipais de Feira de Santana possuem; (ii) analisar as disposições literárias em relação a recursos físicos tecnológicos e seu impacto na educação, comparando com a evolução (ou estagnação) destes objetos disponíveis nas entidades escolares; e (iii) entender se existem grandes diferenças no nível de disponibilidade de recursos físicos entre escolas de centros urbanos e zonas rurais locais.

O tema abordado pode ser justificado por sua relevância social, visto que trata de recursos que influenciam diretamente na experiência de qualidade do aluno. Tratando de meios que apoiam o professor a lecionar melhor e de forma mais dinâmica, além de estimular o aluno em sua experiência escolar. Neste contexto, também possui significativa relevância para os professores, apontando a necessidade de melhorar sua ação docente com o auxílio de recursos instrucionais para produzir um ensino de qualidade. Além de ser um instrumento para instigar pesquisadores a realizarem pesquisas capazes de trazer soluções de problemas no âmbito educacional.

Essa temática também envolve toda a sociedade, na medida em que auxilia para que a população identifique se os recursos públicos têm sido aplicados e a existência de possíveis eficiência (ineficiências) na destinação dos mesmos. Portanto, este estudo pode ajudar a informar aos governantes e a sociedade interessada acerca da indispensabilidade de assegurar o custeio cabível para o suprimento e preservação de recursos físicos das escolas públicas no sentido de aperfeiçoar a ação docente, com isso cooperara com o crescimento do padrão de educação.

É necessário ressaltar que como o presente trabalho busca desenvolver o tema através de uma pesquisa bibliográfica, examinando os objetivos a alcançar com a intenção de comparar a perspectiva teórica com dados da realidade; não se objetiva avaliar todos os recursos educativos no processo de ensino, tampouco fazer generalizações ou análises quantitativas profundas. Restringindo o objeto de estudo aos principais recursos físicos, principalmente tecnológicos, investigando a conexão desses meios com a eficiência do ensino nas escolas municipais do município de Feira de Santana.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O estudante encontra-se em constante crescimento e é pensando nisto que a estrutura escolar deve ser planejada. Neste sentido que a infraestrutura escolar deve ser construída, ponderando os inúmeros aspectos e características físicas que preservem ambientes em condições seguras, perfeitamente iluminadas e que favoreçam o processo de ensino-aprendizagem (ANDRADE; CAMPOS, COSTA; 2021).

Além disso, devemos considerar que a constante condição progressiva da sociedade requer da escola o ato de acompanhar esse processo. Desta maneira, é necessário ter o discernimento de que as aulas necessitam ser mais atraentes, e o professor precisa incluir em suas práticas docentes vários recursos a fim de aprimorar o processo de ensino e aprendizagem proporcionando ao aluno alternativas de cooperação (POLICARPO e STEINLE, 2008).

Renovar a ação do professor, introduzindo meios distintos, não apenas para tornar as aulas mais atraente, mas sim, com o propósito de adicionar mais um mecanismo proveitoso no desenvolvimento do ensino-aprendizagem. Na época da globalização, privar o discente a possibilidade de alcance à recursos midiáticos, é contrariar o progresso humano e social. Neste sentido, a escola não pode mais descartar sua utilização, antes deve acrescentá-los como possibilidade muito importante para transmissão de conhecimento (POLICARPO e STEINLE, 2008). Assim também, Saba (2007) considera os equipamentos e instalações escolares como um apoio no processo educativo.

A escola é o principal meio societário habitado pela criança, em razão do papel significativo no desenvolvimento infantil (LIMA, 1989). Desde o início existe uma inquietação pela procura de um ambiente que proporcione melhor aprendizagem. O interessante rumo da educação e suas construções são as análises a respeito da evolução humana e a busca pela adaptação do exercício educativo com o meio em que o educando está incluído na procura da conquista pela harmonia entre espaço físico e o processo de ensino, focando na promoção do desenvolvimento total. Por esse motivo a necessidade progressiva na procura dessa harmonia entre o ambiente adequado, local onde está inserido e até mesmo a distribuição dos móveis do espaço (BELTRAME e MOURA, 2009).

As respostas educacionais nas escolas, encontram-se diretamente conectados ao aproveitamento e adaptação dos recursos de ensino-aprendizagem. Mau uso, educadores não capacitados tem baixo rendimento educacional. Instituições que não possuem estabelecimentos apropriados, com

laboratório, oficinas, salas de aula, materiais didáticos dificilmente irão obter resultados satisfatórios (JOHAN, 2004).

Segundo Beltrame e Moura (2009) determinados estudos afirmam que circunstâncias ruins de conforto do ambiente são a razão do mau rendimento dos alunos. Se ponderar que a satisfação térmica e o meio prejudicam o rendimento educativo dos discentes em sala, faz-se relevante analisar o ambiente construído, apurando como trazer melhorias ao ambiente. Quanto mais confortável for a iluminação, condições acústicas, temperatura dos ambientes, melhor rendimento de quem ocupa.

Também de acordo com Uline (2008) “as diversas características da infraestrutura podem afetar o aprendizado dos alunos, desde as questões biológicas (como iluminação, barulho e conforto térmico) a psicológica/sociais (pintura da escola e nível de manutenção da mesma), influenciando não apenas na qualidade da infraestrutura como também no ambiente escolar em que o aluno está inserido. Mais do que isto, a infraestrutura também afeta a motivação do quadro de professores”

Conforme Oladeji (2019), os recursos físicos referem-se ao projeto da instituição, ou seja, ao edifício escolar, salas de aula, biblioteca, laboratórios, instalações sanitárias, escritórios entre outros elementos e infraestruturas que auxiliariam os alunos a estudar. As instalações físicas são pertinentes à aprendizagem eficaz e ao desempenho acadêmico dos alunos.

Diante do apresentado, é crucial que o ambiente escolar seja planejado e desenvolvido como um local flexível, com espaços que possibilitem e facilitem a troca saberes de caráter social e cultural, bem como de experiências afetivas e relativas a cognição.

Sabemos que no decorrer da história do nosso país, a educação atravessou por inúmeras mudanças seguidas, pela legislação e diversas discussões quanto ao sentido que necessitaria tomar. De acordo com o art. 205, da Constituição Federal “a Educação é um direito de todos, visando o pleno desenvolvimento da pessoa [...]” (BRASIL, 1988). No entanto o que se vê é um país com 11 milhões de brasileiros analfabetos (IBGE, 2019). Mas quando a família e estado nega ou não desempenha de forma adequada, compete a escola preencher essa ausência focando no desenvolvimento integral da pessoa. Faz parte do ofício do pedagogo, informa-se da realidade da comunidade que trabalha, assim como as necessidades educacionais (BRITO; ARRUDA e CONTREARAS, 2015).

Pois, a educação é significativa em toda sociedade. É um procedimento pelo qual capacidades e competências particulares são ampliadas. Tais habilidades podem ser físicas, emocionais, sociais e intelectuais. Refere-se ao uso das capacidades do ser humano afim de que o sujeito seja capaz de

transforma-se produtivo para si próprio e para a sociedade (OYEBOLA, 2019). Mais particularmente, a educação é o processo pelo qual a sociedade estabelece escolas para auxiliar os jovens membros da sociedade a aprender e compreender a herança do passado, participar de forma produtiva na sociedade e contribuir significativamente para o desenvolvimento da sociedade. (UGWUANYI, 2003).

Porém, um dos fatores que implica no ato de educar e na aprendizagem escolar é a pobreza, especificamente na aprendizagem, pois crianças de baixa renda tem alimentação imprópria, residência inadequada para descanso e estudos. Além do mais essas pessoas só têm acesso à literatura e bens culturais na escola, e geralmente encontram problemas causados pela falta de recursos, o que compromete o processo educativo. A desigualdade escolar gera desigualdades sociais e vice-versa (BRITO; ARRUDA e CONTREARAS, 2015).

A maneira como a escola trata a pobreza constitui uma avaliação importante do êxito de um sistema educacional. Crianças que advém de lares com menores condições financeiras e estruturais, tendem a apresentar menos êxito, e dentro do seu processo contínuo, acumular maiores dificuldades: continuidade dos estudos, possibilidade de reivindicação social, capacidade de aprender pelos métodos tradicionais, entre outros (GENTILI, 2004 p.11).

Por isso, é preciso progredir na discussão quanto a divisão de recursos públicos para que a educação no Brasil consiga avançar em qualidade, oportunidade e igualdade visto que, as diferenças socioeconômicas e culturais demandam o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade com o intuito de preservar a todas as pessoas oportunidades iguais na oferta de ensino. Observar o gerenciamento da educação, requer refletir acerca das políticas da educação, visto que, tem uma conexão, à proporção que a gestão, estimula o trabalho em equipe, colocando em prática as metas e objetivos educacionais definidos pelas políticas e implementando a gestão democrática, possibilita melhorias na qualidade do ensino aprendizagem e em consequência na educação (CESÁRIO; NEVES e TEPEDINO, 2019).

Na atual sociedade a forma de ensino aprendizagem é crucial na formação de uma sociedade estruturada, logo a gestão escolar gera uma responsabilidade imensa no gestor, pois é preciso aproveitar ao máximo todos os recursos e informações para garantir a eficiência e eficácia durante sua gestão, dado que determinados elementos podem causar declínio na qualidade do ensino (CESÁRIO; NEVES e TEPEDINO, 2019).

Devido a inúmeros fatores que afetam o processo de aprendizagem, na perspectiva de melhoria dos espaços escolares, vem sendo implantado, um conjunto de planos, normas e leis para ajustar a

estrutura escolar a um padrão básico, assim como aprimorar a qualidade da educação brasileira. A exemplo do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), que tem por finalidade, refletir se os recursos que constituem a escola, encontram-se dotado com uma estrutura capaz de ofertar uma educação de qualidade. A Lei 9.394/96 (LDB) Lei de Diretrizes e Bases, Art. 4º, Inciso IX, prioriza a recuperação da infraestrutura das unidades escolares, assegurando os padrões mínimos da qualidade e funcionamento, que influenciam de forma significativa tanto o desempenho acadêmico como o processo de aprendizagem. Para assegurar acesso à energia elétrica, esgoto sanitário, água tratada, de resíduos, espaço para esportes, bens culturais, artísticos e laboratórios, foi criado o Plano Nacional de Educação (PNE). Esse tipo de estrutura é uma fonte de conhecimento complementar e oportuniza ao educando maior autonomia no seu processo de aprendizado. ANDRADE; CAMPOS e COSTA, 2021).

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho pode ser visto como uma pesquisa bibliográfica e descritiva. A investigação bibliográfica pode explicar um problema nas referências teóricas publicadas. É capaz de ser realizado de modo individual ou como prosseguimento de um estudo descritivo ou prático. O estudo bibliográfico integra bibliografias consideradas sobre determinado tema escolhido, contendo consultas a publicações, enciclopédias, artigos, etc. (CERVO e BERVIAN, 1983).

O estudo investigou a disponibilidade dos recursos físicos das escolas municipais de ensino fundamental regular de Feira de Santana, com o intuito de verificar se houve avanços ou retrocessos na aquisição desses meios. Pois para Ezekwesile (2007) para acontecer o ensino e a aprendizagem docentes e discentes necessitam de bons edifícios com salas de aula, bibliotecas, laboratórios instalações sanitárias adequadas, segurança, etc. Além disso as acomodações e materiais auxiliam a despertar o desejo dos alunos e intensificam a contenção de conteúdos (UCHECHI e OKPANKPU, 2008).

Para alcançar os objetivos proposto, foi realizado um levantamento bibliográfico. Isso porque estes tipos de pesquisa buscam descrever acontecimentos característicos de uma área estabelecida, averiguando e compreendendo informações com base em livros, revistas e anais de congresso (GRESSLER, 2004; GIL, 2010). Além dos levantamentos de material para consolidar reflexões de autores precedentes, foi realizado uma investigação para identificar uma base de dados que dispusesse de informações de infraestrutura das escolas públicas. Os dados selecionados foram obtidos através do Censo Escolar da Educação Básica, diretamente no site do Portal QEdu (2021).

Dado a abundância de informações, foi necessário: (i) definir uma amostra: escolas do município com ensino fundamental regular. O motivo desse filtro refere-se ao fato da cidade de Feira de Santana possuir mais escolas regulares e de ensino fundamental. (ii). Sequencialmente, foi administrado um fluxo temporal (2011-2020) que é o último período temporal disponível, ou seja, a última década de dados. E por fim, com a finalidade de administrar delimitações (iii) foram aplicados filtros para importar dados de itens específicos da infraestrutura. Dessa forma, considerou-se os seguintes temas: (a) dependências; (b) equipamentos e (c) tecnologia.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para atingir o objetivo da pesquisa em verificar o quanto as escolas públicas municipais Feirenses evoluíram em relação a disponibilidade de recursos físicos que auxiliam em uma promoção a educação de qualidade, considerando apenas os dados disponíveis no Censo Escolar da Educação Básica, foram gerados gráficos e tabelas que fazem correspondências temporais (históricas) e temáticas sobre os recursos. Neste sentido, a Tabela 1, por exemplo, possui o objetivo de expor o quadro geral de recursos físicos nas escolas municipais com ensino fundamental regular no decorrer dos anos.

**Tabela 1.** Informações de infraestrutura das escolas municipais de Feira de Santana

<b>TÓPICOS</b>	<b>2020</b>		<b>2011</b>	
	<b>Percentual</b>	<b>Total (n)</b>	<b>Percentual</b>	<b>Total (n)</b>
<b>Infraestrutura</b>				
Biblioteca	42%	67	12%	21
Cozinha	98%	157	98%	174
Laboratório de informática	11%	18	22%	39
Laboratório de ciências	1%	1	1%	2
Quadra de esportes	22%	35	3%	5
Sala para leitura	18%	29	14%	25
Sala para a diretoria	69%	110	52%	92
Sala para os professores	48%	77	24%	43
Sala para atendimento especial	39%	62	10%	18
Sanitário dentro do prédio da escola	100%	160	88%	156
Sanitário fora do prédio da escola	0%	0	21%	37
<b>Equipamentos</b>	<b>Percentual</b>	<b>Total (n)</b>	<b>Percentual</b>	<b>Total (n)</b>
Aparelho de DVD	46%	74	69%	122
Impressora	78%	124	47%	84
Antena parabólica	9%	15	23%	41
Máquina copiadora	29%	46	38%	68
Retroproyector	0%	0	21%	37
Televisão	74%	74	76%	136
<b>Tecnologia</b>	<b>Percentual</b>	<b>Total (n)</b>	<b>Percentual</b>	<b>Total (n)</b>
Internet	100%	160	26%	46
Banda Larga	100%	160	16%	29
Computadores uso dos alunos	0,44%	349	0,74%	641

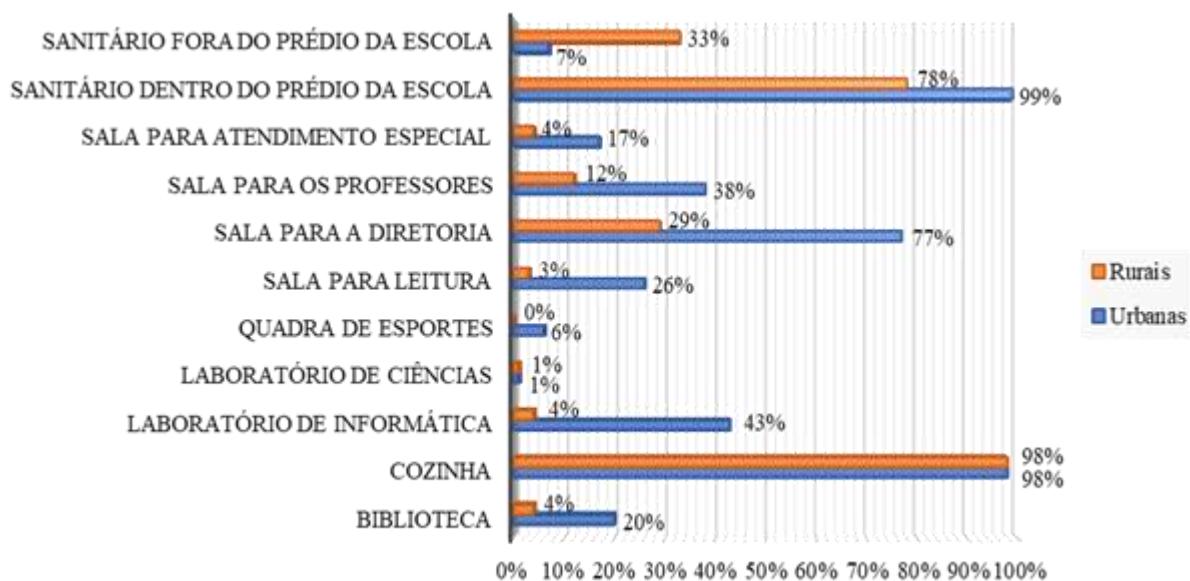
**Fonte:** Dados da pesquisa (2021).

No geral, no período mais atual, observou-se que os recursos mais abundantes são a disposição de internet; banda larga e sanitário dentro do prédio escolar que estão presentes em todas as escolas. Em 98% das entidades educadoras há disposição de cozinha. Porém, os recursos que estão em falta nas escolas, neste período, são o retroprojetor (0%) e salas específicas para laboratório de ciências (1%).

Realizando um comparativo simples, observa-se que no decorrer dos anos, houve avanços na construção de bibliotecas (de 12% para 46%); salas para atendimento especial (de 10% para 39%); quadra de esportes (de 3% para 22%); obtenção de ítems tecnológicos como: impressoras (de 47% para 78%) e a respectiva disposição de internet, que por sua vez, alavancou de apenas 26% para unanimidade nos centros de ensino. Como um ambiente bem equipado, potencializa um ambiente favorável para o ensino aprendizagem, auxiliando os educandos no desenvolvimento das suas habilidades por meio de atividades extracurriculares e proporcionando satisfação e motivação para os envolvidos (OSIJI, 2016), esses índices demonstram possíveis evoluções na qualidade do ensino.

Como houve ausência de informações específicas do número total de computadores por entidade escolar, utilizamos a segregação de total de computadores por matrícula ativa (total de matrículas / computadores disponíveis por aluno \* 100). Como em 2020 foram realizadas 78.349 matrículas em Feira de Santana, a média de computador disponível por aluno seria de 0,44%. Os dados demonstram retrocesso nesse índice, pois a média de 2011 foi de 0,74% para 87.237 matrículas. Os dados corroboram com a informação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2020) que aponta que o Brasil tem uma das piores médias nacionais de uso de computadores por aluno entre as nações mundiais.

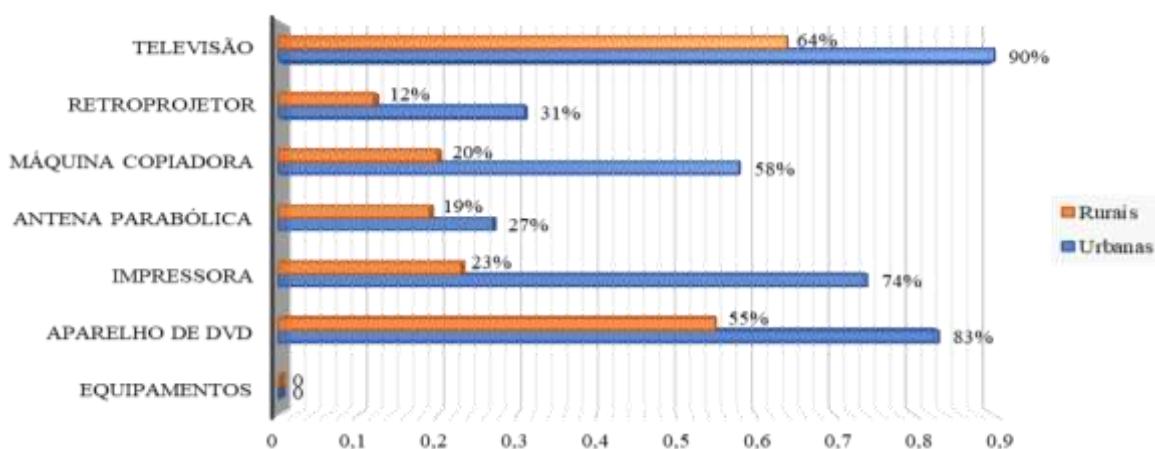
Porém devido há uma polarização, a realidade das escolas situadas nas regiões mais próximas ou localizadas nos grandes centros urbanos nem sempre é a mesma se comparada aos centros de ensino de regiões rurais ou menos favorecidas economicamente, sinal das disparidades regionais que também gravitam sob a educação (IOSIF, 2007), o que pode ser um atributo para que haja diferenças na qualidade do ensino das escolas por localização, e ainda especialmente com relação aos parâmetros analisados neste trabalho. Dessa forma, foram traçados gráficos com dados atualizados para analisar a disponibilidade dos recursos físicos das escolas da zona rural e urbana.

**Gráfico 1.** Infraestrutura das escolas urbanas e rurais

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

O Gráfico 1, que busca analisar as informações de infraestrutura, apresenta que a disponibilidade dos recursos físicos das escolas da zona rural e urbana não é igualitária, pois ao compasso que as escolas situadas nas zonas urbanas possuem poucos sanitários externos (7% à 33%); também dispõe-se mais salas para atendimento especial (17% à 4%) e mais espaços para professores (38% à 12%) e para a direção escolar (77% à 29%); além de abundância em salas de leitura (26% à 3%) e de laboratórios de informática (43% à 4%). Isso significa que os resultados do gráfico indicam que há diferença na disponibilidade da grande maioria dos recursos entre a zona rural e urbana. Esse retrato também expressa diferenças no nível educacional das escolas rurais e urbanas de todo país, o que inibe o desenvolvimento de algumas regiões (PEREIRA e CASTRO, 2021).

No entanto, outros parâmetros também devem ser analisados para realizações de generalizações ou afirmações mais específicas, por exemplo: o tempo médio de existência dessas escolas e demanda de alunos, o que pode ser objeto de estudos posteriores. Na sequência, o Gráfico 2 apresenta o panorama geral da disponibilidade de equipamentos por tipo de zona.

**Gráfico 2.** Equipamentos nas escolas urbanas e rurais

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

No que diz respeito a disponibilidade de equipamentos das escolas da zona rural e urbana a respeito de televisor, enquanto 90% das escolas situadas na zona urbana possuem o equipamento, apenas 64% das escolas da zona rural dispõem do mesmo equipamento, também enquanto apenas 20% da escolas rurais possuem máquina copiadora 58% das escolas urbanas dispõem do mesmo equipamento, do mesmo modo podemos observar que somente 23% das escolas rurais tem impressora, enquanto 74% das escolas da zona urbana tem acesso ao equipamento, a desigualdade é bastante expressiva. As desconformes condições socioeconômicas, que percorrem o sistema de aprendizagem das pessoas do campo, estão ligadas as desigualdades de renda, de acesso e de estruturação presentes no campo brasileiro (OLIVEIRA e MONTENEGRO, 2010). Além disso, há diferenças na disposição de banda larga e internet. Enquanto às escolas da zona urbana tem acesso em mais de 46% das localidades a internet de qualidade, sendo em 30% dos casos banda larga, apenas 5,5% (média) das escolas rurais tem esse aporte.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalidade da pesquisa foi verificar o quanto as escolas públicas municipais Feirenses evoluíram em relação a disponibilidade de recursos físicos que auxiliam em uma promoção a educação de qualidade. Para isso, foram obtidos dados através do Censo Escolar da Educação Básica, diretamente no site do Portal QEd (2021).

Percebeu-se uma evolução, pois atualmente todas as escolas dispõem de internet; banda larga e sanitário dentro do prédio escolar e 98% das entidades educadores há disposição de cozinha. Todavia,

neste mesmo período percebemos ausência de retroprojetor (0%) e salas específicas para laboratório de ciências (1%).

Apesar dos avanços observados no decorrer dos anos na construção de alguns recursos como: bibliotecas (de 12% para 46%); salas para atendimento especial (de 10% para 39%); quadra de esportes (de 3% para 22%); obtenção de ítems tecnológicos como: impressoras (de 47% para 78%) e a respectiva disposição de internet, que por sua vez, alavancou de apenas 26% para unanimidade. Observa-se uma enorme desigualdade regional, se comparmos a zona rural e urbana.

Comparando a infraestrutura das escolas urbanas e rurais, encontramos uma grande diferença. As escolas rurais que estão em desvantagem em todos os itens a exemplo: salas para atendimento especial (4% à 17%); espaços para professores (12% à 38%); direção escolar (29% à 77%); salas de leitura (3% à 26%); laboratórios de informática (4% à 43%).

Assim, a análise colabora na descoberta de conhecimentos no âmbito educacional, refletindo sobre a eficácia do ensino através da disponibilidade de recursos físicos escolares e os prejuízos na falta dos mesmos. A pesquisa revelou que para que ocorra eficácia no ensino os recursos físicos realizam uma função significativa e esses recursos precisam ser fornecidos, conservados e usados adequadamente.

## REFERÊNCIAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023. Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

AMADI E.; EZEUGO, C. R. Physical resources availability and the academic performance of students in the universal basic education scheme. Rivers State Nigéria, março de 2019.

ANDRADE, R. R.; CAMPOS, L. H. R.; COSTA, H. V. V. Infraestrutura escolar: uma análise de sua importância para o desempenho de estudantes de escolas públicas. Rev. C&Trópico, 2021.

BELTRAME, M. B.; MOURA, G. R. S. Edificações escolares: infraestrutura necessária ao processo de ensino e aprendizagem escolar. 2009

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. 9394/1996.

BRITO, M. H. P.; ARRUDA, N. A. O.; CONTRERAS, H. S. H. Escola, pobreza e aprendizagem: reflexões sobre a educabilidade, set. 2015.

CESÁRIO, A. C.; NEVES, P. F.; TAPEDINO, R. A. Gestão dos recursos escolares: pequenos detalhes, grandes desafios. Revista Científica Semana Acadêmica, Rio de Janeiro, 2019

ELALI, G. A. O ambiente da escola: uma discussão sobre a relação escola-natureza em educação infantil. Natal. Agosto de 2003.

ERIC Amadi; ROSELINE Ezeugo Chinyere. Disponibilidade de recursos físicos e acadêmico desempenho de Alunos na Educação Básica Universal Esquema, Rivers State. 2019.

ERIC, A.; ROSELINE, E. C. Physical resources availability and the academic performance of students in the universal basic education scheme. Rivers State, 2019.

GIL, A. C. Como elaborar um projeto de pesquisa. 5ª Edição. Editora Atlas, 2010.

GRESSLER, L. A. Introdução à pesquisa: projetos e relatórios. 2. Ed. São Paulo: Loyola, 2004.

IOSIF, R. M. G. A qualidade da educação na escola pública e o comprometimento da cidadania global emancipada: implicações para a situação de pobreza e desigualdade no Brasil. (Tese) doutorado. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas. Brasília, 2007.

LIMA, M. M. S. A cidade e a criança. São Paulo: Nobel. 1989.

OLADEJI, O. Effects of physical structure on the academic performance of pupils in some selected primary schools in Abeokuta North Local Government Area of Ogun State. (Unpublished B.Ed project). National Open University of Nigeria. Abuja, 2019

OLIVEIRA, E. G1. Cresce número de escolas públicas sem banheiro e internet banda larga. Março de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/>>acesso>. Acesso em: 05/10/2021.

OLIVEIRA, L. L. N. A.; MONTENEGRO, J. L. A. Panorama da educação do campo. In: MUNARIM, A. et al. (org.). Educação do campo: reflexões e perspectivas. Florianópolis: Insular, 2010. p. 47-80.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Políticas eficazes, escolas de sucesso. Pisa, 2020.

OSUJI, C. School plant planning, mapping operations and maintenance unpublished manuscript. Rivers State University of Science and Technology. February and March, 2016.

OYEBOLE, O. E. Physical resource input and teaching effectiveness in public secondary schools in Abeokuta South local Government area of Ogun State. Dezembro de 2019.

PEREIRA, C. N.; CASTRO, C. N. Educação no meio rural: diferenciais entre o rural e o urbano. Brasília. Março de 2021.

POLICARPO, I.; STEINLE, M. C. B. Contribuições dos recursos alternativos para a prática pedagógica, 2008.

UNCHECHI, O. U.; OKPANKU, K. O. Mandate of business education at the secondary level. Aben Book of Readings, v. 1, n. 8, p. 213-217, 2008.

# Capítulo 2



10.37423/230107024

## UM BREVE OLHAR SOBRE O ENCARCERAMENTO DE MULHERES GESTANTES

*CRISTINA MARCELO DOS SANTOS*

*UNIRIO*

*MARIANA LEIRAS*

*UNIRIO*

*LOBELIA DA SILVA FACEIRA*

*UNIRIO*

*FRANCISCO RAMOS DE FARIA*

*UNIRIO*



**Resumo:** Este artigo se propõe a discutir, brevemente, sobre o tema da substituição da privação de liberdade de gestantes e de mães, no Estado do Rio de Janeiro, enquanto direito adquirido por meio de marcos legais que visam a implementação de Políticas Públicas para os sujeitos aprisionados. Para tanto, buscamos informações nos seguintes documentos: no Relatório SISDEPEN 2020; no Relatório da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro 2020; na Lei 13. 257 de 2016; na Lei 13.769/2018, artigo 318 B; na Resolução 369/2021 Conselho Nacional de Justiça – CNJ; no Habeas corpus de 2018/2021 da 2a. Turma do Supremo Tribunal Federal – STF e nas Regras de Bangkok estabelecidas pela Organização das Nações Unidas – ONU/2010.

**Palavras-chave:** Prisão. Maternidade. Políticas.

## INTRODUÇÃO

De acordo com o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) as penitenciárias brasileiras contabilizaram o total de 667.541 indivíduos presos em 2020, desses 85% possuíam dados cadastrados nessa plataforma. Onde 80% eram homens e 20% eram mulheres. Em relação ao Estado do Rio de Janeiro, havia 55.758 sujeitos em situação de privação de liberdade, contudo apenas 31% tinham seus dados registrados nele: 95% eram homens e 5% mulheres. E dessas mulheres, aprisionadas no Rio de Janeiro, 95% cumpriam pena em celas físicas e apenas 5% estavam em prisão domiciliar.

Com base nesse e em outros materiais, este trabalho se propõe a discutir, brevemente, sobre o tema da substituição da privação de liberdade de mulheres grávidas, que engravidaram na prisão ou que tem filhos menores de 12 anos de idade, no Estado do Rio de Janeiro, enquanto direito adquirido por meio de marcos legais que visam à implementação de Política Pública para os sujeitos aprisionados.

Para tanto, procuramos analisar o *Relatório da Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, elaborado em 2020*, que a partir de informações coletadas nas audiências de custódia de mulheres presas, verificou que muitas mulheres que lá se encontravam tinham o direito à substituição da prisão preventiva pela domiciliar, contudo, esse relatório, mostra que das 1.345 mulheres entrevistas, 642 possuíam requisitos para o cumprimento de prisão domiciliar, mas ainda continuavam presas preventivamente, longe da convivência com seus filhos.

Mesmo amparadas pelas legislações, elencadas a seguir, não conseguiram lograr êxito: a) a Lei No 13.257/2016, que acrescentou ao artigo 318, do Código de Processo Penal, essa possibilidade; b) o Habeas Corpus coletivo No 143.641/SP, o qual considerou tal substituição como um dever do juiz e c) a Lei No 13.769/2018, ela incluiu o artigo 318 - B no Código de Processo Penal de 1941, estabelecendo que a prisão preventiva será substituída por domiciliar, desde que o delito não tenha sido cometido com violência ou com grave ameaça à pessoa e/ou contra seu filho ou dependente.

As análises propostas, também pretendem trazer à luz algumas das perspectivas da Resolução No 369, de 19/01/2021, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Assim, o artigo abordará a substituição da privação de liberdade de gestantes e de mães no cárcere com dados estatísticos e legislações vigentes; apresentará uma breve análise sobre a

função da prisão e do aprisionamento feminino. Para isso, utilizaremos os seguintes autores: Foucault (2014) - Vigiar e punir: nascimento da prisão; Goffman - Estigma: nota sobre a manipulação da identidade deteriorada (1963) e Manicômios, Prisões e Conventos (1974); Curcio (2020) - análise das políticas de tratamento penitenciário e de atenção direcionadas às mulheres em situação de privação de liberdade.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Historicamente a prisão foi concebida e explicada de acordo com diversos contextos e variados discursos, dentre eles, Foucault (2014) descreveu o surgimento da prisão enquanto dispositivo penal, produto da relação entre a lei e o poder. O autor destaca que a privação de liberdade é uma das formas mais efetiva de punição na sociedade moderna.

Na atualidade, devido às desigualdades sociais, que caracteriza o contexto socioeconômico e cultural que vivemos, entre outros fatores, se mantém crescente o número de mulheres jovens, grávidas ou não, que iniciam no mundo da criminalidade aumentando as estatísticas das informações carcerárias. Essas estatísticas se tornaram mais complexas com o advento do direito às visitas íntimas, garantido recentemente às mulheres.

Com isso, as questões referentes à maternidade têm sido recorrentes no universo prisional feminino, trazendo à tona as situações de vulnerabilidade vivenciadas por mães e filhos nas penitenciárias. Assim, para se compreender as especificidades inerentes à maternidade no contexto de encarceramento, faz-se necessário tentar entender as características organizacionais e institucionais desse dispositivo corretivo denominado prisão.

Para Goffman (1974) as prisões são denominadas como instituições totais, se caracterizam por serem estabelecimentos fechados que funcionam em regime de internação, onde um grupo, relativamente, numeroso de internados vive em tempo integral. As instituições totais regulamentam a rotina do indivíduo, massificando os sujeitos, no presídio, todos os aspectos da vida da pessoa privada de liberdade são realizados em um mesmo ambiente e sob uma mesma autoridade. As refeições, os dias de visita e o horário de entrada e de saída das celas são programados. As regras são estabelecidas hierarquicamente e atingem todo o universo prisional, estabelecendo assim a massificação de comportamentos e uma adaptação de seus hábitos e costumes, disciplinando e institucionalizando uma rotina.

De acordo com Foucault, a função da prisão... “não se destina a sancionar a infração, mas a controlar o indivíduo, a neutralizar a sua periculosidade, a modificar suas disposições criminosas, a cessar somente após obtenção de tais modificações (FOUCAULT. 2014, p. 20). Para esse filósofo devemos compreender as relações de luta e de poder, assim entenderemos as leis, as relações sociais e as construções arquitetônicas, onde se encontram explícitas as relações de poder e de domínio.

Nesse sentido, a disciplina é utilizada nas diversas instituições sociais – como as fábricas, escolas e, principalmente, nas prisões - como forma de coerção para a produção de sujeitos dóceis e úteis, ou seja, a força de trabalho precisa ser controlada em benefício do capital. O poder disciplinar utiliza instrumentos com o olhar de vigilância e a hierarquia, a sanção normalizadora e a combinação do sistema duplo de gratificação.

Logo, o ambiente prisional é mais uma forma de punir os indivíduos, além da própria privação da liberdade, devido precarização do sistema que não que possibilita de fato, uma inclusão social. As regras impostas limitam, por vezes, o poder de exercer escolhas cotidianas fazendo com que a pessoa privada de liberdade responda somente aos estímulos do ambiente.

*‘Mesmo diante do cenário de liberdade, o indivíduo não encontra alternativas de sobrevivência. Sua identidade é configurada a partir da formação de uma representação social de "ex-presidiário." O estigma causa um problema de identidade social virtual, pois a criação de rótulos inferioriza um grupo e subjuga-o, a fim de proporcionar a autoafirmação dos demais.’ (GOFFMAN, 1963, p.11)*

Ao adentrar as prisões, o indivíduo passa por um primeiro estágio de transformação subjetiva. As mudanças nas crenças do indivíduo sobre si próprio e dos outros em relação a ele dentro da instituição total levam a “mortificação do eu” (Goffman, 1974). O sujeito encontra-se por vezes, em uma situação de baixa autoestima, em decorrência da trajetória vivenciada, apresentando conflitos de relações de identidade. Este, causa um problema de identidade social, contribuindo para que simples decisões e atitudes se tornem complexas, e a perda da identidade pode influenciar no retorno ao convívio em liberdade da pessoa egressa prisional.

No que tange a especificidade da prisão de mulheres, no entender de Curcio (2020) esse tema constitui um objeto de estudo que somente adquiriu relevância, no ocidente, no final do século XIX e início do século XX. Naquela época, no Brasil, foram criados espaços destinados às mulheres presas em alguns estados da federação e as autoridades penais começaram, gradativamente, a se ocuparem da gestão de mulheres condenadas pela prática de delitos, mantendo a administração desses espaços no âmbito de ordens religiosas.

Ainda segundo Curcio (2020), entende-se que as desigualdades de gênero são ainda mais perversas no sistema prisional, principalmente quando se observa a origem histórica do encarceramento feminino no país, fundamentada em uma concepção moral, onde os denominados *reformatórios especiais* tinham no ensino religioso uma forma de controle, purificação e domesticação dos corpos e da sexualidade das mulheres lá detidas.

A autora aponta para a ausência de políticas públicas e para a escassez de dados nacionais direcionados ao aprisionamento de mulheres e a partir disso, coloca como proposta a criação e a institucionalização do recorte de gênero, que deverá ser transversalmente observado nos processos de construção, implementação e avaliação das propostas voltadas ao sistema carcerário.

Mesmo depois da construção das primeiras casas de detenção para as mulheres criminosas, elas continuaram com o estigma de seres desgarrados que demandavam complementação educacional e punição - mesmo que fosse de forma mais branda do que as punições destinadas aos homens apenados. (CURCIO.2020).

Sendo assim, o encarceramento era considerado o lugar mais propício para que elas se acostumassem à realização de tarefas domésticas e aceitassem, de bom grado, as restrições que a sociedade lhes impunha, declinando, assim, do interesse em praticar ações criminosas, ou seja, a política assentava-se em um projeto de recuperação de mulheres, pois eram consideradas criaturas vulneráveis a cometer pecado e ainda responsáveis por conduzir os homens a realizarem atos pecaminosos.

## 2. DESENVOLVIMENTO

Em relação ao tema proposto, que discute o direito à substituição da prisão preventiva pela domiciliar para as mulheres (grávidas, que engravidaram na prisão ou que tem filhos menores de 12 anos de idade). Tal proposta se deu após discussões e debates entre os pesquisadores envolvidos nesse trabalho sobre a projeto de pesquisa de Doutorado de um deles, no curso de Doutorado em Memória Social, pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), denominada *Olhares maternos na Penitenciária Talavera Bruce: a construção do processo de gestação em situação de custódia*. A motivação de tal tema se deu em virtude de uma visita técnica, realizada ao presídio feminino denominado Talavera Bruce (TB), localizado na entrada do Complexo de Gericinó, pertencente à Secretaria de Administração Penitenciária, no Rio de Janeiro.

Naquela ocasião estava sendo realizado um acompanhamento escolar, pela Secretaria de Estado de Educação, ao Colégio Estadual Roberto Burle Marx, situado no penitenciária em questão. Lá houve a

oportunidade de visitação à Unidade Materno Infantil (UMI), onde ficam os bebês recém-nascidos das mulheres encarceradas. Esta visita ocorreu em um momento próximo ao nascimento do filho caçula da pessoa que participou dessa ação e por estar ainda muito voltada para o momento do pós-parto se lembrou do seu bebê que havia ficado em casa.

Porém, de repente, a Agente Penitenciária que lhe acompanhava caminhou em sua direção e isso a fez lembrar de onde estava e interrompeu seus pensamentos. Começaram a conversar sobre o que estava sendo observado e sobre o futuro daquelas internas, que teriam que entregar seus bebês para a família ou para alguma instituição estadual após o período de 06 meses garantidos por lei para a amamentação.

Para o seu estranhamento, a Agente Penitenciária relatou que tal pensamento não correspondia à realidade, pois ao final desse período elas trocavam o filho até por uma carteira de cigarros, pois não havia apego e nem sentimentos por bebês naquele lugar - as internas que estavam por perto ouviram e se entreolharam, mas nada disseram. Em seguida, ambas retornam ao colégio para concluir a visitação daquele dia, mas a visitante saiu dali se perguntando até que ponto aquela percepção da Agente Penitenciária de fato correspondia ao real?

Dessa forma, a partir da experiência na Penitenciária Talavera Bruce, esse grupo de pesquisadores tenta discutir a substituição da privação de liberdade de gestantes e de mães, no Estado do Rio de Janeiro, a partir de legislações que visam implementar políticas públicas para elas. Segundo o relatório elaborado pela Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, os dados que buscou apresentar, em 2020, tiveram o objetivo de dar continuidade ao seu relatório anterior, realizado entre agosto de 2018 e janeiro de 2019, por meio de entrevistas com mulheres presas, no momento das audiências de custódia.

Com base no ano de 2019, o relatório acima mencionado procurou trazer informações referentes às mulheres detidas que estavam grávidas, amamentando ou que tinham filhos. Indicou também as respectivas idades dessas crianças e ainda apontou as análises dessas audiências de custódia com a finalidade de verificar a substituição de prisão preventiva pela domiciliar, conforme asseguram a Lei No 13.257/2016 e o Artigo 318 B (que por força de Lei No 13.769/2018 alterou o Código de Processo Penal de 03/10/1941).

Nessa perspectiva de garantia de direitos para as mulheres privadas de liberdade, a Resolução No 369, de 19/01/2021, do Conselho Nacional de Justiça estabelece procedimentos e diretrizes para essa substituição de pena com base nos Artigos 318 e 318-A da Lei No 13.769/2018 - que garante a

substituição de pena preventiva por domiciliar desde que o crime não tenha sido cometido com violência ou grave ameaça à pessoa e/ou contra seu filho e seu dependente.

Em relação aos dois *habeas corpus* concedidos pela 2a Turma do Supremo Tribunal Federal, o de número 143.641/SP/2018 garantiu a efetividade dessa substituição - de pena preventiva para domiciliar - a todas as mães presas grávidas, puérperas, ou que sejam responsáveis por filhos menores de 12 anos, como um dever do juiz e não mais como apenas uma possibilidade e o 165.704/DF/2021 reconheceu a possibilidade dessa mesma substituição para mulheres e homens desde que sejam os únicos responsáveis pelo cuidado de crianças menores de 12 anos ou de pessoas com deficiência.

Contudo, cumpre mencionar que se soma às legislações anteriores, as Regras de Bangkok celebradas pela Organização das Nações Unidas em 2010 que efetivou a política da justiça criminal para as mães no cárcere, representando a garantia do direito a medidas alternativas de encarceramento para mulheres, sobretudo para as que estão grávidas ou que são mães, destacando que as mulheres privadas de liberdade se colocam como grupos vulneráveis com necessidades e exigências específicas.

Com o aumento da população feminina encarcerada pelo mundo, a necessidade de trazer mais clareza às considerações que devem ser aplicadas no tratamento de mulheres presas adquiriu urgência. Reconhecendo a necessidade de estabelecer regras, de alcance mundial, em relação às considerações específicas que deveriam ser aplicadas às mulheres presas as Regras de Bangkok leva em conta e complementa as várias resoluções relevantes adotadas por diferentes órgãos das Nações Unidas. Nesse sentido os Estados-membros foram convocados a responder adequadamente às necessidades das mulheres presas. (CNJ.2016).

Por tudo isso, apontaremos, entre as 70 regras de Bangkok, elaboradas pela ONU, algumas das que foram definidas para mulheres gestantes, com filhos e lactantes na prisão:

## Regra 2 –

- I. Atenção adequada deve ser dedicada aos procedimentos de ingresso de mulheres e crianças, devido à sua especial vulnerabilidade nesse momento. Recém ingressas deverão ser providas de condições para contatar parentes; acesso a assistência jurídica; informações sobre as regras e regulamentos das prisões, o regime prisional e onde buscar ajuda quando necessário e em um idioma que elas compreendam; e, em caso de estrangeiras, acesso aos seus representantes consulares.
- II. Antes ou no momento de seu ingresso, deverá ser permitido às mulheres responsáveis pela guarda de crianças tomar as providências necessárias em relação a elas, incluindo a possibilidade de suspender por um período razoável a medida privativa de liberdade, levando em consideração o melhor interesse das crianças.

## Regras 3-

- I. Nos estabelecimentos penitenciários para mulheres devem existir instalações especiais para o tratamento das reclusas grávidas, das que tenham acabado de dar à luz e das convalescentes. Desde que seja possível, devem ser tomadas medidas para que o parto tenha lugar num hospital civil. Se a criança nascer num estabelecimento penitenciário, tal fato não deve constar do respectivo registro de nascimento.
- II. Quando for permitido às mães reclusas conservar os filhos consigo, devem ser tomadas medidas para organizar um inventário dotado de pessoal qualificado, onde as crianças possam permanecer quando não estejam ao cuidado das mães.

## Regra 48 –

- I. Mulheres gestantes ou lactantes deverão receber orientação sobre dieta e saúde dentro de um programa a ser elaborado e supervisionado por um profissional da saúde qualificado. Deverão ser oferecidos gratuitamente alimentação adequada e pontual, um ambiente saudável e oportunidades regulares de exercícios físicos para gestantes, lactantes, bebês e crianças.
- II. Mulheres presas não deverão ser desestimuladas a amamentar seus filhos/as, salvo se houver razões de saúde específicas para tal.
- III. As necessidades médicas e nutricionais das mulheres presas que tenham recentemente dado à luz, mas cujos/as filhos/as não se encontram com elas na prisão, deverão ser incluídas em programas de tratamento.

## Regra 49 -

Decisões para autorizar os/as filhos/as a permanecerem com suas mães na prisão deverão ser fundamentadas no melhor interesse da criança. Crianças na prisão com suas mães jamais serão tratadas como presas.

## Regra 50 –

Mulheres presas cujos/as filhos/as estejam na prisão deverão ter o máximo possível de oportunidades de passar tempo com eles.

Sendo assim, penas não privativas de liberdade para as mulheres gestantes e mulheres com filhos dependentes, serão preferidas sempre que for possível e apropriado, sendo a pena de prisão considerada apenas quando o crime for grave ou violento ou a mulher representar ameaça contínua, sempre velando pelo melhor interesse dos filhos e assegurando as diligências adequadas para seu cuidado (Regra 64/ Regras de Bangkok – ONU).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática sobre homens presos é mais discutida, já que eles somam a maioria nas penitenciárias brasileiras. Exemplo disso foi o próprio Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário

Brasileiro (INFOOPEN), que apesar de ter sido criado em 2004, somente 10 anos depois foi elaborado o primeiro link específico para os dados diagnóstico relativos à população penitenciária feminina, o *Infopen Mulheres*. Por isso, um dos objetivos propostos neste artigo é o de tentar trazer à tona algumas das necessidades sobre a maternidade no cárcere, há muito tempo invisibilizada na sociedade.

Para as mulheres o processo de encarceramento se torna ainda mais doloroso e solitário, as colocando em uma situação de mais vulnerabilidade. São em maioria, pardas ou negras, acusadas de tráfico de drogas, que muitas vezes tem relação com o companheiro. E logo que são presas, são abandonadas por estes homens, sem visitas e tem que deixar seus filhos com familiares. Ou ter seus filhos sozinhas, no caso da gravidez no cárcere, permanecendo com eles por um período determinado pela justiça e depois entregá-los a familiares ou a adoção.

Assim, como proposta de Política Pública, o Relatório de 14/10/2020 da Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, aponta que desde 2016, por meio de marcos legais, vem sendo defendida, no Brasil, a substituição da prisão preventiva pela domiciliar para gestantes e mulheres com filhos até 12 (doze) anos incompletos. Em 19/12/2018 foi incluído no Código de Processo Penal o artigo 318-B, ele prevê que a prisão preventiva será substituída por domiciliar, desde que o delito não tenha sido cometido com violência ou com grave ameaça à pessoa e/ou contra seu filho ou dependente. Contudo, esse mesmo relatório mostra, a partir das entrevistas realizadas em 2019, com 1.345 mulheres, em ocasião de atendimento prévio às audiências de custódia, um número elevado das que possuíam requisitos para o cumprimento de prisão domiciliar, totalizando 642 mulheres, e que ainda continuavam presas preventivamente, longe da convivência com seus filhos.

Na perspectiva de Julião (2020), avaliar políticas públicas e programas sociais nos últimos tempos tornou-se um desafio tanto para os centros de pesquisas quanto para os governos. Tarefa mais complexa ainda é avaliar políticas e programas sociais desenvolvidos para o sistema penitenciário. Quando pensado para a realidade dos sistemas de restrição e privação de liberdade, em que o seu cotidiano é comumente invisível, percebe-se que a sociedade nunca demonstrou um real interesse sobre o que efetivamente ocorre dentro do cárcere; sobre a qualidade dos serviços prestados; tampouco sobre investimentos realizados na área etc.

As Regras de Bangkok (67-70) apontam sobre a importância da pesquisa, do planejamento, avaliação e sensibilização pública, sendo envidados esforços para organizar e promover pesquisa ampla e

orientada a resultados sobre delitos cometidos por mulheres. As razões que as levam a entrar em conflito com o sistema de justiça criminal; o impacto da criminalização secundária e o encarceramento de mulheres; as características das mulheres infratoras; assim como os programas estruturados para reduzir a reincidência criminal feminina. Como base para planejamento efetivo, desenvolvimento de programas e formulação de políticas para atender às necessidades de reintegração social das mulheres infratoras.

Refletindo sobre o desafio em organizar e promover pesquisa sobre o número de crianças afetadas pelo conflito de suas mães com o sistema de justiça criminal, e o encarceramento em particular, e o impacto disso nas crianças, com o intuito de contribuir para a formulação de políticas e a elaboração de programas, considerando o melhor interesse das crianças. Estabelece a necessidade de revisar, avaliar e tornar públicas periodicamente as tendências, os problemas e os fatores associados ao comportamento infrator em mulheres e a efetividade das respostas às necessidades de reintegração social das mulheres infratoras, assim como de seus filhos, com o intuito de reduzir a estigmatização e o impacto negativo do conflito das mulheres com o sistema de justiça criminal nas mulheres e em seus filhos.

Assim, é preciso haver sensibilização social e troca de informações entre os atores envolvidos com a temática apresentada nesse trabalho. Os meios de comunicação precisam se apropriar e divulgar as razões pelas quais as mulheres entram em conflito com a lei e as maneiras mais eficazes de lidar com essas situações, com o intuito de permitir a inclusão social dessas mulheres, considerando o melhor interesse de seus filhos. Faz-se necessário as publicações e disseminação de pesquisas e exemplos de boas práticas, que deverão formar elementos amplos de políticas que visem melhorar os resultados e a igualdade das respostas do sistema de justiça para mulheres infratoras e seus filhos.

Por tudo isso, pode se observar que embora existam os marcos legais de amparo aos direitos das mães privadas de liberdade, esses direitos ainda não são garantidos para todas as mulheres. E que a ausência de dados completos sobre o perfil da população carcerária, torna ainda mais complexa a implementação de políticas públicas destinadas a elas.

## REFERÊNCIAS

- a) CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), Resolução no 369 de 19/01/2021, estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Brasília, 2021.
- b) \_\_\_\_\_ Regras de Bangkok. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília, 2016.
- c) CURCIO, F. S. Memória e prisões femininas no Brasil: Uma análise das políticas de tratamento penitenciário e de atenção direcionadas às mulheres em situação de privação de liberdade. Doutorado (Tese). Programa de Pós- Graduação em Memória Social. Rio de Janeiro, 2020.
- d) DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Diretoria de Estudos e Pesquisa de Acesso à Justiça. Mulheres nas audiências de Custódia no Rio de Janeiro. Disponível em <[https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/relat%c3%b3rio\\_mulheres\\_nas\\_audi%c3%aancias\\_de\\_cust %c3%b3dia\\_jan19-jan20\\_ \\_4v.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/relat%c3%b3rio_mulheres_nas_audi%c3%aancias_de_cust %c3%b3dia_jan19-jan20_ _4v.pdf)>Acesso em 04/10/2022.
- e) DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres - 2a. Edição / Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.
- f) DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>>Acesso em 26/10/2021.
- g) FOUCAULT, M. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- h) GOFFMAN, E. Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- i) \_\_\_\_\_. Estigma: nota sobre a manipulação da identidade deteriorada, 1963.
- j) JULIÃO, E. F. Sistema penitenciário brasileiro: aspectos conceituais, políticos e ideológicos da reincidência. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Revan, 2020.

## ANEXO

- <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2021/10/28/presas-dao-a-luz-algemadas-e-passam-por-laqueadura-sem-saber-diz-orgao.htm>
- <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/19/em-dois-anos-35-mil-mulheres-gravidas-ou-com-filhos-pequenos-deixam-prisao-apos-decisao-do-stf.ghtml>
- <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-09/pesquisa-mostra-que-gestantes-presas-nao-conseguem-prisao>
- <https://jus.com.br/artigos/83697/maes-no-carcere-a-violacao-do-direito-a-gravidez-e-a-maternidade-no-sistema-prisional>

# Capítulo 3



10.37423/230107027

## OS BENEFÍCIOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS FORMALMENTE INSTITUÍDA

*Heyde dos Santos Lemos*

*Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER*

*Angélica Maria Torres*

*Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER*

*Charles Dias de Almeida*

*Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER*

*Marcelo Calmon Dias*

*Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER*

*Ana Maria Ferreira Deorce*

*Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER*

*Roseane do Nascimento*

*Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER*



**Resumo:** Estrutura em pilares, a política de gestão de pessoas do Governo do Estado do Espírito Santo conta com um conjunto de diretrizes para cada pilar, com alinhamento e integração sistêmica dos processos e seus desdobramentos. No decorrer de sua implementação ratificou-se a utilização do modelo de remuneração por subsídio à todas as carreiras; equalizaram-se remunerações; implementou-se modelo de gestão de desempenho; estabeleceu-se diretriz relacionada à qualidade de vida no trabalho e relação sindical; dentre outros. Atentos às experiências vivenciadas, aos benefícios de manter ativa uma política de gestão de pessoas e ao compromisso com a otimização dos serviços públicos prestados à sociedade, estruturou-se novo projeto para modernização da atual política abrangendo funções ou subsistemas, dos quais atualmente são chamados pilares. A intenção desse artigo é demonstrar a importância de se ter uma política de gestão de pessoas formalmente instituída, demonstrar seus reflexos após quase dez anos de implementação e as novas perspectivas vislumbrando a elevação da área de gestão de pessoas a um patamar estratégico, assim como, o fortalecimento institucional de inovação trilhadas em ferramentas, mecanismos e metodologias efetivas, focados no desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais; eficiência na aplicação dos recursos de pessoal; elevação do nível de satisfação dos servidores com perspectivas de aprendizagem e crescimento; e, por conseguinte, a ascensão da qualidade do desempenho pessoal, institucional e , sobretudo, maior capacidade de entregas qualificadas à sociedade.

**Palavras-chave:** Política, Gestão de Pessoas, Pilares, Modernização.

## 1 INTRODUÇÃO

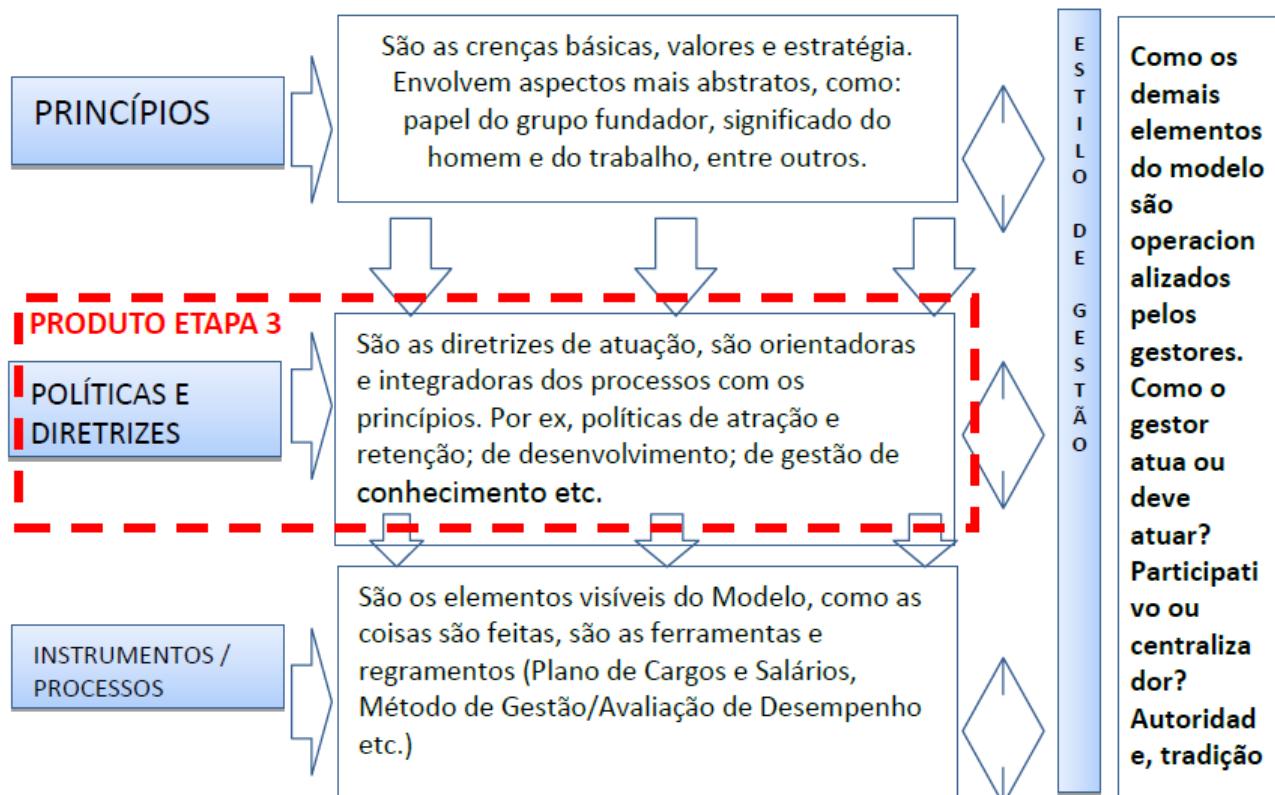
Entende-se por políticas, na Administração Pública Direta, a normatização das diretrizes que balizam o exercício da gestão pública, isto é, preceitos que orientam a identificação de ações, práticas e instrumentos coerentes com as necessidades do Estado do Espírito Santo.

Ao se discutir o Modelo de Gestão de Pessoas, identificando-se suas políticas e diretrizes, faz-se necessário definir uma referência conceitual sobre o que é este Modelo: o conjunto de princípios; políticas e diretrizes e; processos ou instrumentos utilizados para interferir nas relações entre pessoas e organizações (Fischer, 2002).

Cada instituição cria seu próprio modelo de gerir pessoas, intervindo no comportamento dos grupos e dos indivíduos a partir de uma lógica particular. Ao longo do tempo esta lógica se consolida na cultura da organização, sendo por ela justificada e legitimada. Torna-se assim, para este grupo, a forma “natural” de lidar com as relações humanas no trabalho ou o estilo de gerir pessoas da organização.

A Figura 1 a seguir ilustra os elementos componentes do Modelo de Gestão de Pessoas.

Figura 1 – Elementos Componentes do Modelo de Gestão de Pessoas



Fonte: Relatório De Estruturação da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do ES, FIA - 2011 – Adaptado de Fischer (2002).

Conforme Fischer (2002), a partir das décadas de 70 e 80, introduz-se um foco estratégico aos modelos de gestão de pessoas, traduzido nas diretrizes norteadoras.

Iles (1993), ressalta que nesse processo de mudança, passa-se a exigir de Recursos Humanos, uma atuação mais pró-ativa, que enfatize o envolvimento dos gerentes de linha na gestão das pessoas, veja as pessoas como ativos, tenha uma perspectiva de longo prazo, foque seus esforços também na gerência, em contraposição à administração de pessoal “não-estratégica”. Porém, o que realmente distinguia a gestão estratégica de pessoas, ainda segundo este autor, seria seu alinhamento e ligação com as estratégias da organização (Iles, 1993).

A gestão estratégica de pessoas, segundo Silva (2003), possui duas perspectivas de alinhamento:

“(...)a integração vertical, ou seja, o alinhamento das estratégias e práticas de gestão de pessoas com as estratégias organizacionais; e a integração horizontal, que consiste na coerência e consistência entre as diversas funções e atividades de gestão de pessoas, como treinamento e desenvolvimento, recrutamento e seleção, compensação, avaliação e carreira.”

Fischer (2002) reconhece que a administração estratégica de recursos humanos “trouxe novo conceito articulado de modelo de gestão: a busca de orientação estratégica para as políticas e práticas de RH”. O autor ainda argumenta que são insuficientes as soluções padronizadas, pretensamente capazes de atender qualquer organização a qualquer momento, reforçando a ideia da customização e um modelo particular e evolutivo conforme as características e o momento de cada instituição.

Neste contexto, vivenciando a implementação gradativa de cada ação, foi possível perceber que além de precisarmos avançar em modelos customizados, precisamos estar constantemente atentos no papel da área de gestão de pessoas sob uma perspectiva mais estratégica.

Com vistas aos benefícios de manter ativa uma política de gestão de pessoas e ao compromisso com a otimização dos serviços públicos prestados à sociedade, estruturou-se novo projeto para modernização da atual política abrangendo funções ou subsistemas, dos quais atualmente são chamados pilares.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Devido às características do setor público, a premissa da existência das diretrizes governamentais já se encontra resguardada em parâmetros legais (exigência de planos plurianuais e lei de diretrizes orçamentárias) e na dinâmica da democracia e seus ciclos de gestão (sistema de eleição quadrienal com plataformas políticas de governo).

Ainda assim, faz-se necessária a internalização desses preceitos, garantindo que sejam efetivamente exercitados. Ou seja, estimular a observação contínua das diretrizes, de forma a se ter visão de longo prazo na gestão de pessoas, ações mais estratégicas e resultados que perdurem ao longo do tempo.

Em prol de uma melhor sistematização e direcionamento de esforços, dividiu-se a proposição da Política de Gestão de Pessoas em sete pilares, conforme Figura 2.

Figura 2 - Pilares da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Estado do ES



Fonte: Relatório De Estruturação da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do ES, FIA – 2011.

A Política de Gestão de Pessoas direciona os instrumentos, processos e práticas de Gestão de Pessoas no Estado do Espírito Santo, de acordo com suas estratégias, missão e princípios básicos, como:

- Atender aos preceitos constitucionais e limites legais (Princípios Constitucionais);
- Legalidade;
- Impessoalidade;
- Supremacia do interesse público;
- Isonomia / igualdade;
- Moralidade / probidade administrativa;

- Publicidade;
- Eficiência;
- Continuidade dos serviços públicos;
- Devido processo legal;
- Razoabilidade;
- Proporcionalidade;
- Segurança jurídica;
- Motivação;
- Manter alinhamento e reforçar o alcance dos objetivos estratégicos do Governo;
- Contribuir para o aumento da eficiência, sustentabilidade, eficácia e efetividade do governo, por meio da valorização, desenvolvimento e melhoria contínua do desempenho dos servidores.

Importante também destacar a meritocracia como princípio orientador das políticas e práticas de gestão de pessoas, de modo a direcionar as decisões para o merecimento, vista como uma combinação entre capacidade intelectual, esforço, competência e resultados obtidos.

Dentre os principais aspectos de modernização, foram definidas diretrizes para estruturação do horizonte das carreiras, além da inserção de aspectos meritocráticos nos mecanismos de movimentação, possibilitando inserir gradativamente novas metodologias de gestão, onde se propôs a transformação de problemas complexos em oportunidades de melhoria e onde o servidor passou a ter participação como gestor de sua própria carreira.

Concomitantemente aos avanços e implementações, também vivenciamos severas mudanças no cenário global relacionado à gestão de pessoas e aos modelos de trabalho.

Podemos acompanhar inovações tecnológicas fomentando os meios de comunicação; inserção de novos modelos e formas de trabalho, intensamente alavancadas pelo triste cenário pandêmico vivenciado; mudanças nas regras previdenciárias; além de importantes sinalizações relacionadas à reforma administrativa e todos esses elementos impactaram nos direcionamentos e nas métricas de avaliação desta importante política pública.

Mas sem sombra de dúvidas, poder caminhar na gestão de pessoas com um norte, com diretrizes que iam balizando as tomadas de decisões e aliviando todas as de categorias requerendo melhores salários e estruturas cada uma mais distintas que as outras, fez com que não perdêssemos o rumo.

A fim de melhor contextualizar os avanços, os benefícios e os desafios encontrados ao logo de quase dez anos de implementações derivadas da Política de Gestão de Pessoas, passaremos a tratar de cada um dos pilares isoladamente.

## 2.1 PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

O planejamento de RH deve considerar as necessidades de pessoal de curto, médio e longo prazo, analisando as demandas quantitativas e qualitativas, considerando os recursos humanos do momento e necessários no futuro, bem como os intentos estratégicos estabelecidos. O planejamento não deve ser feito de forma pontual, mas sim com um olhar sobre a necessidade de determinada realidade perante o todo, o que permite fazer uma análise sistêmica do contexto. Dessa forma, deve-se considerar as necessidades pontuais perante as demais necessidades; as metas governamentais; as normas legais, tais como, a Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e a LC nº 46/1994; os projetos de longo prazo vigentes ou na iminência de execução; e todas as demais diretrizes estratégicas que balizam a atuação do Estado.

A necessidade de composição de força de trabalho, seja para suprir as exigências existentes ou para atendimento das novas demandas impostas por leis principalmente no que tange à controle da administração pública, tais como, as novas unidades administrativas – Unidades de Controle Interno - UECI, Escritórios Locais de Processos e Inovação - ELPI, Núcleos de manutenção e conservação patrimonial, Agentes de Contratação (Nova Lei de Licitações), dentre outros; e a quase que total inexistência de definições qualitativas e quantitativa destes perfis nos colocaram perante um abismo de gestão: O quê e em que quantidade realmente preciso?

Um dos aspectos mais importantes da estratégia organizacional é a sua ‘amarração’ com a função Gestão de Pessoas. Para isso, é fundamental o planejamento de Recursos Humanos (RH).

O planejamento de Recursos Humanos refere-se a como a função RH pode contribuir para alcançar os objetivos organizacionais e, simultaneamente, incentivar o alcance dos objetivos individuais. Em uma das etapas desse planejamento está a definição adequada da força de trabalho e os talentos humanos necessários para atingir os objetivos organizacionais, dentro de um determinado período de tempo.

Sob a perspectiva de risco de descontinuidade de atividades em razão de inexistência de memória de programas, projetos e de atividades desenvolvidas pelo órgão ou entidade quando da mudança do alto comando (pela inexistência de gestão do conhecimento), possibilidade de melhoria do padrão das entregas, e assimetria na composição dos quadros de profissionais fazendo a mesma característica de trabalho, que identificou-se o mais latente desafio de melhoria: desenvolvimento e implementação da gestão da força de trabalho.

O dimensionamento da força de trabalho é algo que permeia a área de recursos humanos há tempos, foi inicialmente mensurada somente na iniciativa privada, e apresentado em diversos estudos de Frederick Taylor e Henry Ford.

Já no setor público, o anseio pela otimização na gestão de pessoal, de gerenciar o resultado das metas estabelecidas, além de atender a LRF 101/2000 e, mais recentemente, a crise econômica e fiscal no país, tem levado os estados da federação a dimensionar o quantitativo de pessoal ótimo em suas estruturas. E aqui, leia se não somente saber a quantidade, mas qual a característica dessa força de trabalho, chegando inclusive à refinada informação de qual tipo de vínculo necessariamente precisamos criar com esses profissionais.

Para Leme (2015) dimensionar significa definir o quantitativo de pessoal necessário para compor o quadro de colaboradores, prevendo e antecipando as necessidades de pessoal quantitativo e qualitativo para atender às demandas provenientes do Planejamento Estratégico.

Dito isto, sem sombra de dúvidas, este pilar atualmente é um dos que mais tem requerido nossa atenção, talvez pelo fato dos tímidos avanços ao longo dos últimos dez anos.

Após detalhar qualitativa e quantitativamente a força de trabalho, ainda precisa-se avançar no estudo da característica dessa forma de provimento, no qual podemos contar com quadro efetivo, comissionado, terceirização ou designação temporária.

Hoje, a decisão para obter uma metodologia para Dimensionar a Força de Trabalho (DFT) no âmbito do Poder Executivo Estadual, envolve a preocupação de se garantir um arcabouço teórico e prático que possa ser suficientemente forte para ser utilizada em outros órgãos com atividades meio, garantindo uma possível padronização mínima para o tempo de efetivo trabalho do servidor no Estado do Espírito Santo.

Além disto, objetiva-se o alcance de uma forma padronizada de mensuração das diversas características de força de trabalho finalísticas, assim como, a institucionalização de novas formas de força de trabalho que tragam menos impactos ao nosso sistema previdenciário.

Ainda no que se refere às formas de provimento, no ano de 2015, foi implementada a Lei Complementar nº 809, tratando da contratação por tempo determinado pelo Estado do Espírito Santo para atender a necessidade temporária e excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso IX do art. 32 da Constituição Estadual.

A referida legislação foi um grande marco para essa forma de contratação, passando inclusive, a revogar ou alterar artigos da Política de Gestão de Pessoas, considerando inconsistências jurídicas na formatação até então em vigor. A fim de possibilitar a execução da forma mais enxuta e constitucional de utilização da força de trabalho em regime de designação temporária estabelecidos marcos temporais para redução gradativa de contratações já executadas por legislação diversa à Lei Complementar nº 809.

## 2.2 SELEÇÃO E ADMISSÃO

As diretrizes de Provimento de Servidores Públicos no Estado do Espírito Santo respeita os Princípios da Administração Pública e busca a constante ampliação da eficiência, eficácia e efetividade no preenchimento das demandas por pessoas nas diferentes atribuições do serviço público, sejam em situações previstas ou em condições emergenciais, temporárias e de excepcional interesse público.

Considerando os três grandes eixos de provimento o Governo do Estado conta com importantes avanços no que tange à sua estruturação.

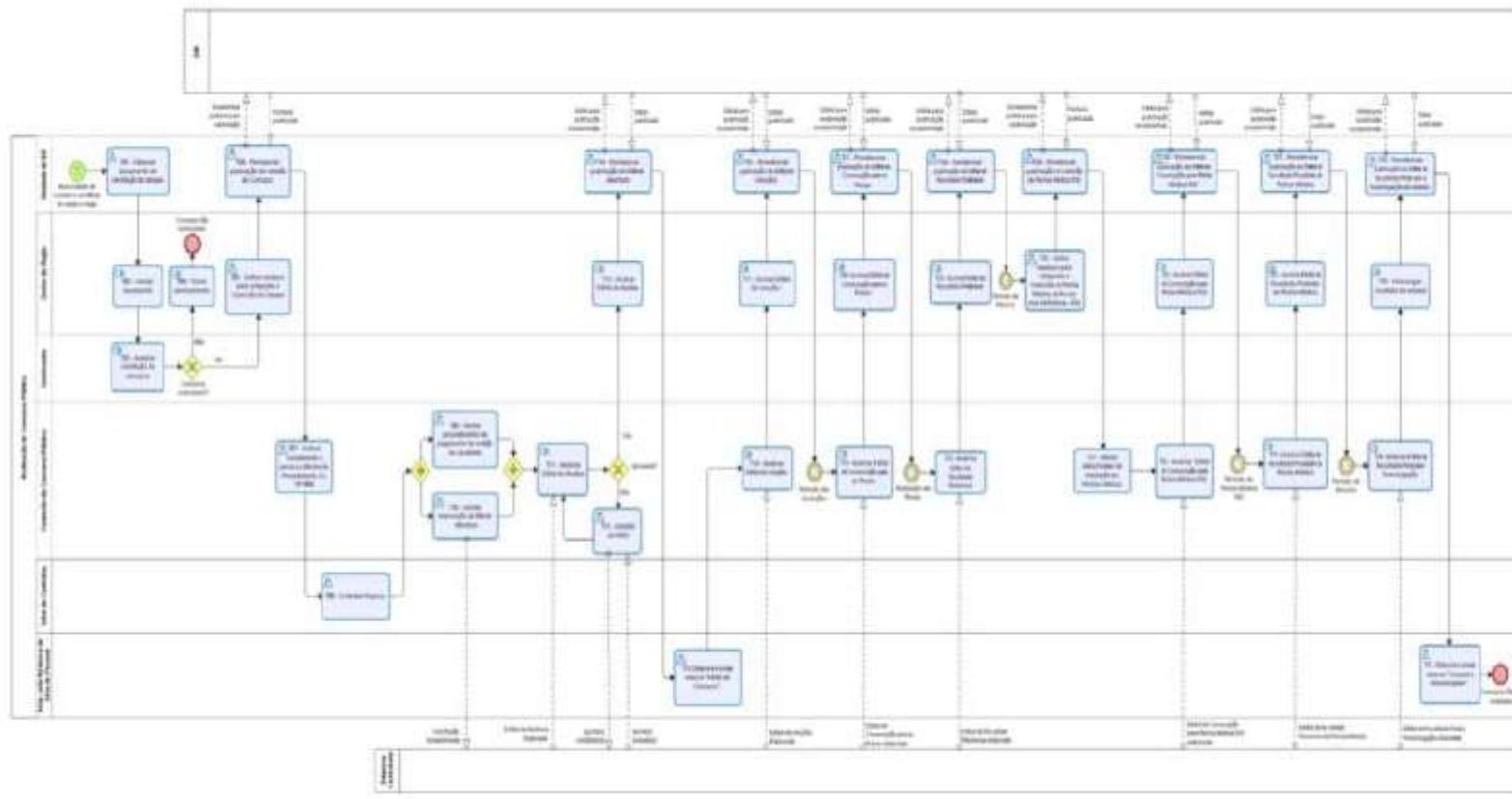
O processo de seleção conta com diretrizes gerais instituídas pela Política de Gestão de Pessoas, além de especificadas a descritas em cada uma das leis de carreiras ou no caso das contratações temporárias uma lei específica que falaremos a seguir.

A gestão do fluxo destes processos passaram por reformulações e normativos específicos a fim de proporcionar uma visão mais gerencial à Secretaria de Gestão e Recursos Humanos e padronização em sua execução.

Pois bem, no que tange aos cargos efetivos temos em cada lei de carreira o detalhamento do fluxo que precisa ser seguido como pré requisito para investidura no cargo. Mas antes disso a forma da execução, que antes acontecia a critério de cada gestor, passou a contar com normativo específico, neste caso, a norma de procedimento - SRH nº 018 da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos.

A norma trás os objetivos, abrangência, definições e fluxo das atividades a serem seguidas por todos os Órgãos da administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, conforme bem demonstrado na figura 3.

Figura 3 - Fluxo de atividades para realização de concurso público.



Fonte: Norma de Procedimento Seger - SRH nº 018.

Ainda no que se refere a Seleção de efetivos ainda contamos com a norma de procedimento - SRH nº 024 que trata do padronização na forma de admissão de cargos efetivos.

No que se refere aos cargos comissionados, o estado avançou em algumas frentes quando o assunto é forma de seleção da referida força de trabalho, a exemplo do processo de seleção para diretores de escolas, contando com critérios para pontuação quanto sua qualificação profissional e experiência.

O procedimento para admissão de pessoal para cargo comissionado de uma forma geral encontra-se prevista na norma de procedimento - SRH nº 039, assim como a norma de procedimento - SRH nº 007(versão 02).

## 2.3 CARGO, CARREIRA E RECONHECIMENTO

Dentro da Política de Gestão de Pessoas, o pilar de Carreira e Remuneração mereceu um enfoque cuidadoso, visto que o tema é sensível e costuma atrair grande atenção dos servidores, tratando-se, na prática, do sistema remuneratório. A despeito de seu efeito prático, é preciso visualizar o tema não apenas como dispositivo salarial, mas sim como uma sistemática de estrutura de carreira, sob seus três enfoques: horizonte de carreira; mobilidade e ascensão; e estrutura de valorização/remuneração (Dutra: 1996).

Sob esse prisma, o tema passou a ser entendido não apenas em seu efeito prático no salário, mas também como importante ferramenta estratégica de gestão de pessoas, agregando: motivação aos servidores, fluidez na estrutura, consonância com o desenho estratégico organizacional, disponibilidade de recursos humanos a médio e longo prazo, atração e retenção de talentos, entre outras possibilidades atreladas a uma correta e adequada estrutura de carreira.

De outro cenário vale ressaltar que a gestão da carreira possui a perspectiva do próprio servidor, o qual deve se envolver com o planejamento e decisões de sua carreira, tornando-se figura ativa nesse processo e se apropriando adequadamente das oportunidades oferecidas pelo Estado.

No que se refere a análise de carreiras alguns princípios foram norteadores:

- Balancear cargos e funções com atribuições e remunerações semelhantes;
- Reduzir a quantidade de nomenclaturas de cargos e funções similares, no que couber, inclusive por meio de agrupamentos, considerando:
  - A parametrização entre os diferentes quadros de pessoal;
  - Os requisitos de acesso;
  - Nomenclaturas e atribuições;

- Estrutura da carreira (horizonte, movimentação e remuneração);
- Atratividade, inclusive considerando a complexidade e responsabilidade de atuação das diferentes Secretarias diante das atribuições identificadas.

Isto posto, no papel de gestora das diretrizes de gestão de pessoas, a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER entre os anos de 2012 e 2017 analisou seu extenso quadro de cargos efetivos quase que em sua totalidade.

Na realidade, em um movimento ainda desconectado da versão formal da Política de gestão de Pessoas, nos anos de 2008 e 2009, iniciou-se um movimento de enxugamento do portfólio de cargos efetivos correlacionado cada característica de cargo à sua lotação específica.

Isto significou uma grande reorganização de cargos transferindo-os de quadro, extinguindo imediatamente ou na vacância e até mesmo criando novos cargos com característica mais ampla e transversal.

Atentos à dinâmica de mudança nas formas de trabalho e em respeito as diferenciações das demandas de força de trabalho foram utilizadas algumas premissas:

- Cargo Amplo: conjunto de funções de naturezas assemelhadas, amplas e estratégicas, que permitem a flexibilidade necessária ao exercício de atribuições;
- Cargo Específico: cargo com descrição de atribuições específicas diretamente associadas à atuação;
- Cargo Transversal: cargo lotado em um órgão ou entidade e com possível exercício de suas atribuições em outro órgão ou entidade;
- Cargo Exclusivo: cargo de alocação exclusiva em determinado órgão/entidade, com atuação prevista em lei.

Os cargos identificados como próprios da Secretaria são aqueles relacionados às suas atividades fim que, por sua vez, relacionam-se clara e diretamente aos objetivos, missões, atribuições e finalidade da respectiva Secretaria. Para esse caso há necessidade de que a atuação específica seja em atribuições ou em categorias profissionais, por exemplo.

Para que o Estado pudesse atender às necessidades próprias da Secretaria seria necessário que se observasse a situação competitiva dos referidos carreiras / cargos / funções perante o mercado, considerando, se for o caso, um estudo de benchmarking – parâmetro de análise que será descrito mais adiante.

Já cargos identificados como transversais são aqueles cujas atividades não se relacionam ou se relacionam indiretamente aos objetivos, missões, atribuições e finalidade de uma dada Secretaria, ou

seja, carreiras e cargos cujas atribuições podem ser necessárias em diferentes Secretarias, ou mesmo nas Autarquias.

Por meio das Lei Complementares nº 462, de 17 de novembro de 2008, 465, de 01 de dezembro de 2008 e 475, de 24 de dezembro de 2008, aproximadamente 208 (duzentos e oito) cargos foram extintos imediatamente ou quando de suas vacâncias.

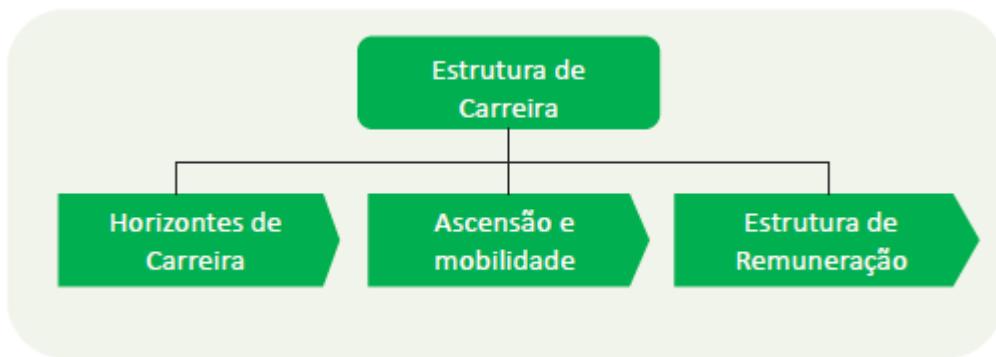
No mais, quando se trata de um modelo de RH estratégico, devem ser observados os demais intentos estratégicos para que a gestão de pessoas esteja alinhada e se torne recurso importante para se atingir os resultados pretendidos, como, por exemplo, na saúde, educação, segurança etc. Dessa forma, coube uma análise particular das necessidades em cada realidade para que pudessem ser aplicadas as estratégias de estrutura de cargos mais adequada.

Porém, não se perdeu de vista o princípio da igualdade, para que se mantivesse a homogeneidade no tratamento das necessidades institucionais e dos servidores, caso contrário poderíamos incorrer no risco de privilegiar alguns casos, em detrimento a outros, meramente por pressões de categorias.

Como dito anteriormente, a partir de 2012 iniciaram-se estudos de todas as carreiras efetivas, dando sequência a este olhar de otimização do portfólio, porém, passando a agregar as diretrizes de estrutura de carreiras, da recém instituída Política de Gestão de Pessoas.

A seguir apresenta-se as bases da estrutura de carreiras da política, conforme figura 4.

**Figura 4 - Bases da estrutura de carreiras**



Fonte: Relatório De Estruturação da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do ES, FIA – 2011.

Primeiramente fez-se necessário definir qual o sistema remuneratório pretendido. E em nosso caso, o direcionamento da gestão para que se adote o modelo de subsídio foi primordial.

A intenção surge do anseio de se simplificar o sistema remuneratório e evitar a inserção indiscriminada de gratificações, bônus, adicionais etc. de cunho meramente remuneratório.

Inicialmente o Poder Executivo Estadual praticava maciçamente a remuneração no modelo de vencimentos. Remuneração esta composta pelo vencimento mais as vantagens pecuniárias que o cargo faz jus por lei.

Juntamente com o vencimento são pagas ao servidor as seguintes vantagens pecuniárias, desde que autorizadas especificamente na lei de diretrizes orçamentárias: indenização, auxílios financeiros, gratificações, adicionais e décimo terceiro vencimento, sendo que nas duas primeiras não ocorre incorporação e nas demais ocorre, conforme estabelecido em lei.

Este cenário tornava cada vez menos gerenciável o crescimento vegetativo da folha de pagamentos, dificultando assim, uma tomada de decisão segura quando o assunto eram reajustes ou concessões de melhorias salariais.

Basicamente, o modelo de subsídio constitui-se de pagamento de parcela única, sem complementações adicionais, conforme disposto na Constituição Federal, diferente, portanto, do modelo de vencimento, em que se tem um salário base e distintas gratificações e complementações remuneratórias atreladas a ele. O subsídio possui a vantagem de simplicidade de gestão e apaziguamento de questões controversas em cálculos reflexos que consideram o salário como componente (Ex.: cálculo para aposentadoria), por buscar a simplificação da verba remuneratória em um único valor.

Neste momento, já não contávamos mais com novos ingressos remunerando por vencimentos.

**Figura 5 - Sistema remuneratório por subsídio**

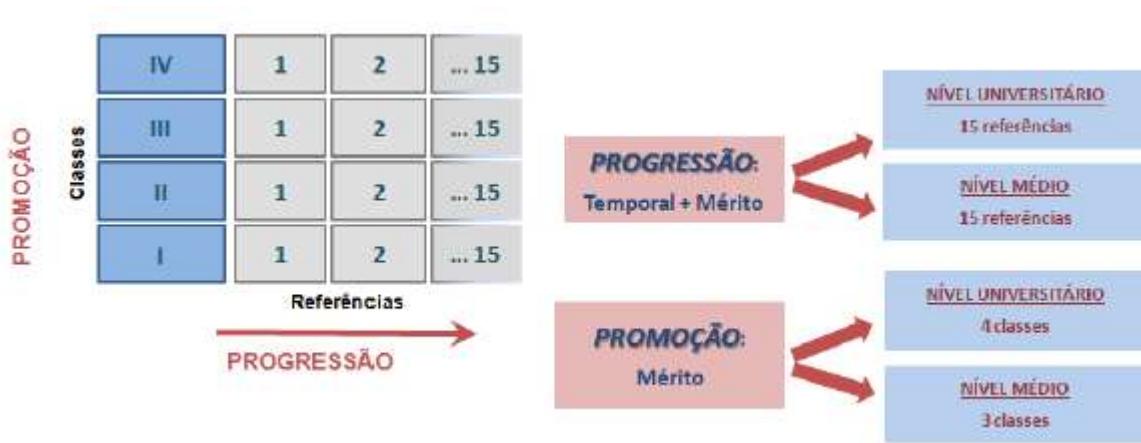


Fonte: Relatório De Estruturação da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do ES, FIA – 2011.

Mas como tudo não possui somente aspectos positivos, o modelo de remunerações também nos trouxe grandes desafios: como proceder com os adicionais Constitucionais? As verbas indenizatórias? E as ferramentas de gestão como bônus desempenho e remuneração variável?

Ciente das premissas e diretrizes, somamos mais de 100 (cem) carreiras reestruturadas, os mesmos passaram a ter estrutura remuneratória, horizonte de carreira balizado pelas diretrizes previdenciárias vigentes à época e mecanismos de mobilidade.

Figura 6 - Estrutura remuneratória



Fonte: Relatório De Estruturação da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do ES, FIA – 2011.

Concluída a fase de remodelagem estrutural, passamos então para a vertente mobilidade e ascensão, que disponibilizou as regras de evolução dos servidores nos horizontes da carreira a que estejam vinculados, definindo os requisitos para as movimentações almejadas.

Foram discriminados os tipos de movimentações possíveis, seus ciclos de ocorrência, os critérios de acesso e de elegibilidade, as amarras com as restrições orçamentárias e as responsabilidades de cada órgão, unidade e pessoas envolvidos no processo. Todos estes critérios foram elaborados considerando o princípio da meritocracia, pois há uma forte intenção do Estado em enfatizá-la.

A Meritocracia é um termo de grande importância como critério de hierarquização na sociedade moderna, podendo ser entendido como uma ideologia que defende que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do reconhecimento público da qualidade de suas realizações individuais, na forma de mérito (BARBOSA, 2003). Assim, o termo é frequentemente empregado quando se fala em avaliação de desempenho e competência.

Todavia, qualquer que seja o movimento que se previu na carreira, levou-se em consideração os limites financeiros atrelados à renda do Estado e, consequentemente, o valor destinado à folha de pagamento.

- Progressão
  - movimentos possíveis na carreira, sendo de uma referência para a imediatamente superior, tendo como critério atualmente praticado apenas a antiguidade (o tempo de serviço), com interstício mínimo;
  - foi previsto nas leis de carreiras movimentação de por titularidade e desempenho, porém, ainda sem regulamentação.
- Promoção
  - movimentos possíveis na carreiras em sentido vertical, tendo como critérios aspectos meritocráticos, de desempenho e formação;
  - cada cargo possui um mecanismo: seleção ou titularidade.

Desde que foram reestruturadas, as carreiras passaram a contar imediatamente com movimentações horizontais e verticais.

Especificamente no que tange aos processos de promoção por seleção, modelo este aplicado a maior parte das carreiras civis, em oito anos de ciclos realizados, foram promovidos aproximadamente 6.508 (seis mil quinhentos e oito) servidores e mais de 67 (sessenta e sete) milhões investidos.

**Figura 6 – Valores investidos em promoção por seleção**



## 2.4 GESTÃO DO DESEMPENHO

Dentro da Política de Gestão de Pessoas, o pilar de Gestão de Desempenho tem papel fundamental no sentido de alinhar a atuação dos servidores para as necessidades estratégicas de desempenho e resultados do Governo do Estado. Num contexto de valorização da meritocracia e de cobrança crescente da sociedade por serviços públicos cada vez melhores, esta política se torna imprescindível.

É essencial ressaltar que o principal aliado à Gestão de Desempenho é o pilar de Desenvolvimento de Pessoas, o que ratifica que os pilares não são estanques, eles se conectam e inter-relacionam permanentemente. Com a integração dos instrumentos e práticas ligados a esses pilares, o desempenho e os resultados tendem a serem potencializados ao longo do tempo.

A figura abaixo apresenta o modelo do fluxo de gestão do Desempenho.

**Figura 7 – Fluxo da Gestão do Desempenho**



Fonte: Relatório De Estruturação da Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do ES, FIA – 2011.

A Gestão de Desempenho foi e vem sendo um desafio diário. Mesmo sendo tratada com cuidado e atenção no que tange à comunicação de suas finalidades, objetivos e características de funcionamento, bem como à sua execução ao longo do tempo, de modo a torná-la mais aceita e ratificada, enfrentamos os percalços culturais de proceder com uma avaliação de forma séria e imparcial.

Portanto, reforçamos que os usos e consequências de uma avaliação sejam entendidos de forma equilibrada e sistêmica, ressaltando-se que a Gestão de Desempenho tem como principal foco a melhoria contínua do desempenho do servidor, do órgão em que está alocado e do Governo como um

todo, a partir do desenvolvimento das pessoas, além de alimentar outras decisões de gestão de pessoas ao longo do tempo.

Atualmente contamos com dois modelos de avaliação:

- Avaliação Especial para fins de Estágio Probatório:
  - Aplicada semestralmente aos servidores em seus 3 (três) primeiros anos de ingresso no cargo efetivo;
  - Exclusivamente aplicada aos servidores efetivos.
- Avaliação de Desempenho Individual:
  - Aplicada anualmente à todos os servidores efetivos.

A avaliação de desempenho legalmente instituída pelo Decreto nº 3133-R, de 22 de outubro de 2012, alterado pelo Decreto nº 4215-R, de 29 de janeiro de 2018, não se aplica aos servidores comissionados, e às carreiras de Procurador do Estado, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

O primeiro ciclo de Avaliação de Desempenho Individual foi realizado no ano de 2013, através de processo totalmente manual, a partir de 2014 o processo de avaliação de desempenho passou a ser automatizado, através de um módulo específico dentro do sistema de gestão de pessoas, com acesso através do portal do servidor para avaliadores e avaliados realizarem as avaliações, ao longo de oito ciclos, conforme pode ser visto no gráfico abaixo.

Figura 8 – Quantitativo de servidores avaliados



## 2.5 DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

A política de Desenvolvimento de Pessoas busca a melhoria contínua do desempenho dos servidores, aplicando recursos e esforços na realização de distintas atividades educacionais que estimulem o aprendizado alinhado às necessidades organizacionais e diversos perfis, expectativas e necessidades individuais dos servidores do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

Esta política direciona a realização das diversas atividades educacionais que promovam o desenvolvimento dos servidores e a melhoria de seu desempenho, tais como cursos, treinamentos e atividades vivenciais.

A diretriz implementada é as possibilidades de desenvolvimento do servidor sejam pautadas em uma visão integrada entre Escola de Governo, RH's e gestores de pessoas. Além de contar com foco em programas educacionais devem ser perenes e complementares entre si e devem ser planejados considerando as futuras demandas sobre os servidores, de modo a evitar um enfoque apenas emergencial, com ações pontuais, imediatistas e estanques.

Um cuidado é que o paradigma, não apenas na Administração Pública, como na maioria das organizações, é considerar que só há desenvolvimento profissional quando há investimento financeiro em ações formais tradicionais. Por isso será importante, na comunicação desta política, o reforço de que a aprendizagem e desenvolvimento dependem mais ainda ações vivenciais, que muitas vezes não demandam recursos financeiros para sua realização.

Nossos esforços tem sido no sentido de avançar cada vez mais na conexão entre os GAPs de competência identificados nas avaliações de desempenho e as Políticas de Capacitação e Formação.

## 2.6 QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO E SAÚDE OCUPACIONAL

O tema sempre esteve na pauta de prioridades da Administração sob a perspectiva da valorização do servidor público, qualidade de vida no trabalho e gestão integrada de recursos humanos.

Mesmo antes da formal instituição da Política de Gestão de Pessoas, várias ações de QVT já vinham sendo realizadas pelo Estado, porém elas não compreendiam um conjunto de ações planejadas, integradas e duradouras, de tal sorte que as pessoas têm dificuldade de visualizar a intenção da Administração e, tampouco, recebem a atenção integral necessária ao se tratar o tema.

Sem sombra de dúvidas, contar com um pilar específico de qualidade de vida na Política de Gestão de Pessoas foi um marco histórico, pois trouxe um posicionamento do Governo a respeito de um tema

não mencionado em legislações anteriores. A lei trouxe diretrizes gerais para um ciclo de trabalho e definiu responsabilidades.

A partir desse divisor de águas, a SEGER iniciou uma série de implementações derivadas do tema:

- Em 2013 foi constituído um Grupo de Representantes dos órgãos do Poder Executivo Estadual para mobilização e desenvolvimento de ações do programa de qualidade de vida no trabalho. Esse grupo, mesmo diante de muitas restrições de atuação, conseguiu legitimidade e em 2021 a estratégia avançou para o modelo de governança em rede, e o Decreto nº 4895/2021 que instituiu a Rede de Qualidade de Vida no Trabalho, definindo a formação de comissões locais para atuar no tema sob coordenação da SEGER. E também a publicação da Portaria SEGER 62-R/2021 que regulamentou o decreto, esclarecendo responsabilidades. Atualmente, são 43 comissões.
- Aprovou-se o decreto nº 3607-R/2014 que instituiu o Programa de Preparação para Aposentadoria para os Servidores Públicos do Poder Executivo Estadual, e realizar ciclos de palestras no período de 2015 a 2018. Os ciclos de palestras foram realizados todos presenciais, em parceria com Escola de Serviço Público - ESESP e Instituto de Previdência Jerônimo Monteiro – IPAJM.
- Foi estruturado um levantamento de informações do Sistema de Recursos Humanos - SIARHES e atualmente temos três indicadores relacionados ao tema: absenteísmo para tratamento da própria saúde, previsão de aposentadorias e nível de comprometimento de renda dos servidores. Todos com objetivo de apoiar decisões referentes aos investimentos em iniciativas de promoção de saúde e bem-estar.
- O ano de 2021 foi marcante pela criação da Rede de Qualidade de Vida no Trabalho, e também do Laboratório de Pesquisa e Inovação em Qualidade de Vida no Trabalho e de Atenção à Saúde do Servidor Público Estadual – Lab Rede Qualivida; onde SEGER, Secretaria de Estado da Saúde e ICEPI definem a mobilização de esforços e recursos para o desenvolvimento de estudos e pesquisas visando a implantação de novos processos e projetos no tema. O trabalho está em fase inicial, com expectativa de criar uma nova abordagem e com estratégias sustentáveis de atenção à saúde e bem-estar para os servidores estaduais.

## 2.7 RELAÇÕES SINDICAIS

O pilar de Relações Sindicais foi criado para nortear as relações entre servidores, representantes de classe e sindicatos, de maneira equilibrada com as estratégias e diretrizes governamentais, e alinhadas com os cenários socioeconômicos previstos.

No bojo das relações sindicais, encontra-se a necessidade de um contínuo acompanhamento dos cenários internos e externos que possam refletir em tais relações, a fim de se possibilitar uma atuação rápida e assertiva, ao mesmo tempo em que permite que o Governo se prepare para os desafios futuros.

Para tanto, deve não só construir estratégias de negociação, mas também manter e assegurar a qualidade de suas implantações de modo a desenvolver relacionamentos de longo prazo, focando-se na continuidade das ações e não meramente na solução estanque e pontual.

Neste tocante, com ajustes estruturais ao longo dos últimos 8 (oito) anos, o Governo do Estado contou com uma área específica para recepcionar, gerir e realizar a interlocução das demandas das categorias e representantes de classe.

Os principais benefícios desta implementação é poder manter um canal de diálogo constante, reduzindo riscos de picos de pressão, além de "blindar" a equipe técnica, para que possa realizar suas análises com planejamento e imparcialidade.

## 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Poder contar com diretrizes de gestão de pessoas por meio de uma Lei Complementar proporcionaram à SEGER uma outra posição estratégica no Governo.

A implementação gradativa de cada ação em cada um dos pilares, foi possível elevar o papel da área de gestão de pessoas a um degrau mais estratégico e tomadas de decisão mais técnicas.

Inicialmente, ainda quando de sua concepção, era estabelecer preceitos que orientassem a identificação de ações, práticas e instrumentos, todos na área de gestão de pessoas, coerentes com as necessidades do Estado.

Devido às características do setor público, a premissa da existência das diretrizes governamentais já resguardada em parâmetros legais (exigência de planos plurianuais e lei de diretrizes orçamentárias) e dinâmica da democracia e seus ciclos de gestão (sistema de eleição quadrienal com plataformas políticas de governo), deixavam dúvidas de como uma “nova” política se encaixaria neste cenário.

Neste sentido, após longos estudos, a internalização desses preceitos e a mensuração do tempo estimado de implementação de cada um dos sete pilares, foi possível uma observação contínua das diretrizes, alinhada a uma visão de longo prazo da gestão.

Partiu-se do princípio que a divisão adotada para a apresentação das diretrizes de modo a melhor contextualizá-las, ratificaram que os temas não são estanques e mutuamente excludentes, e, portanto não deveriam ser vistos como isolados, possuindo campos de interação e aglutinação entre eles.

Em cada uma das ações, era possível ter argumentos mais sólidos, lineares e principalmente de norte para a equipe técnica e de gestão estratégica de pessoas.

Atualmente, após anos de sucessivas ações que derivaram da política, almeja-se um novo olhar sobre a mesma, no intuito de moderniza-la e alinha-la aos novos acontecimentos relacionados à gestão estratégica de pessoas, sistema previdenciário, modelo de retenção, novas formas de trabalho, etc.

Por fim, ratificamos que ter uma Política de Gestão de Pessoas formalmente instituída nos permitiu manter certa perenidade do modelo de gestão de pessoas para a Administração Pública do Poder Executivo do Estado do ES, além de impulsionar importantes avanços, sempre pautados em diretrizes e informações estruturadas.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA. L. Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

DUTRA, J. S. Administração de Carreiras - Uma Proposta para repensar a Gestão de Pessoas. São Paulo: Editora Atlas. 1996.

DUTRA, J. S. Gestão de Pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2002.

FISCHER, A. L. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In FLEURY, M. T. (org) As pessoas na organização. São Paulo: Editora Gente, p. 11-34, 2002.

Relatórios de Produtos do contrato Seger 029/2011 – Fundação Instituto de Administração – FIA. Nova Política de Gestão de Pessoas do Poder Executivo do Governo do Espírito Santo.

Leme, Rogério. Gestão e dimensionamento da força de trabalho para empresas públicas e privadas: como integrar competências, processos, planejamento estratégico e dimensionamento da força de trabalho. 1. ed. – Rio de Janeiro: Qualitymark editora, 2015.

# Capítulo 4



10.37423/230107051

## O PAPEL DA PSICOLOGIA NAS PRÁTICAS DE AMPARO À VULNERABILIDADESOCIAL

Ana Cleia Gomes Pereira

FACULDADE UNINASSAU



## 1 INTRODUÇÃO

Os processos sociais excludentes acompanham toda a história brasileira. Desde o período colonial até a modernidade, muitos grupos são afetados com condições desiguais de cidadania, o que pode ser traduzido em várias faces, como pobreza, desemprego, violência, preconceito, criminalidade, isto é, situações preocupantes de destituição, vulnerabilidade e risco social (VERAS, 2001).

Nesse cenário, principalmente depois do regime ditatorial do Brasil, ocorreu uma intensificação das reivindicações por direitos civis, políticos e sociais, sobretudo exigindo a ampliação de políticas públicas sociais, como as de assistência e bem-estar coletivo (SERAFIM; ALVES, 2018).

Quanto às políticas de assistência social, podemos destacar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993, que objetiva principalmente, entre outras atribuições, estabelecer a garantia de provisão de ações voltadas para o atendimento à família, gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e desempregados afetados em suas necessidades básicas. Mais recentemente, em 2004, promulgou-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que instituiu um novo modelo de gestão materializado a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005.

Esse sistema, por sua vez, prevê a proteção social em dois patamares: Proteção Social Básica - operacionalizada nos CRAS, que atua na prevenção de situações de vulnerabilidade social. E Proteção Social Especial, ocorrida nos centros de referência especializados de Assistência Social (CREAS) atendendo situações em que a violação de direito já tenha sido instaurada.

A Proteção Social Básica (PSB), instituída pelo CRAS, foco deste estudo, tem como objetivos principais prevenir situações de risco mediante desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como fortalecer vínculos familiares e comunitários. Para tanto, opera com serviços, programas e projetos locais de acolhimento, socialização e convivência. Diante dessa função, demanda-se a inserção de diferentes profissionais atuando em equipes multidisciplinares (OLIVEIRA et al., 2016).

É nessa perspectiva que os psicólogos se inserem na Assistência Social, como profissional com potencial para intervir em questões referentes à subjetividade, à coletividade e ao universo particular dos sujeitos em situação de vulnerabilidade social ou cujos direitos foram violados.

Dessa forma, o presente projeto visa discutir a atuação do profissional psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social de forma a analisar a importância do trabalho psicológico no

atendimento a indivíduos em situação de vulnerabilidade social e identificar estratégias da psicologia na garantia de direitos.

## 2. OBJETIVOS

### 3.1 OBJETIVO GERAL

Discutir a atuação do profissional psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social.

### 3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar a importância da atuação do psicólogo no trabalho com indivíduos em situação de vulnerabilidade social;
- Identificar estratégias da psicologia na garantia de direitos.

## 3 JUSTIFICATIVA

Levando em conta que ao longo do desenvolvimento histórico da profissão o atendimento comunitário nem sempre esteve no escopo interventivo do psicólogo, o presente projeto de pesquisa se justifica por buscar compreender como o trabalho da psicologia pode intervir no campo do bem-estar coletivo, através do CRAS, reconhecendo suas limitações, possibilidades e seu posicionamento frente às ações no âmbito social.

Pretende-se aqui suscitar reflexões sobre a prática psicológica nesse espaço e identificar caminhos possíveis de apoio na efetivação da garantia de direitos a partir de um diálogo entre a Psicologia comunitária e aquilo que as políticas de assistência social pressupõem, contribuindo assim para o fortalecimento das políticas sociais.

No cenário de intensas desigualdades sociais, o tema mostra-se relevante por buscar compreender como a psicologia pode intervir no cotidiano de desigualdades e violências dessas populações, visando o enfrentamento e superação das vulnerabilidades e contribuindo na conquista e afirmação de direitos.

Além disso, apesar de todos os direcionamentos realizados pelas leis e programas socioassistenciais, é importante que os psicólogos possam estar sempre se reinventando e criando novas formas de intervenção para a transformação social dos usuários. Por isso, discutir essa atuação no CRAS pode

possibilitar mais compreensão acerca dessas necessidades e contribuir para o melhor exercício da profissão.

## 4.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para uma concepção mais abrangente de um certo dado, faz-se imperativo compreender a atuação da política social no território brasileiro. Para tanto, a proposta desse capítulo é a de suscintamente, delinear sobre a prática das Políticas sociais nos dias atuais, no contexto da lógica da Assistência Social.

Nesse viés, este capítulo foi dividido em duas partes. Na primeira será exposto um breve panorama a respeito da importância da atuação psicólogo no trabalho direcionado à pessoas em situação de vulnerabilidade social. Já no segundo, será apresentado, suscintamente, o modo como se estabelecem as Estratégias da psicologia na garantia de direitos, com ênfase à Proteção Social Básica (CRAS).

### 4.1 A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO PSICÓLOGO NO TRABALHO COM INDIVÍDUOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Hoje, o conceito de vulnerabilidade social perpassa múltiplos fatores, não só aquele relacionado à pobreza econômica. Associa-se à desigualdade ou violação de acesso a direitos, informações, oportunidades, discriminação de muitas naturezas, entre vários outros ligados diretamente às relações de poder originadas culturalmente (PEREIRA; GUARESCHI, 2017).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a compor as iniciativas de Seguridade Social junto às ações de Previdência Social e Saúde visando a universalidade de cobertura e atendimento de forma igualitária. Dessa forma, o Estado tornou-se responsável pela assistência a indivíduos em situação de vulnerabilidade, o que promoveu o desenvolvimento dos programas socioassistenciais que beneficiem os grupos mais afetados pelas desigualdades.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) inseriu definitivamente a psicologia no campo da assistência social, a presença de profissionais psicólogos na formação das equipes dos principais serviços de proteção social que estruturam essa política.

Os principais objetivos do SUAS são a garantia da proteção social como forma de conquista da autonomia, do acesso a serviços e benefícios, da sustentabilidade e do protagonismo de cada cidadão. Sendo assim, a intervenção do psicólogo nesses espaços precisa levar em conta, antes de tudo, a singularidade dos cidadãos no contexto social em que se encontram.

No panorama atual, o CRAS exige dos profissionais não só o reconhecimento das demandas dos territórios de abrangência, considerando as várias dimensões que os afeta, mas também cuidados, atenção e intervenções que busquem estratégias de trabalho que reduzam as desigualdades sociais e as violações de direitos (LEÃO; OLIVEIRA; CARVALHO, 2014).

É possível estabelecer assim uma relação histórica entre o campo de atuação da Psicologia Social Comunitária e o SUAS/CRAS, caracterizadas por abranger as interações dos indivíduos com a sociedade, no qual os sujeitos são excluídos da cidadania (SILVA; CORGOZINHO, 2011).

Desde 2005 é obrigatória a participação dos profissionais de psicologia no corpo técnico das equipes dos Centros de Referência da Assistência Social e, a partir desse avanço, é cada vez mais comum a atuação do psicólogo junto a essas políticas públicas, o que transformou a visão de um trabalho apenas clínico e elitizado para um papel mais social e comunitário.

As atividades desenvolvidas nos CRAS visam, principalmente: a vigilância social; o mapeamento do território; a busca ativa ou procura intencional de usuários que necessitam dos serviços do CRAS; acolhida; encaminhamento para outros espaços e serviços, no sentido de facilitar o acesso das famílias aos benefícios, programas e projetos da política social; visita domiciliar para compreender a realidade do grupo familiar, suas necessidades e potencialidades, fortalecer os vínculos familiares e comunitários; acompanhamento familiar, atividade principal e base de todas as ações do CRAS, que deve acontecer desde a entrada, ou seja, da acolhida do usuário, passando por procedimentos como encaminhamento e inserção em grupos de convivência e serviço socioeducativo; articulação da rede de serviços socioassistenciais, que viabiliza o acesso aos serviços socioassistenciais, assim como o acompanhamento e o monitoramento desses serviços; articulação da rede de serviços intersetoriais, que viabiliza o acesso aos serviços setoriais (Saúde, Educação, Saneamento Básico, Habitação); grupos com atividades socioeducativas, que englobam grupos de convivência e fortalecimento de vínculos (BRASIL, 2009).

Todavia, no que se refere às práticas psicológicas no CRAS, estas não devem categorizar, patologizar e objetivar o público atendido, mas buscar compreender os processos, estudando as particularidades e circunstâncias em que ocorrem (BRASIL, 2007). Devem intervir de forma a utilizar dos seus recursos teóricos e técnicos para:

- a) compreender os processos subjetivos que podem gerar ou contribuir para a incidência de vulnerabilidade e risco social de famílias e indivíduos;
- b) contribuir para a prevenção de situações que possam gerar a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, e

c) favorecer o desenvolvimento da autonomia dos usuários do CRAS. Esses profissionais devem fazer encaminhamentos psicológicos para os serviços de saúde, quando necessários (BRASIL, 2009, p. 65).

Os Parâmetros de atuação do psicólogo na política de assistência social determinam que esse profissional pode atender crianças, adolescentes e adultos, de forma individual e/ou em grupo, priorizando o trabalho coletivo, possibilitando encaminhamentos psicológicos quando necessário, desenvolvendo métodos e instrumentais para atendimento e pesquisa com um olhar para o grupo familiar. Ações que devem ser integradas com outros profissionais dentro do serviço, bem como com outros serviços visando o trabalho em rede.

Para Leão, Oliveira e Carvalho (2014), o psicólogo precisa analisar seu papel de diversos ângulos e estar atento aos rumos e percursos da sua profissão, no sentido de buscar referências, claras e operacionais, que estabeleçam quais suas atribuições e competências nesses espaços.

As Políticas de Assistência figuram no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilização estatal, e o trabalho do psicólogo no campo da assistência social pode ser concebido como processo político inventivo e dinâmico (SILVA; PEREIRA; TAVARES, 2018).

Conforme prevê a LOAS, os serviços de Proteção Social Básica oferecidos nos CRAS devem atingir áreas consideradas de vulnerabilidade social e oferecer grupos, programas, centros de convivência e informação e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Por meio da política da Assistência Social, os profissionais da Psicologia tem importante função em processos que demandam atenção, cuidado, aproximação e que possibilitem a participação plena dos usuários e o fortalecimento dos espaços e instâncias de proteção social, conectando-se com as necessidades dos sujeitos e articulando a defesa da seus direitos.

Segundo a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2012), compõem a Taxa de Vulnerabilidade de determinado território situações decorrentes da pobreza, da privação do acesso aos serviços públicos e/ou fragilização de vínculos sociais, sendo considerada a combinação de diversas características da população (infraestrutura de moradia, renda per capita, anos de escolaridade, presença de crianças, idosos e/ou deficientes).

Os serviços socioassistenciais, desse modo, são oferecidos pelo governo através do núcleo familiar, considerando a família como mediador entre os sujeitos e a sociedade. Nesse sentido, para Silva, Pereira e Tavares (2018), apesar falta de recursos, rotatividade de profissionais, dificuldades de gestão,

entre outros entraves, o maior recurso para efetivar a assistência ainda são os afetos. É preciso fortalecer vínculos, fazendo do acolhimento desses cidadãos uma oportunidade de mudança.

Silva e Corgozinho (2011) descrevem que a inserção do psicólogo na comunidade pode ocorrer de duas maneiras. Primeiro, define-se objetivos trabalhados antes de esse profissional conhecer a realidade em que irá atuar. Depois, quando ocorre a entrada do profissional na comunidade, é feito o levantamento das necessidades e define-se os objetivos novamente, com ou sem a participação da população.

Levando em conta que um dos focos principais das ações do CRAS é a prevenção das situações de risco, tendo em vista o fortalecimento do convívio e desenvolvimento da qualidade de vida familiar-comunitário, a intervenção do psicólogo deve considerar a singularidade de cada grupo familiar a fim de atuar em questões psicossociais que caracterizam esses indivíduos (SILVA; CORGOZINHO, 2011).

### 3.1 ESTRATÉGIAS DA PSICOLOGIA NA GARANTIA DE DIREITOS PARA SUJEITOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

O trabalho do psicólogo no campo da assistência social pode ser idealizado como processo político inventivo e dinâmico que não se cristaliza em uma posição cientificista, por isso tem a finalidade de simplesmente considerar e diagnosticar disfuncionalidades (SILVA, 2018).

Entende-se, portanto, que o papel do psicólogo no campo da assistência social deve ir além do cumprimento de normativas e do exercício meramente técnico, deve ser concebido como processo político dinâmico em constante transformação e aperfeiçoamento para atender e integrar indivíduos na garantia de direitos.

Diante do crescimento urbano e demográfico, o aumento da mendicância tornou-se mais presente, representando-se para as autoridades um problema. Dessa forma, as primeiras medidas envolveram a definição do público, com o fito de tratar essa problemática (ARAÚJO, 2014).

Nesse conjuntura, Araújo (2014) enfatiza em sua pesquisa que as ações voltadas para esses indivíduos eram estruturadas a partir de três características: especialização, tecnização e territorialização. De acordo com o autor aqui elucidado, a especialização era aquela que só pode ser realizada por pessoas indicadas; a tecnização já exigia seleção e avaliação dos beneficiários, quanto a territorialização era exclusiva às pessoas do lugar, com ressalva para os estrangeiros, pois estes são rejeitados deste processo.

No panorama histórico, as ações sociais eram consideradas logicamente perversas, visto que elas eram de cunho culpabilizatório, punitivo e depreciativo. Diante disso, os necessitados se sentiam agradecidos pelos favores dos mais ricos, assim configurando que tais atitudes eram para ludibriar essas pessoas (ARAÚJO, 2014).

A “questão social” conforme Castel (2010) não pode ser vista como sinônimo de pobre ou de pobreza. De acordo com Alves (2018, p. 2) a assistência social direcionada aos indivíduos “sempre foi um marco divisório entre as sociedades políticas, que muito divergem sobre a sua funcionalidade e quem deve se ocupar de sua execitoriedade”.

De acordo com Araújo (2014) a inserção do psicólogo no âmbito da proteção social básica provocou distintas indagações a propósito de seu domínio de atuação e uma das primeiras estratégias utilizadas por esses profissionais para exemplificar, envolve à investigação teórico-metodológicos e normativos do campo da Psicologia.

Vieira e Pagamini (2015) ressaltam que a cidadania está em processo constante de transformação, uma vez que quanto maior a organização e a mobilização da sociedade e de seus atores mais ampla será a sua definição, rompendo-se de tal modo com o binômio votar e ser votado para assumir uma postura de efetiva participação da realidade social.

Alves (2018) expõe que ao longo da história brasileira as Constituições nacionais procuraram circunscrever a cidadania e os direitos sociais a grupos peculiares da sociedade, privilegiando uns em detrimento de outros. Perante este caráter seletivo, uma grande parte da população permaneceu às margens das garantias constitucionais, devido a sua posição de classe e/ou seu não trabalho formal direitos políticos e sociais foram minimizados em favor da plena cidadania da classe dominante, que por sua vez dirigia politicamente o país.

Assim sendo, o dever do Estado em promover a igualdade pode se dar de diferentes formas, seja em atenção ao indivíduo, seja em atenção ao capital. Diante deste paradigma o Estado necessita fornecer produtos e serviços de qualidade para promover a emancipação dos beneficiados, fazendo com que eles alcancem por intermédio do programa assistencial maneiras de superar as vulnerabilidades. Os programas de transferência de renda têm essa função, uma vez que garantem aos indivíduos acesso a equipamentos e serviços sociais que lhes permitam maior equilíbrio social (ALVES, 2018).

Deve-se salientar que as Políticas de Assistência Social, que compõem grande parte da assistência social à criança e ao adolescente no Brasil, até 1988 eram concebidas inclusive perante a Lei como

ações isoladas de doação e caridade. No entanto, com a Constituição Federal de 1988, incidem a vigorar como Política Pública e, enquanto tal, figuram no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilização estatal (ALVES, 2018).

Para tanto, enfatiza-se a relevância de se ter os movimentos sociais no processo de efetivação dos direitos sociais, que por intermédio de constantes mobilizações modificaram a agenda nacional dos meados de 1980, este evento garantiu que questões relativas a minorias pudessem ser debatidas de maneira eficaz. Portanto, difundir riqueza e promover acesso aos serviços sociais tornou-se um imperativo, juntando boa parte da sociedade em torno da questão social (ALVES, 2018).

Nesse sentido, Macêdo (2015) revela que a prática gira em torno do acolhimento e atendimento psicológico. Dessa forma, apreende-se atuação com alcance limitado no que dizer respeito ao desenvolvimento da autonomia e da efetivação dos direitos dos usuários, sinalizando-se para importância de os profissionais recorrerem a versões de Psicologia mais politizadas e comprometidas com os sujeitos em condição de vulnerabilidade social.

Assim sendo, ao que se refere as estratégias da psicologia, deve-se compreender as dificuldades em torno dessa prática, haja vista se perceber o alcance limitado no que concerne ao desenvolvimento da autonomia e da efetivação do direitos dos indivíduos em condição de vulnerabilidade. Além disso, há a importância de os profissionais de psicologia consolidarem o compromisso diante da sociedade na garantia de direitos para esse público (MACÊDO, 2015).

Nesse enfoque, Castro (2013) ressalta que o subsídio aos indivíduos em situação de vulnerabilidade deve ser prestado pelo Estado, com programas sociais, prática de ações a benefícios que caracterizem a concretude das finalidades antecendentemente estipulados pela própria Constituição. Assim, tais medidas possuem o fito de alcançar essa parte da sociedade mais vulnerável.

De acordo com Góis (2008) a atuação desse profissional deve se basear em uma busca pela transformação social regulada por preceitos eticamente humanos e solidários. Porém, Guareschi et al. (2007) submergem a vulnerabilidade social com um caráter de desvantagem frente ao acesso às condições de promoção e de garantia dos direitos de cidadania de um certa população.

Na pesquisa de Guareschi et al. (2007) é exposto uma discussão a respeito de um estudo desenvolvido com adolescentes que integram um programa de política pública em educação da rede municipal de Porto Alegre, designado de Trabalho Educativo. Os autores explicam que o Trabalho Educativo ocorre paralelamente ao Serviço de Apoio Sócio-Educativo (SASE). Este programa tem como escopo buscar

um ensinamento diferente daquele é ofertado pela escola normal, sendo direcionado para crianças e adolescentes de 7 a 18 anos e propõe uma forma de ensino direcionada ao desenvolvimento total, bem como atividades planejadas de maneira integrada, com a finalidade de garantir uma visão completa do processo de aprendizagem. Para isso, sucede a realização de dois módulos - o profissionalizante e o básico - os quais preconizam-se uma constante articulação entre eles, sugerindo as abordagens interdisciplinar e interinstitucional, além de um diálogo entre os saberes da comunidade e da entidade.

Os programas de políticas públicas podem determinar jovens com identidades trabalhadoras, tidas como corretas e aceitas pela sociedade. No entanto, Guareschi et al. (2007) afirmam que alguns não se definem assim e são tidos como possuidores de identidades consideradas desviantes, de risco ou vulneráveis e não aceitas pela sociedade. Tanto as identidades tidas como corretas quanto as tidas como desviantes passam a ser naturalizadas, a estabelecer segmentos de populações da sociedade que são tomados seja como marginalizados, seja como prósperos.

Contudo, Guareschi et al. (2007) apontam que para que haja efetividade dos programas na produção de alternativas de vida e “superação” das condições de vulnerabilidade (entendidas aqui como condições de desigualdade desses sujeitos frente à sociedade, e não como mera produção de sujeitos padrões), faz-se imperativo que se discutam constantemente os conceitos acabados que determinam e engessam sujeitos em determinadas posições sociais. Dessa forma, questionar os conceitos e buscar seus efeitos junto aos que por esses são deliberados pode ser uma importante ferramenta de intervenção potencializadora das políticas públicas voltadas aos adolescentes ditados em categoria de vulnerabilidade.

Araújo (2014) descreve em sua pesquisa a respeito das atividades a serem executadas com o público do CRAS, que além das visitas domiciliares e da entrevista, outros serviços são previstos pelo PAIF, a exemplo, a recepção, a acolhida, os encaminhamentos, a promoção e divulgação de informações sobre os programas, projetos e serviços de proteção social, o acompanhamento familiar por meio de atividades socioeducativas. Tal autor ainda descreve que a metodologia para o trabalho com os grupos abrange três modalidades que são elas: as oficinas, o grupo socioeducativo e as oficinas de convivência. As oficinas podem ser realizadas com um grupo de usuários ou de famílias composto por até 15 indivíduos, este tem o objetivo de criar questões sobre o vínculo familiar e ou comunitários, por meio de recursos lúdicos, reflexivos ou interativos que ajudem a reorganização de suas maneiras

de pensar. Pode ser semanal ou quinzenal e durar de 30 minutos a 4 horas por encontro a periodicidade do encontro.

Já o grupo socioeducativo PBF e do BPC é direcionado para as famílias a fim de contribuir com o fortalecimento dos laços de solidariedade e pertencimento. É um espaço de convívio comunitário e de trocas, além de ser um lugar que ajude nas condições para o enfrentamento dos problemas da vida. E por fim as oficinas de convivência, são descritas como encontros periódicos abertos dos quais podem participar entre 15-30 cidadãos, estes precisam partilhar das mesmas questões de interesse comum e que serão com partilhadas e refletidas em conjunto (ARAÚJO, 2014).

Brasil (2005) esclarece que essa atividade pode beneficiar a comunicação dos conhecimentos, experiências, o superar e o repensar do que foi vivenciado, mobilização e reflexão. Rossini et al. (2012), abordam em sua pesquisa ações preventivas no contexto da vulnerabilidade social, estes concluíram que tais ações preventivas são classificadas em dois grupos: as ações destinadas à conquista da autonomia, isto é, oportunizar escolhas, auxiliar na construção de projetos de vida, desenvolver cidadãos conscientes, produção de temporalidade como recurso à subjetividade capitalística e estratégias para aprender a resolver problemas e as ações voltadas ao processo educacional, ou seja, valorizar a capacidade individual das crianças, criação de vínculo entre profissional e educando como condição indispensável de trabalho e promoção do desenvolvimento infantil por meio de oficinas.

Dessa forma, constata-se a necessidade de se compreender as estratégias abordadas pela psicologia quanto a garantia de direitos para indivíduos em situação de vulnerabilidade social, uma vez que o profissional psicólogo tem solicitado soluções aos problemas elencados. Por conseguinte, criar estratégias de incentivo ao controle social e de práticas de acolhimento devem ser mapeados e problematizadas com o objetivo de se refletir a respeito tanto das possibilidades quanto dos desafios dos grupos multidisciplinares na transformação do modelo socioassistencial para criança e adolescente, da mesma forma que é proposto pelas políticas hoje em dia vigentes no Brasil. Pois, conforme Rossini et al. (2012) ainda há uma significativa escassez de estudos que abordem programas sociais de natureza multidisciplinar, o que de certa forma colabora como um fator motivador para a presente pesquisa.

## 5 MÉTODO

A pesquisa aqui proposta classifica-se como bibliográfica de abordagem descritiva. Para Gil (2002, p. 45), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato “de permitir ao investigador a

cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”, a qual é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. De acordo com Severino (2016), a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados.

Nesse sentido, para discutir a atuação do profissional psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social, objeto deste projeto, utilizaremos como direcionamento as bases legislativas que norteiam as práticas e a profissão do psicólogo no âmbito em questão e realizaremos pesquisas em artigos científicos, trabalhos acadêmicos, livros, bem como se utilizará o questionário aberto, elaborado pelo pesquisador, direcionado a Psicólogos atuantes no CRAS, a fim de coletar informações e reflexões que envolvam políticas públicas de assistência social, psicologia e direitos sociais. Tais questionários podem ser caracterizados como um método de investigação, constituídos por uma ou mais questões, desenvolvidos por escrito a indivíduos, com o fito de externar suas opiniões, crenças, sentimentos, entre outros (GIL, 2008).

Sampieri (2013) enfatiza que coletar dados implica elaborar um plano detalhado de procedimentos que nos levem a reunir dados com um propósito específico medidos por instrumentos de mensuração de variáveis, tendo os questionários como mais utilizados para coletar dados, podendo ser de perguntas fechadas, e observação onipresente.

As buscas se darão em bases de dados como Scielo, Lilacs, Pepsic, Periódicos Capes e Google acadêmico no período programado para coleta bibliográfica. A inclusão de referências considerará as publicações, em língua portuguesa, preferencialmente dos últimos dez anos e levará em consideração as seguintes palavras-chave: “psicólogo”, “vulnerabilidade social”, “proteção social” e “políticas socioassistenciais”. Serão excluídas fontes que estejam em língua estrangeira, que não contemplem nenhum dos descritores associados ao tema.

A partir do levantamento bibliográfico, será feita a análise do material, tendo como norte os objetivos específicos previamente propostos. Primeiramente analisaremos a importância da atuação do psicólogo no trabalho com indivíduos em situação de vulnerabilidade social e depois identificaremos as estratégias da psicologia na garantia de direitos.

Para avaliação dos dados coletados, pautados em questionário contendo perguntas fechadas e abertas, foi utilizada a análise de conteúdo descrita por Severino (2016, p. 129): “é uma metodologia

de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos”.

A amostra foi composta por dois (2) psicólogos atuantes em Centros de Referência de Assistência Social. Vale destacar que, conforme Sampieri (2013, p. 191), “nem sempre, mais na maior parte das situações, sim, realizamos o estudo em uma amostra. Somente quando queremos realizar um censo é que devemos incluir no estudo os casos (pessoas, animais, plantas e objetos)”.

## 6 RESULTADO E DISCUSSÃO

Esta pesquisa foi realizada com dois Psicólogos atuantes nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O questionário abordou as seguintes questões: Como se dá a atuação da Psicologia no CRAS? Quais as atividades direcionadas para a atuação com as famílias no CRAS? Existem serviços específicos, como funcionam? Você ver relação entre a garantia de direitos e o processo de saúde da população? Qual a relação que você estabelece? Qual a importância do psicólogo atuar com pessoas e famílias em vulnerabilidade? Quais as maiores dificuldades encontradas para atuar na Assistência Social? E o que você acha que poderia ser feito para alterar essa realidade dos/as trabalhadores/as do SUAS? A princípio, cabe ressaltar que os dados coletados por meio de questionário serão descritos e discutidos, neste tópico, conforme a literatura acerca do tema e para efeito de compreensão as respostas ficarão em itálico e os serão nomeados como Psicólogo 1 e Psicólogo 2.

Quanto à atuação da Psicologia no CRAS o primeiro entrevistado respondeu que a sua atuação é de uma *psicologia social comunitária, de uma psicologia que tá muito é engajada e tá muito atuante participativa em compreender um cenário de desigualdade social, desigualdade socioeconômica*. A entrevistada continuou explicando que a sua atuação é voltada para *pessoas que a gente coloca que estão em situação de vulnerabilidade social e econômica* e relata que *são pessoas ai que são marginalizadas, e estão no processo de desfiliação social por estarem em uma situação de pobreza, por exercerem um trabalho que muitas vezes é informal, acarretando várias questões*.

O Entrevistado 2 ao falar sobre essa atuação diz que de acordo com o *Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP)* o psicólogo deve estar ciente que elas devem estar voltadas na busca da garantia dos direitos sociais e conclui que a função desse profissional *participante da Assistência Social deve ter o objetivo principal de fortalecer seus usuários como sujeitos de direitos, bem como as políticas públicas nas quais estão inseridos*. No entanto, o entrevistado relata que o *Psicólogo recém formado ou aquele que ainda não tem experiência nesta área apresenta muitas*

*dúvidas em relação a isso e confunde o aspecto da atuação nesta área. Por isso, justifica que eles (os psicólogos) precisam entender que não realizamos a psicoterapia dentro deste espaço, a atuação no CRAS é direcionada relacionando o aspecto psicológico com o social, sempre voltada para a atenção e prevenção das situações de riscos, buscando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e o desenvolvimento de potencialidades e aquisições pessoais e coletivas, diante das vulnerabilidades sociais existentes no território.*

Tendo em vista o exposto pelo psicólogo 1, Ribeiro (2014, p. 269) considera que diante de “um contexto de críticas e questionamentos sobre o perfil profissional do psicólogo, que emergem teóricos buscando revisar os referenciais existentes, criando novas formas de atuação para categoria profissional”, assim indicando para novos espaços de trabalho profissionais conquistando novas estratégias de trabalho, o qual parte de uma visão crítica e histórica da subjetividade.

Para tanto, ainda sobre o que foi apresentado por tal entrevistada a respeito da Psicologia Social, Ribeiro (2014) acresce que é um dos movimentos que surgiu ainda na década de 60 no país, a qual busca superar o modelo clínico privado, superando para situações comunitárias de baixa renda intervenções que objetivam a transformação da realidade social dos sujeitos, por meio da participação popular, da busca desses indivíduos por melhores condições de vida e do protagonismo dos atores sociais. Bock (2003) dispõe que a psicologia social focaliza a investigação das relações interpessoais, ou que as interações entre o sujeito e a sociedade admitem a formação de grupos.

Convém referir ainda o revelado pelo Entrevistado 2 que o Psicólogo, recém formado ou aquele que ainda não tem experiência nesta área, apresenta muitas dúvidas em relação a isso e confunde o aspecto da atuação nesta área. Pois, conforme Bastos et al. (2010), nesse cenário nacional os psicólogos atuais reconhecem a extensão vivente entre suas aprendizagens na graduação e as demandas do exercício profissional, verificando-se uma defasagem entre o que é necessário para bem exercer a profissão e o que lhes é ensinado nos cursos.

Após falar da atuação do psicólogo, foi questionado a respeito das atividades direcionadas às famílias no CRAS e como ocorre o seu funcionamento. O primeiro entrevistado respondeu que nesse espaço *o atendimento de proteção integral as famílias que é o PAIF e a gente tem o serviço de convivência de fortalecimento de vínculos, esses dois serviços eles estão direcionados pra esse público. Dentro desses programas há sempre uma divisão de faixa etária entre crianças e adolescentes onde se atua e idosos também porque tem uma perspectiva inter geracional então se atua com orientações, oficinas, arte, e diversas formas de arte, teatro, atendimento em grupo etc.* A psicóloga dispõe ainda que de certa

forma a política de assistência é uma política que preconiza muito a intersetorialidade por meio do CRAS e que fazem também encaminhamentos para as diversas políticas, além de um segundo atravessamento com a questão da saúde porque encaminham para muitos equipamentos e centros de saúde dependendo das condições que a família necessite, devido muitos não conhecerem os serviços públicos disponíveis a estes.

Já o segundo entrevistado respondeu que *o principal serviço ofertado pelo CRAS na atuação com as famílias é o PAIF (Serviço de Proteção e Atenção Integral as Famílias), direcionado ao acompanhamento planejado e focado no atendimento as famílias em vulnerabilidades do território, através de atendimentos psicossociais (em conjunto com o Assistente Social), ou mesmo individualizada, com uma escuta voltada para orientação, formação de grupos de apoio, neste caso podendo focar em problemáticas do território (gravidez na adolescência, descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, Protagonismo Juvenil, dentre outros).* Enfatiza ainda que podem atuar também dando suporte aos Educadores Sociais do SCFV (*Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*) e articulando com a rede socioassistencial e de outras políticas, realizando encaminhamentos e estudos de caso.

De acordo com Marques (2019) o conceito de vulnerabilidade incorpora sentido às concepções de território, além de outras diretrizes na orientação do planejamento das práticas das referidas áreas e que a política de assistência social o território é tomado como um modo de organização e esquadrilhamento do espaço para o desenvolvimento estratégico dos aparatos da assistência. Para tanto, estabelece estratégias de planejamento e monitoramento de serviços socioassistenciais especialmente direcionado a áreas de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, as atividades desenvolvidas pelos profissionais seguem o que ressalta Brasil (2008) o objetivo da política é operar a proteção social e a garantia de direitos, bem como produzir determinados sujeitos, quais sejam eles, usuários da política, o sujeito em situação vulnerável e a família enquanto elemento de governo da vida, além de outros que envolvem uma rede de compreensão, apreensão da vida e de pensamento, de modo a articular acesso e equidade.

Quanto à garantia de direitos e o processo de saúde da população e a relação que os dois entrevistados estabelecem, o Psicólogo 1 esclareceu que ver uma total relação entre os dois, pois revela que trabalha em qualquer política pública, seja social, seja psicologia da saúde e complementa que por ser psicologia jurídica sempre vai atuar pela perspectiva de intersetorialidade. E acredita que ao pensar na criança e adolescente é preciso conhecer todo o sistema de garantia de direitos, os sistemas de

justiças, políticas públicas, visto que todas elas são organizações da sociedade civil, tudo isso garantirá a defesa e o direito desses sujeitos. Assim ao se falar de saúde, pensar-se-á também sobre a assistência social.

A entrevistada ressalva que a Lei Orgânica da Assistência Social que promulga a assistência no espaço brasileiro, deixa claro que a assistência social faz parte da seguridade social e que por sua vez na Constituição Federal de 1988 também estabelece esse mesmo segmento. Outro ponto importante que se deve destacar é referente a ação, pois a psicóloga 1 expõe que *nos CRAS basicamente a gente vai tá atuando na prevenção de risco, de vulnerabilidade e prevenir também violações de direitos pra que não se agravem as situações, então a lógica dos CRAS ela tá muito relacionada a lógica que a agente atua na atenção básica e primária de saúde de acompanhamento de família, de acompanhamento de todos esses condicionamentos sociais e econômicos né, de protagonismo dessas famílias também nas ações que são disponibilizados.* Vale ressaltar ainda que de acordo com a entrevistada em questão *a psicologia faz um trabalho extremamente importante nos CRAS de conhecimento de território, de promoção de potencialidade de território então isso é muito importante.*

O Psicólogo 2 acredita que a efetivação da garantia de direitos, através das orientações e articulações estabelecidas pelos profissionais da assistência, deve facilitar o acesso dessas famílias aos espaços públicos de saúde, visto que essas famílias não reconhecem os serviços públicos como direitos essenciais e acabam não tomando o protagonismo que lhe é carecido. Por conseguinte, o psicólogo em questão observou que é *imprescindível o trabalho do psicólogo na articulação da rede e acompanhamento se de fato esses direitos estão sento garantidos (chamamos isso de contra-referência, que é quando buscamos acompanhar se de fato aquela família encaminhada a algum serviço de saúde ou de outra política teve sua demanda atendida).*

As políticas sociais e a saúde respondem a demandas e descrevem processos que não se estabilizam, tampouco garantem a democracia, ao mesmo tempo, são sistemas que se constituíram, nos últimos 30 anos, a partir de uma rede difícil de lutas. Tais lutas, por sua vez, dão-se por procedimentos heterogêneos e controversos frente à atual investida neoliberal pela qual o país passa (Bernardes, & Guareschi, 2008).

No que diz respeito à saúde e políticas sociais, Roberto (2018) ressalta que pode-se pensar que a incorporação das noções de risco e vulnerabilidade às políticas de saúde e assistência catalisa a releitura da questão social e da própria concepção de direito, da mesma forma em que renuncia à

intervenção em prol do indivíduo, a política pode disseminar em todo o corpo social a sensação de que risco e vulnerabilidade são fenômenos associados, servindo tanto de munição para o controle, quanto para a gestão de grupos que alegadamente ameaçam a coesão social.

Paim (2009, p. 55) também corrobora expondo que “a assistência às pessoas tem sido definida de modo mais amplo que a assistência médica ou hospitalar por meio da expressão atenção à saúde.

O Psicólogo 1 dispõe sobre o aspecto de território. Nesse contexto, Marques et al. (2019) conceituam-no como sendo marcado pelo que chama de multiplicidade, na qual sua variação incide ainda nas práticas derivadas de suas concepções. E que na política de assistência social, este território é tomado como um modo de organização e esquadriamento do espaço voltado para o desenvolvimento estratégico dos aparatos da assistência, na tentativa de universalizar a cobertura.

Ainda no panorama da territorialização, Marques (2019, p. 13) acrescenta que “a territorialização da saúde por meio da ampliação de serviços e a proximidade espacial (e social) têm, à primeira vista, o intuito de promover o acesso aos serviços de saúde, principalmente aos grupos em vulnerabilidade e que abas as políticas se ocupam, portanto, da coesão social”. Pôde-se constatar pela análise que, de acordo com os psicólogos participantes desta pesquisa, as políticas de assistência e a saúde devem estar juntas em prol do indivíduo em situação de vulnerabilidade.

No que diz respeito a importância do psicólogo quanto a sua atuação com pessoas e famílias em vulnerabilidade o entrevistado 1 salientou que é muito importante a atuação da psicologia, por trabalhar com a perspectiva da subjetividade, sendo necessário padronizar as situações de vulnerabilidade. A psicóloga diz que *a política pública por si só ela busca uma certa padronização uma certa homegenilização por que ela vai atuar especificamente por um público específico como é o caso da proteção social básica nos CRAS*.

A entrevistada alega que há outros conceitos de vulnerabilidade como pode-se observar ao dizer: *muitos outros que a gente não pode silenciar, que é, racismo, homofobia, relações desiguais de gênero, feminicídio e etc. Então é muito importante a gente não colocar tudo nesse guarda-chuva da vulnerabilidade e a gente entender que vulnerabilidade é essa, como essa pessoa enxerga essa vulnerabilidade e como ela pode superar essa vulnerabilidade, então a questão da subjetividade da psicologia ela é fundamental pra gente conseguir inserir isso né e essa ótica da gente conseguir atuar dentro dos CRAS de um forma grupal e individual também.*

Já o entrevistado 2 enfatiza que *o trabalho do psicólogo tem um caráter direcionado a garantia de direitos, logo esse trabalho focado na promoção do protagonismo suscita famílias mais conscientes de seus direitos, que terão a capacidade psicológica de buscar sua dignidade e possibilidade de serem ouvidos, tendo as suas demandas atendidas, podendo ocupar os espaços sociais, através da educação e da participação comunitária.*

No tocante ao exposto pelos entrevistados sobre a importância da atuação do psicólogo com sujeitos e famílias em situação de vulnerabilidade. De acordo com Oliveira et al. (2016) a atuação do psicólogo é de suma importância, visto que se exige desse profissional clareza dos limites e possibilidades da intervenção no campo do bem-estar social, sendo assim indispensável compreender e valorizar o seu posicionamento ético-político e também distinguir as repercussões de sua ação no contexto social, além de contribuir na reflexão entre a psicologia comunitária e a PNAS.

Tal autor ainda enfatiza que a prática do psicólogo deve para abrir caminhos para a sua atuação na comunidade, visto que isso possibilita nas limitações estruturais impostas pelo modo de produção capitalista, avançar na efetivação da garantia de direitos nas dimensões individual, familiar, grupal e comunitário, contribuindo para o fortalecimento das políticas sociais (OLIVEIRA, 2016).

A quinta pergunta foi sobre as dificuldades encontradas para se atuar na Assistência Social, o entrevistado 1 colocou que são muitas as dificuldades por sua experiência, a exemplo usou o seu serviço no SUS e como pesquisadora, pois a entrevistada está desenvolvendo sua pesquisa de doutorado, o qual envolve a atuação da psicologia no SUAS.

Dessa forma, no que diz respeito a essas dificuldades a entrevistada 1 destacou a questão do orçamento, visto que sempre foi maior para a saúde e para a previdência social. Outro fator evidenciado foi referente as relações de trabalho encontradas na assistência social. De acordo com a psicóloga *essas fragilidades, essas precariedades, a falta de reconhecimento da política, os cortes orçamentários desse governo que ai está que não entende as políticas sociais de uma forma geral quanto prioridade e precariza mais ainda.* Vale ressaltar ainda outro ponto apresentado, além dessas dificuldades, há uma que a entrevistada coloca como específica da psicologia que é em relação *ao que a psicologia representa enquanto ciência e profissão, então historicamente a gente tem uma ciência, uma profissão que é, que foi elitista e de certa forma ainda é um pouco e que preconizava muito dos seus serviços é de uma forma muito limitada.*

Desta feita, a Psicóloga 1 diz que no CRAS *atuar com uma escuta clínica, mas uma escuta clínica que seja política, não uma clínica tradicional, de uma clínica particular e muita das vezes isso causa*

*confusão também de quem vai atuar nos CRAS e outros equipamentos da assistência por que a nossa proposta ali é atuar numa perspectiva de psicologia social e não de uma psicologia clínica tradicional, isso é muito, muito, muito importante da gente pensar e refletir por que é uma das principais dificuldades que a gente encontra dessa questão da demanda que é direcionado pro profissional de psicologia e que se a gente não tiver cuidado a gente pode acatar e tá atuando de uma forma equivocada, numa política pública tão importante que é a assistência social.*

Quanto que a psicóloga 2 apresenta como as principais dificuldades: Problemas estruturais, como falta de investimentos, estrutura física deteriorada; falta de materiais de apoio, equipe reduzida; Pouca valorização dos profissionais, seja pelo não reconhecimento por parte da sociedade agentes essenciais nesse processo, seja por salários baixos e em muitos lugares até irrisórios; Falta de segurança, visto que os equipamento dos CRAS geralmente se encontram em áreas de risco, colocando em risco a vida dos profissionais; Falta de concursos públicos, além de outros.

Nesse sentido, comprehende-se que a realidade do pouco repasse de recursos financeiros para política da Assistência Social está presente em toda a trajetória brasileira, que sempre desenvolveu suas atividades com parcisos recursos financeiros, o que a deixou incapacitada para ofertar mínimos sociais de proteção àqueles que dela precisavam. Essa realidade traz implicações não só para a gestão do trabalho, mas também à qualidade dos serviços socioassistenciais e à mediação dos direitos (Araújo, Pereira, Guilhon & Sousa, 2008).

Sobre o primeiro ponto de vista da Psicóloga 1 a respeito da falta de recursos, materiais e apoio. Araújo et al. (2008) dizem que ausência e morosidade na aquisição de recursos materiais é o obstáculo mais recorrente, justificado, principalmente, pela burocracia presente no serviço público. A realidade do pouco repasse de recursos financeiros para política da Assistência Social está presente em toda a trajetória brasileira, que sempre desenvolveu suas atividades com parcisos recursos financeiros, o que a deixou incapacitada para ofertar mínimos sociais de proteção àqueles que dela precisavam. Essa realidade traz implicações tanto para a gestão do trabalho, como também afeta a qualidade dos serviços socioassistenciais e a mediação dos direitos.

Cabe destacar também o que expõe Leão (2014) a falta de articulação entre os setores da política social, é vista não de forma positiva, restando aos profissionais o esforço para executar as ações de modo a mediar as relações sociais intersetorialmente, ainda sob o risco de reproduzir a lógica individualizante e fragmentada.

Observa-se, portanto, que as profissionais entrevistados mostraram dificuldades e obstáculos para a realização do trabalho de acordo com o que é estabelecido, haja vista que com a falta de recursos humanos e materiais, somada ao próprio modo de funcionamento das políticas, especialmente a setorialização, bem como a formação inadequada em relação às estratégias de enfrentamento às expressões da questão social, configurando sérios entraves para que a atuação do psicólogo ocorra de forma eficaz (LEÃO, 2014).

Na última questão, perguntou-se sobre o que se pode fazer para alterar a realidade dos/as trabalhadores/as do SUAS. A psicóloga 1 apresentou *que atuar numa perspectiva não só macro mais também numa perspectiva micropolítica*, além de *atuar politicamente junto com essas pessoas naquele território só de rico, a gente precisa vê aquele território quanto um território positivo, de proposições, de articulação política que também são fundamentais, então eu vejo se nosso engajamento político como algo muito importante, é numa perspectiva individual, sempre está estudando, de sempre está buscando matricidade da nossa atuação né desse exercício diário e também da gente tá se articulando nos nossos conselhos, é nos conselhos municipais, nos conselhos de direito, é pra que a gente não possa é minimizar ou silenciar nossas vozes nem as vozes das pessoas que a gente tá atuando diretamente no CRAS.*

O entrevistado 2 consoante ao que se deve fazer para modificar essa realidade relatou que *deveria primeiramente ter um olhar mais atencioso do Governo Federal para as políticas sociais, reconhecendo-a como uma política essencial para a população vulnerável, diante desse olhar certamente teríamos mais investimentos e monitoramento para que estados e municípios cumpram suas finalidades e responsabilidades. Além de claro, teto salarial e carga horária compatível com a demanda de trabalho exercido por esses profissionais.*

De acordo com Leão (2014) o contexto brasileiro, concomitante a isso, vem vivenciando o aprofundamento da precarização no campo das políticas públicas e nas relações de trabalho dos profissionais envolvidos nesses espaços. Esses profissionais que, na rotina dos serviços, muitas vezes burocráticos e hierárquicos, acabam por subordinar-se ao processo de alienação e a terem restringida sua autonomia técnica. Dessa forma, o psicólogo deve considerar sua atuação de diversos ângulos, pois se encontra inserido em uma política que está edificando sua estrutura e organização, todavia, apesar dos avanços legislativos e operacionais, ainda descaracteriza suas opiniões. Do mesmo modo precisa estar atento aos rumos e percursos da sua profissão, no sentido de buscar referências, claras e operacionais, que constituam atribuições e competências nesse ambiente.

## 7 CONCLUSÃO

Nesta pesquisa, averiguou-se que os profissionais deparam-se com uma realidade nos Centros de Referência de Assistência Social, nos quais a estrutura física, organizacional, ações e atividades são previstas pelos órgãos competentes pela política pública. No entanto, ainda é deficiente, quanto as estratégias desenvolvidas, no que diz respeito, à garantia de direito. Assim, a sua atuação torna-se de suma importância no atendimento a indivíduos em circunstância de vulnerabilidade.

Sob essa óptica, comprehende-se a necessidade de se empreender esforços para que a Assistência social, torne-se cada vez mais sólida quanto política pública. E que estes profissionais possam viver, de fato, a estabilidade do trabalho, com seus direitos políticos previstos a quaisquer indivíduo que trabalhe, bem como pela própria política do SUAS.

Portanto, a Psicologia pode motivar suas práticas em perspectivas inovadoras de trabalho e, principalmente, extrapolar o viés normatizador e individualista, por décadas, hegemonicamente, embasaram o trato às expressões da questão social. Assim sendo, espera-se que esta pesquisa auxilie na edificação de uma profissão empenhada com o enfrentamento da questão social e na consolidação da Política de Assistência Social fundamentada na garantia dos direitos sociais à população.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Mirian Esperidião de. A atuação do psicólogo no CRAS e o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social/ Mirian Esperidião de Araújo, orientador Luís Guilherme Galeão-Silva (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Área de Concentração: Psicologia Social). São Paulo, 2014. 285 f.

ARAÚJO, C. C.; PEREIRA, M. E. F. D.; GUILHON, M. V. M.& SOUSA, S. M. P. S. () A gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma análise com base em resultados de pesquisa avaliativa. In Anais do ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, São Luís, Maranhão, (CD-ROM). 2008.

BERNARDES, A. G.; GUARESCHI, N. M. F. (Direito à vida: Cidadania e soberania. Fractal Revista de Psicologia, 20(1), 149-164, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Guia de Orientação Técnica: SUAS Nº 1. Proteção Social Básica de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social. Brasília, CFP/CEFESS, 2007.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSuas SUAS: Configurando os eixos de mudança (Vol. 1). Brasília, DF: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Norma Operacional Básica NOB – SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2012.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

CASTRO, A. S. Direito fundamental à assistência social: algumas considerações. Revista SJRJ, 20(36), 151-172, 2013.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6 Ed. Editora Atlas: S/A, São Paulo-SP, p.175-177, 2008.

GUARESCHI, N. M. F; REIS, C. D.; HUNING, S. M.; BERTUZZI, L. D. Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo. Estudos e Pesquisas em Psicologia, UERJ, RJ, ANO 7, N. 1, 1º SEMESTRE DE 2007.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓIS, C. W. L. Saúde comunitária: pensar e fazer. Fortaleza, CE: Hucitec. 2008.

GONÇALVES, Maria da Graça M. Psicologia, subjetividade e políticas públicas. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LEÃO, S. M.; OLIVEIRA, I. M. F. F.; CARVALHO, D. B. O Psicólogo no Campo do Bem-Estar Social: atuação junto às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social no CRAS. Estud. pesqui. psicol., Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 264-289, 2014.

MACÊDO, O. J. V.; ALBERTO, M. F. P.; SANTOS, D. P. S.; SOUZA, G. P.; OLIVEIRA, V. S. Ações do profissional de Psicologia no Centro de Referência da Assistência Social. Psicol. cienc. prof. vol.35 no.3 Brasília July/Sept. 2015.

OLIVEIRA, N. L. A.; NASCIMENTO, M. N. C.; ARAÚJO, R. L.; PAIVA, I. L. Relato de experiência: a atuação do psicólogo no CRAS e sua contribuição para o fortalecimento dos direitos sociais. Psicologia em Revista, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 31-45, abr. 2016.

PAIM, J. S. O que é o SUS. / Jairnilson Silva Paim. – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 148, 2009.

PEREIRA, V. T.; GUARESCHI, P. A. A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais. Psicologia & Sociedade, 29:e119584. 2017.

SAMPIERI, R. H.; CALLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. Metodologia de pesquisa. 5 ed. Porto Alegre, RS: Artes Médicas, 2003.

SERAFIM, H. R.; ALVES, I. G. A Constituição de 1988 no Brasil e assistência social: trajetórias da inclusão social e do combate à pobreza. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, v. 40(3), e40552, 2018.

SEVERINO, A. J. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, A.; PEREIRA, J.; TAVARES, G. Vinculação e Trabalho na Assistência Social: Vivenciando um CRAS. Rev. Polis e Psique, 8(3): 111-128, 2018.

SILVA, J. V.; CORGOZINHO, J. P. Atuação do psicólogo, suas/cras e psicologia social comunitária: possíveis articulações. Psicologia & Sociedade, 23(n. spe.), 12-21, 2011.

VIEIRA, R. S.; Paganini, J. A cidadania participativa no sistema único de assistência social. Holos, 2015. 31(8), 330-341.

VERAS, Maura. Exclusão Social - um problema brasileiro de 500 anos. In: SAWAIA, bader (Org.). As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

# Capítulo 5



10.37423/230107062

## A NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 13.819/2019

Bárbara Reis Chaves Alvim

Pontifícia Universidade Católica do Paraná -  
PUCPR

Elza Fagundes da Silva

Pontifícia Universidade Católica do Paraná -  
PUCPR

Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira

Pontifícia Universidade Católica do Paraná -  
PUCPR



**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo apresentar a Lei Federal n.º 13.819/2019, que trata sobre a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio e destacar como a referida lei imputou às escolas a responsabilidade de notificar os casos de violência autoprovocada – suicídio, tentativa de suicídio ou ato de automutilação, com ou sem ideação suicida – ao Conselho Tutelar, bem como refletir sobre a necessidade de formação continuada dos profissionais da educação para atender aos dispositivos legais. A metodologia utilizada incluiu a pesquisa bibliográfica e documental referente ao objeto de estudo. Verificou-se que desde 1990 a proteção às crianças e adolescentes estava prevista na legislação brasileira, entretanto com os avanços tecnológicos e mudanças da sociedade o desafio de proteger esse grupo se intensificou, estendendo-se ao ambiente escolar. Trata-se de um tema sensível presente no cotidiano educacional e que urge por respostas eficazes pelos Órgãos competentes.

**Palavras-chave:** Lei Federal n.º 13.819/2019. Formação. Educação.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente, mais de 140 milhões de brasileiros fazem parte de pelo menos uma rede social, segundo dados do relatório feito pela We Are Social em parceria com a Hootsuite's Digital (2019) – agências de marketing digital especializadas em mídias sociais com atuação no mundo inteiro –, sendo os terceiros no ranking de quem passa mais tempo conectado à Rede Mundial de Computadores. Aparecem também entre os primeiros a utilizarem por mais tempo as redes sociais – três horas diárias em média, sendo o Youtube a rede social mais acessada.

Essa conexão traz benefícios para a sociedade e contribui para o desenvolvimento intelectual do indivíduo, mas igualmente pode ser maléfica, como observado pelo aumento no número de casos de autolesão e suicídio (EMPRESA..., 2018) decorrentes dos chamados Desafios Perigosos, viralizados na Internet, ou de cyberbullying noticiados, não em sua totalidade, pelas mídias.

Dentre esses desafios, o de maior percussão foi o Jogo da Baleia Azul, em que o participante precisava cumprir uma lista de desafios de autolesão e colocar a vida em risco de alguma forma. A etapa final seria tirar a própria vida. Várias mortes pelo mundo foram ligadas a essa brincadeira. Mais recentemente, o Bird Box, baseado no filme homônimo, tem instigado um maior número de pessoas a arriscarem a vida ao realizarem, de olhos vendados, atividades cotidianas, como dirigir (RIO..., 2020; EMPRESA..., 2019).

Uma das práticas que mais são causadoras de autolesão é a de selfies em lugares arriscados. Segundo a BBC News Brasil (2018), muitos já perderam a vida enquanto tentavam capturar autorretratos com aparelhos celulares. As principais causas de morte foram afogamentos, acidentes com veículos e quedas.

Devido à popularidade desses desafios, diversos casos de autolesões, automutilações, mortes, suicídios ou tentativas de suicídios estão sendo atreladas a eles. Contudo, a Rede Mundial de Computadores não atua isoladamente como protagonista instigadora dos casos de violência autopraticada. Sabe-se que suicídios e autolesões são frequentes e ocasionados por estopins diversos, como problemas familiares, falta de sentido para viver, desilusão amorosa, dificuldades financeiras, uso de drogas, dentre outros fatores psicossociais (TAROUQUELLA, 2006, apud FREI; MENZ; BRITO, 2019).

De acordo com psicólogos, o suicídio pode ser a última fase de um processo gradativo de depressão, de sensação de desamparo, de solidão e de abandono pelo qual um indivíduo passa. Tem-se, também,

que os comportamentos dos adolescentes são formas de se sentirem parte de determinado grupo, de se identificarem com o outro (BRASIL, 2019b).

Um estudo publicado pelo sociólogo Julio Jacob Wiaselfisz, em 2014, indicou que entre 2000 e 2012, o total de suicídios no país saiu de 7.726 para 10.321, o que significa um aumento de 33,6% – porcentagem superior ao crescimento populacional do Brasil no mesmo período, cujo índice foi de 11,1% (BRASIL, 2019c).

Sobre a mortalidade da juventude brasileira, o mesmo estudo revelou um aumento de 60% dos casos de suicídio para a faixa etária entre 15 e 19 anos no período entre 1980 a 2012. Ainda, as tentativas de suicídio representam a segunda causa de internações na população entre dez e 19 anos do sexo feminino na rede do Sistema Único de Saúde (SUS) e suicídios entre adolescentes do sexo masculino configuram-se como a terceira causa de morte classificada como externas (FREI; MENZ; BRITO, 2019).

A ocorrência do comportamento autolesivo atinge índices significativos na população adolescente e pré-adolescente, com queixas frequentes tanto no ambiente escolar quanto no contexto clínico. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), trata-se de um problema de saúde pública global, dada a gravidade do fenômeno, o que aumenta o risco de tentativa de suicídio no futuro (CHAVES, 2018).

Diante desse contexto, foi promulgada a Lei Federal n.º 13.819, de 26 de abril de 2019, que institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O referido ato legal, que passou a vigorar 90 (noventa) dias após sua publicação no Diário Oficial da União, prevê, em seu artigo 2.º, a instituição da predita política como “estratégia permanente do poder público para a prevenção desses eventos e para o tratamento dos condicionantes a eles associados” (BRASIL 2019a).

Assim, constitui objeto deste estudo apresentar a recente legislação sobre o tema e refletir sobre a necessidade de formação continuada dos profissionais da educação no estado do Paraná, para atender aos dispositivos legais.

Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, de cunho qualitativo, ancorada em Minayo (2003), haja vista a impossibilidade de este objeto de estudo ser apenas quantitativo, pelo fato de os agentes históricos serem constituídos de, segundo a autora, significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, pois, como bem coloca Ens (2006, p. 38), a

“abordagem qualitativa de pesquisa se volta para o sentido e as finalidades da ação humana e dos fenômenos sociais”.

## 2 LEGISLAÇÃO

No que tange à área da Educação, a Lei Federal n.º 13.819/2019, visa, em seu artigo 3.º,

(...)

II - prevenir a violência autoprovocada;

(...)

VII - promover a articulação intersetorial para a prevenção do suicídio, envolvendo entidades de saúde, educação, comunicação, imprensa, polícia, entre outras;

(...)

IX - promover a educação permanente de gestores e de profissionais de saúde em todos os níveis de atenção quanto ao sofrimento psíquico e às lesões autoprovocadas. (BRASIL, 2019a).

Faz-se mister destacar que esse ato legal, em seu artigo 6.º, dispõe sobre a notificação compulsória em casos de violência autoprovocada pelos estabelecimentos de saúde públicos e privados às autoridades sanitárias e pelos estabelecimentos de ensino públicos e privados ao Conselho Tutelar. Entende-se por violência autoprovocada o suicídio consumado, a tentativa de suicídio e o ato de automutilação, com ou sem ideação suicida.

A normatização prevê ainda que os profissionais da educação devem ser orientados e treinados para darem os encaminhamentos necessários em casos de automutilação ou identificação de propensão ao suicídio.

Já em 1990, a Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), demonstrava preocupação com a integridade física e psíquica de crianças e adolescentes, ao deliberar, em seu artigo 5.º, que “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (BRASIL, 1990). Para efeitos dessa Lei, considera-se criança a faixa etária até doze anos incompletos e adolescente entre doze e dezoito anos.

Em 5 de fevereiro de 2020, foi promulgado o Decreto Federal n.º 10.225/2020, que instituiu o Comitê Gestor da Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, regulamentou a Política

Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio e estabeleceu normas relativas à notificação compulsória de violência autoprovocada.

O referido Comitê Gestor da Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio é um Órgão de assessoramento que possui caráter consultivo e foi criado para implementar a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio e promover o fortalecimento de estratégias permanentes de educação e saúde, sobretudo no que tange à prevenção.

A implementação das ações da Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio será realizada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade civil e de instituições privadas.

Art. 11. Para a implementação das ações da Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, no âmbito da União, compete:

(...)

II - ao Ministério da Educação:

- a) propor fluxos, normas e diretrizes para o registro de notificações compulsórias sobre automutilação e tentativa de suicídio provenientes das instituições de ensino públicas e privadas para serem encaminhados ao conselho tutelar;
- b) divulgar amplamente as ações de prevenção da automutilação e do suicídio nas instituições de ensino públicas e privadas de maneira a disseminar informações que possibilitem a compreensão da ocorrência desses fenômenos para além dos fatores de ordem individual; e
- c) promover a capacitação dos gestores, dos professores e da comunidade escolar em relação à prevenção da automutilação e suicídio; (...) (BRASIL, 2020).

Mediante a prerrogativa de cumprimento da alínea “c” supracitada, é fundamental promover a capacitação dos profissionais da educação. Nesse contexto, é imperioso tratar, sobretudo, da formação continuada daqueles que possuem maior contato com os discentes – os professores.

Em meio às atuais modificações sociais, é relevante um profissional com atitude investigativa para lidar com situações que perpassam a rotina de sala de aula. O momento exige diferentes habilidades do docente, por isso sua formação e seu perfil devem ser repensados a fim de prepará-los de forma a atender à demanda contemporânea do ambiente escolar.

### 3 FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES

O progresso tecnológico e científico influencia as formas de pensar, ser, agir e conviver. É notório, igualmente, que a sociedade está passando por rápidas e drásticas mudanças em todas as esferas e

essas transformações têm se refletido em um amplo questionamento quanto ao processo educativo como um todo, sobretudo no que diz respeito à função docente.

Do mesmo modo, os profissionais da educação requerem uma formação não apenas conteudista, mas que propicie mecanismos de captar e intervir de forma positiva em situações que requeiram atitudes de gerenciamento de tensão com interposições humanizadas e tecnicamente embasadas.

A escola contemporânea é, pois, uma novidade social e cultural. Nesse novo espaço institucional, o desempenho do professor não mais pode ser pensado como uma simples questão de formação teórica de alguém que ensina, como também o desempenho do aluno não mais pode ser considerado como uma simples questão de motivação e de esforços individuais (DOSSIÊ, 2007, p. 15).

No estado do Paraná, a responsabilidade para promover a formação continuada dos profissionais da educação básica da rede pública estadual de ensino, por ser o órgão executivo na área educacional, é da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (Seed), sob a qual estão vinculadas aproximadamente 2.100 instituições de ensino, divididas nos 399 municípios paranaenses, as quais atendem cerca de um milhão de alunos (PARANÁ, 2020).

A formação contínua dos profissionais da educação, sobretudo de educadores, tem sido objeto de discussão das políticas públicas. Tal formação está prevista na Meta 16 do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal n.º 13.005/2014, que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional para o período de 2014 a 2024. Destaca-se ainda a Estratégia 16.9 do Plano Estadual de Educação do estado do Paraná (PEE/PR), aprovado pela Lei Estadual n.º 18.492/2015.

Garantir a efetivação de políticas públicas para a formação continuada permanente de profissionais da educação, para a prevenção e enfrentamento de toda forma de preconceito, discriminação e violência no âmbito escolar, com vistas à defesa, afirmação e promoção dos direitos humanos (PARANÁ, 2015).

É oportuno acrescentar que a formação continuada dos profissionais da educação deve ser holística, não devendo ser restrita apenas à área de atuação, mas uma formação para a vida, que promova articulações sociais efetivas (NASCIMENTO; SOUZA, 2014). Sob essa ótica, a formação dos professores aponta desafios para atender às realidades que o contexto escolar apresenta.

Como afirmado por Oliveira (2010, p. 24),

O professor, diante das variadas funções que a escola (...) assume, tem de responder a exigências para as quais não se sente preparado. Muitas vezes os trabalhadores docentes são obrigados a desempenhar funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras.

A formação de profissionais da educação é demanda reconhecida como urgente e necessária por aqueles que atuam no campo educacional. Não obstante, tem sido renegada a segundo plano na Lei Orçamentária Anual.

(...) a redução dos investimentos públicos na educação, ao longo dos últimos anos de políticas neoliberalizantes, persiste e se expressa no orçamento para a educação (...). A ação do Estado nas políticas de formação, em resposta aos desafios enfrentados pela juventude, vem se caracterizando pela fragmentação (...), as licenciaturas e a formação de professores não se constituem prioridade nos investimentos e recursos orçamentários. (FREITAS, 2007, p. 1.204-1.206).

Fato é que os profissionais da educação vêm assumindo funções cada vez mais assistencialistas, deslocando para si atribuições inerentes a outras profissões, sem, contudo, receber uma formação mínima para atuar de forma mais eficaz no lócus educacional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande quantidade de conflitos e os repetidos casos de violência no espaço escolar impõem aos educadores refletir sobre a necessária superação da perspectiva de educação fundada apenas na informação e na difusão de conhecimento.

A escola, frente a essa nova realidade, precisa repensar a gestão, capacitando o docente para lidar com os casos de violência autopraticada, por meio de estratégias eficazes na identificação, avaliação e acompanhamento de alunos que sofrem danos físicos e psicológicos, motivados por fatores familiares, *bullying*, uso indevido de drogas, abusos sexuais, vulnerabilidade social, desilusão amorosa, interferências das mídias ou das redes sociais, dentre outros.

Face ao exposto, é de suma importância uma política pública de formação docente com o objetivo de sensibilizá-los para identificar fatores de risco e de conscientizá-los para a importância de se perceber a escola como instância de prevenção às autolesões praticadas. A princípio, podem ser promovidos encontros com psicólogos, assistentes sociais, terapeutas, médicos, a fim de articular propostas que busquem desenvolver estratégias de intervenção para os casos que frequentemente são demonstrados no âmbito escolar, como forma preventiva. Contudo, é imperiosa uma formação técnica específica e continuada dos profissionais da educação, por ser um tema complexo e sensível que precisa, primeiramente, da compreensão das implicações dessas ocorrências.

Nesse sentido, ressalta-se que a interferência da área educacional como meio de prevenção, prevista na Lei Federal n.º 13.819/2019, que imputou também à escola a responsabilidade para notificar os casos às autoridades competentes, é de importância basilar, posto que o local destinado à educação

formal é propício para as discussões acerca da sensibilização e reflexão quanto à violência autopraticada.

Sob esse viés, faz-se essencial dar voz à comunidade escolar – professores, equipe gestora, alunos, pais – para debater acerca do objeto deste artigo como forma de enfrentamento às situações de dor emocional e capacitar, sobretudo, os professores para inibir os efeitos negativos dos desafios veiculados na Rede Mundial de Computadores e promover ações que mitiguem a tentativa de suicídio e de autolesão. Essa não é uma discussão simplista, por englobar, como pano de fundo, fatores de riscos diversos que podem culminar em violência autopraticada como forma de escape.

As pesquisas realizadas no Brasil ainda são poucas quando comparadas com as investigações internacionais, principalmente no tocante à dinâmica psíquica do jovem que se autolesiona e os meios de intervenção (CHAVES, 2018).

Mas fato é que urge a necessidade de construir estratégias que minimizem o atual quadro, com contínua formação docente. Reconhecendo as limitações concernentes ao presente trabalho, almejamos que as reflexões aqui postas sirvam para subsidiar políticas públicas educacionais voltadas para o preparo dos professores, com vistas a atender o disposto na Lei Federal n.º 13.819/2019.

## REFERÊNCIAS

BBC News Brasil. Selfie mortal: busca pela foto perfeita já matou 259 pessoas no mundo. 04 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-45750323>. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 10.225, de 05 de fevereiro de 2020. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, regulamenta a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio e estabelece normas relativas à notificação compulsória de violência autoprovocada. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 de fevereiro de 2020, Seção 1, p. 21.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13.563.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Seção 1, Edição Extra, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. Lei n.º 13.819, de 26 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e altera a Lei n.º 9.656, de 3 de junho de 1998. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 29 abr. 2019a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Crianças, adolescentes e jovens estão entre os grupos mais suscetíveis ao suicídio e automutilação, apontam especialistas. Brasília, abr. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2019/abril/criancas-adolescentes-e-jovens-estao-entre-os-grupos-mais-suscetiveis-ao-suicidio-e-automutilacao-apontam-especialistas>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O suicídio e a automutilação tratados sob a perspectiva da família e do sentido da vida. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/acolha-a-vida/estudo-tecnico-documento-informativo-o-suicidio-e-a-automutilacao-tratados-sob-a-perspectiva-da-familia-e-do-sentido-da-vida>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CHAVES, Gislaine. Adolescência e autolesão: Psicodiagnóstico como proposta de compreensão e intervenção a partir de um caso clínico. 2018. Dissertação. (Mestrado em Psicologia Clínica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

DOSSIÊ Educação. Estudos avançados, n. 15, v. 42, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/5SPPhKdfCMH9XXqHq4bmMFJz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2021.

EMPRESA Brasil de Comunicação. Agência Brasil. Estudos apontam risco e impacto positivo entre tecnologia e suicídio. Brasília, 08 ago. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2018-08/estudos-apontam-risco-e-impacto-positivo-entre-tecnologia-e-suicidio>. Acesso em: 03 nov. 2021.

EMPRESA Brasil de Comunicação. Radioagência Nacional. Especialistas alertam para perigo de desafios que imitam filmes e jogos da internet. Brasília, 12 jan. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/acervo/geral/audio/2019-01/especialistas-alertam-para-perigo-de-desafios-que-imitam-filmes-e-jogos-da/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

ENS, R. T. Significados da pesquisa segundo alunos e professores de um curso de Pedagogia. 2006. 138f. Tese (Doutorado em Educação: Psicologia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FREI, A. E.; MENZ D. M.; BRITO, G. S. Prevenção do suicídio em escolares: reflexões sobre a formação de professores para temas sensíveis, mediados pelas tecnologias. In: WANDERBROOCKE, A. C. N. S.; DIAS, M. S. de L. (Orgs.). Suicídio: abordagens psicossociais para a prevenção. Curitiba: Juruá, 2019.

FREITAS, H. C. L. A (Nova) Política de Formação de Professores: a prioridade postergada. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/tYqzhTX8hPZ65g5z3zvSwWG/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAYO, Marília Cecília de Souza (Org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

NASCIMENTO, G. dos S.; SOUZA, M. E. S. Uma visão holística da educação: da fragmentação à totalidade. Interletras, v. 3, ed. 19, abr./set., 2014.

OLIVEIRA, D. A. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. Educar em Revista, Curitiba, Número Especial1, p. 17-35, 2010.

PARANÁ. Agência de Notícias do Paraná. Escolas do Paraná são espaços de aprendizagem. Curitiba, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/Noticia/Escolas-do-Parana-sao-espaco-de-aprendizagem-e-acolhimento>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PARANÁ. Lei n.º 18.492, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Paraná e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, 25 jun. 2015.

RIO Grande do Sul. Secretaria da Educação. Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar. Os dez (10) desafios mais perigosos da internet. Disponível em: <https://cipave.rs.gov.br/os-dez-10-desafios-mais-perigosos-da-internet>. Acesso em: 03 nov. 2021.

WE ARE Social; Hootsuite's Digital. Relatório. Disponível em: <https://www.amper.ag/post/we-are-social-e-hootsuite-digital-2021-resumo-e-relat%C3%B3rio-completo>. Acesso em: 03 nov. 2021

# Capítulo 6



10.37423/230107065

## MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO: FORMAS ADEQUADAS PARA A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS EM TEMPOS DE PANDEMIA

*Laura Guimarães da Silveira*

*Universidade Estadual de Ponta Grossa*

*Maria Victória Sayuri Takayama*

*Universidade Estadual de Ponta Grossa*

*Ana Paula Parra Leite*

*Universidade Estadual de Ponta Grossa*



**Resumo:** Trata o presente trabalho da análise dos institutos da conciliação e mediação como mecanismos consensuais de solução de conflitos na conjuntura da pandemia causada pelo novo coronavírus, SARS-CoV2, entendendo que a autocomposição é o meio mais adequado para se encontrar uma solução justa à lide no seu todo, pois nem sempre a decisão proferida por um juiz, terceiro que não possui acesso a todas as informações relativas ao conflito, mas apenas àquelas presentes no processo, é a melhor forma para solucioná-lo. Dessa forma, nos métodos autocompositivos as partes, meramente auxiliadas por um terceiro, têm o poder de encontrar uma solução satisfatória para o seu conflito. Assim, buscou-se analisar tais institutos, visando-se difundi-los como melhor forma de solução de conflitos, bem como analisar sua aplicação durante o período pandêmico. Para tanto, usou-se o método dedutivo: definindo-se conflito e formas de sua resolução; abordando a cultura do litígio dominante no Brasil e sua relação com o grande estoque do Poder Judiciário; detalhando o método autocompositivo para chegar à enumeração de suas vantagens; tratando das diferenças entre as modalidades de conciliação e mediação, sob a ótica da legislação vigente. A relevância do tema está na necessidade de que todos tenham acesso a uma ordem jurídica justa e em tempo razoável para que possam desfrutar de seus direitos, alcançando uma convivência pacífica, na qual uma decisão judicial não cause rompimento nas relações, mas as restabeleça. Finalmente, conclui-se que o consenso comporta a verdadeira justiça, implicando que os operadores do Direito lutem por ele.

**Palavras-chave:** Conflito, autocomposição, justiça, pandemia.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa demonstrar a relevância da utilização e promoção dos métodos consensuais de resolução de conflitos. Ao se analisar o assunto, possível constatar-se as inúmeras vantagens que proporcionam.

Dentre as vantagens dos métodos consensuais de solução de conflitos é possível se destacar: a) a possibilidade de garantir que a justiça efetivamente opere na vida daqueles que se veem na busca de garantir seus direitos; b) a celeridade; c) a oportunidade de que aquele que vivenciou o conflito esteja envolvido em sua solução, pois é ele quem guarda dentro de si o desenlace desejado para tal.

Tais vantagens, diga-se, foram plenamente preservadas quando da utilização de tais métodos mesmo que por intermédio de sessões realizadas virtualmente em razão da decretação do estado de calamidade causado pelo novo Coronavírus, SARS-CoV2, em vigor a partir de 20 de março de 2020, quando o Senado Federal aprovou o texto do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 88/20. O Decreto também criou uma comissão mista, composta por seis deputados e seis senadores, tendo igual número de suplentes, para acompanhar os gastos e as medidas tomadas pelo governo federal no enfrentamento da pandemia.

Assim como Howard Zehr (2008), pensa-se que a identificação das raízes do problema é essencial e que só ela proporciona a pacificação social definitiva. Entende-se, a partir desse autor também, que nem sempre está ao alcance do Poder Judiciário reconhecer todas as nuances do conflito.

Assim, a solução mais adequada, via de regra, sobrevém com a autocomposição do conflito, ao invés da heterocomposição, não se olvidando que no Brasil a forma de solução predominante é a heterocomposição, quando então a solução advém do Poder Judiciário.

Na autocomposição de litígios, uma de suas principais vantagens e objetivos é colocar termo em toda a lide (sociológica e processual), evitando o rompimento das relações sociais. Tal fato configura-se como a relevância social desse estudo, motivo pelo qual acadêmicos, professores e profissionais da área devem buscar sua maior execução, com o estudo do assunto e abordagem de suas vantagens. O potencial disso está na possível condução dos conflitos por um caminho realmente adequado e satisfatório, que existe e está disponível no ordenamento jurídico brasileiro, devendo, portanto, ser estimulado e apresentado pelos operadores do direito àqueles que se encontrarem em litígio, inclusive na conjuntura pandêmica, pois os métodos continuam sendo possíveis via online, mantendo

a possibilidade de se alcançar justiça concreta, ainda que não mais pessoalmente, já que os conflitos continuam a existir mesmo num momento atípico como esse.

Além disso, pensando na perspectiva das partes, encontra-se a oportunidade de reduzir o tempo que se levaria até obter uma solução para o conflito no meio heterocompositivo, a qual pode não ser favorável aos seus interesses, e não trazer a solução de tudo que lhe seria um problema, e verdadeiramente ter justiça ao seu caso sob o que seja a sua expectativa, ou seja, por meio de uma resolução amigável, muitas vezes com mais rapidez.

Nesse sentido, segundo o Sumário Executivo do Relatório Justiça em Números (2019, p. 8) o tempo médio até a sentença foi de um ano e meio em 2015 para dois anos e dois meses em 2018, sendo que no juízo comum, o tempo de julgamento nas Varas é superior ao tempo dos Juizados, levando em média um ano e dez meses para julgar um processo em fase de conhecimento nas varas federais e dois anos e quatro meses nas varas estaduais. Além disso, a execução é a fase mais extensa, levando em média cinco anos e onze meses para dar baixa a um caso e dar fim ao processo.

Portanto, o estudo em questão trata do método autocompositivo, com foco na mediação e na conciliação, bem como aborda como se deram as adaptações para que os métodos continuassem sendo executados em tempos de pandemia, e analisa as diferenças com relação ao método heterocompositivo, não sem antes analisar o conceito de conflito, já que é em relação ao mesmo que o ser humano vem buscando formas de solução desde o momento em que surgiram as primeiras desavenças.

Por fim, o estudo se conduziu pelo método dedutivo, que segundo Marconi e Lakatos “[...] reformula ou enuncia de modo explícito a informação já contida nas premissas”, e compreendeu a abordagem feita a partir da técnica de pesquisa documental indireta, a qual, segundo as mesmas autoras, divide-se em pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias). A fonte primária usada neste trabalho abrange a legislação vigente no país, especificamente a Constituição Federal, o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação. Quanto à fonte secundária, a pesquisa bibliográfica consistiu na análise da produção doutrinária objetivando “[...] colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 91, 174, 182).

## 1 A DEFINIÇÃO DE CONFLITO E FORMAS DE SUA RESOLUÇÃO

É inato ao ser humano envolver-se em conflitos de interesses a partir do convívio social. As ações, até mesmo as mais banais, são compostas de, ao menos, dois pontos de vista diferentes, o que gera ações que podem tornar-se conflitantes. Nesse sentido, Marcus Vinícius Rios Gonçalves (2017, p. 60) pontua que “não há notícia de tempos passados, nem esperança de tempos vindouros, em que conflitos não se manifestem e não perturbem a sociedade”.

Além disso, segundo Carlos Eduardo de Vasconcelos (2008, p. 20), por decorrer de expectativas, valores, e interesses contrariados, conflito significa “dissenso”, e, assim, uma parte costuma tratar a outra como adversária ou inimiga, buscando fundamentos para reforçar sua posição unilateral, na tentativa de enfraquecer ou até mesmo destruir os argumentos da outra parte. “E esse estado emocional estimula as polaridades, dificultando a percepção do interesse comum” (VASCONCELOS, 2008, p. 20).

Por esse ângulo, é de suma importância a busca por formas de solucionar as lides que surgiam, e ainda surgem, ao longo do tempo. Segundo Fredie Didier Jr (2017, p. 186), primitivamente o conflito era solucionado através da autotutela, representando a prevalência do mais forte sobre o mais frágil; mas os modelos básicos do que seria direito e justiça, com o tempo, distanciaram-se desse método.

Assim sendo, segundo Roberto Portugal Bacellar (2016, p. 37), hoje os métodos para a resolução de conflitos são frequentemente classificados em: heterocompositivo e autocompositivo. O primeiro é caracterizado pela falta da autonomia da vontade das partes envolvidas, pois as soluções são tomadas por um terceiro imparcial que, a partir da análise dos fatos, pedidos, das provas, entre outros meios utilizados, impõe sua decisão. Já o segundo é caracterizado pela livre vontade das partes, sendo que estas mesmas chegam a uma solução mais benéfica para ambas e, se necessário, com o auxílio de um terceiro que apenas as auxilia a encontrarem uma solução adequada. Assim, “em geral, os métodos consensuais apresentam-se na forma autocompositiva e os métodos adversariais na forma heterocompositiva” (BACELLAR, 2016, p. 38).

Para Bacellar (2016, p. 27), tem-se que cada método, seja ele voltado à solução pelas próprias partes ou por um terceiro imparcial, pode ser adequado, a depender de cada situação, e deve ser usado conforme sirva melhor ao caso concreto de forma a disponibilizar a melhor resolução do conflito. Sendo que, para Fernanda Tartuce (2018, p. 6), pelo potencial comprometedor, é importante

dispensar o tratamento adequado para o conflito, evitando prejuízos à interação produtiva entre pessoas e/ou instituições.

## 2 A CULTURA DO LITÍGIO E O GRANDE ESTOQUE DO PODER JUDICIÁRIO

O sistema de justiça brasileiro, por séculos manteve o monopólio da solução de conflitos, de forma que se instaurou uma verdadeira cultura do litígio.

Ao tratar da cultura do conflito, Bacellar (2016, p. 57) ensina que:

A cultura do litígio é uma das principais características dos métodos adversariais, em que o raciocínio é puramente dialético e um conflito é tabulado como de direito e analisado sob o prisma da lide em disputa. (BACELLAR, 2016, p. 57)

Tal cultura gera uma sobrecarga ao Poder Judiciário por excessiva judicialização dos conflitos. Assim, em face do grande número de processos surge a necessidade de ações para desenvolver o alcance da justiça com a oferta de métodos/meios adequados à resolução de conflitos para que, aos poucos, a sociedade e os próprios jurisdicionados não vejam a heterocomposição como meio exclusivo de resolução, visando assim eliminar o estoque de casos antigos e aumentar as opções colocadas à disposição do cidadão. À respeito disso, pontua Bacellar (2016, p. 62):

De nada adianta ter o monopólio de todas as causas, para mantê-las em estoque e não julgá-las, descumprindo o mandamento constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). (BACELLAR, 2016, p. 62)

Ainda sobre tal cenário, Ruy Barbosa (1912) citado por Bacellar (2016, p. 55), pontua: “justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta”.

Nesse sentido, confirmada a influência da cultura do litígio na judicialização dos conflitos, entende-se que o apelo aos tribunais deva ser o último recurso ao qual recorrer quando as negociações fracassem ou nas situações em que a lei exigir, pois além de tal apontamento, segundo Viana, Albano e Ramalho (2019, p. 13) com o método heterocompositivo tem-se a coerção aumentada, como também a probabilidade de um resultado distributivo, no qual uma parte ganha enquanto a outra necessariamente perde. Nesse contexto, acrescenta-se o pensamento de Ozório Nunes (2016, p. 26):

Na solução do conflito através de meios adversariais a pessoa entra numa luta na qual a satisfação dos seus interesses somente virá pela vitória, com desgastes emocionais, enfraquecimento da relação social, culpabilização, estigmatização, ressentimentos, custos desnecessários e soluções tardias. (NUNES, 2016, p. 26)

Por consequência, nota-se a necessidade de uma quebra de paradigmas e de uma nova cultura voltada para o consenso, alcançando, assim, a pacificação social. Quanto a isso, “os paradigmas moldam a forma como definimos problemas e o nosso reconhecimento do que sejam soluções apropriadas” (ZEHR, 2008, p. 83). Zehr (2008, p. 84) ainda cita Nils Christie (1986, p. 95), que trata da importância dos paradigmas na formação de nossas expectativas: “Cada um escolhe o equipamento segundo sua expectativa do que lhe espera, e esse aumenta a probabilidade de que suas expectativas estejam corretas”.

Além disso, Ozório Nunes (2016, p. 34) ainda coloca que:

Essa cultura de sempre querer vencer cria o individualismo e a constante competição, que invariavelmente geram resultados de ganha-perde. Quando tratamos de mediação e outros processos autocompositivos essa cultura precisa ser desconstruída, pois a lógica prevalente vai ser do ganho para todos. (NUNES, 2016, p. 34)

Seguindo tal pensamento de Zehr, já que o modo com o qual configuraremos o problema e a provável solução, tem-se que buscar formas alternativas, que por vezes são mais adequadas, devê-los, adotando métodos diferentes, pois tantas vezes o processo não consegue atender a muitas das necessidades das partes.

Assim, faz-se necessária uma nova visão que valorize os chamados meios alternativos de solução de conflitos, uma vez que são, muitas vezes, mais adequados para a resolução da lide quando se trata de colocar fim ao seu todo, proporcionando o efetivo alcance da justiça. Pois, conforme pontua Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme (2016, p. 6):

Seja como for, antes havidos como meios *alternativos* de resolução de conflitos, os hoje mais corretamente intitulados *meios extrajudiciais de solução de conflitos* em um primeiro momento foram interpretados como resposta ao Poder Judiciário, atolado e com dificuldades para respirar. Atualmente, em razão de seus próprios méritos, muito mais do que como alternativa a esse cenário se consolidaram como efetivos instrumentos de resolução de conflitos, independentemente da situação que alcança o Poder Judiciário. (GUILHERME, 2016, p. 6, grifo do autor)

Desse modo, as próprias partes, com o estabelecimento de seus limites para uma convivência pacífica, em conjunto e enquanto protagonistas do conflito, tomarão a decisão que enxergarem ser a melhor e mais satisfatória para ambas, a partir de tudo que vivenciaram com a situação conflitiva, podendo retomar seu relacionamento social e assim alcançar a pacificação.

Enquanto que, para Zehr (2008, p. 75), o processo adversarial fomenta conflito entre as partes, e ainda, para Jerold Auerbach (1983, p. 138), citado pelo mesmo autor, segue um modelo de individualismo e

competição extrema, na autocomposição o método é o consenso. O autor enxerga o processo como um modelo de guerra, tratando-se de um duelo bem regulamentado, no qual muitas vezes se espera a vingança por meio da justiça, mas a justiça dificilmente ascenderá de uma batalha regulamentada entre partes hostis. A concepção do autor (2008, p. 76) é que quando as partes tornam-se meros espectadores no processo e não participam de sua própria diligência, frente a uma máquina burocrática com interesses próprios, afastando o processo de justiça dos indivíduos e da comunidade que foram afetados pelo delito, gera-se um procedimento complexo, ao longo do qual para tudo se depende de outros. “Assim se reforça a tendência da nossa sociedade de procurar profissionais para resolver seus problemas” (ZEHR, 2008, p. 76).

Dentro deste contexto, afirma É importante desenvolver a capacidade de perceber que, a partir de uma abordagem adequada do conflito, será possível construtivamente encontrar as soluções mais justas, segundo a concepção dos interessados. (BACELLAR, 2016, p. 25) Bacellar (2016, p. 25):

Ozório Nunes (2016, p. 32), citando Galtung (1980, p. 506), menciona que é necessária a mudança para a democratização da resolução de conflitos, e com o aprendizado de uma cultura do diálogo se poderá transformar as pessoas de peças de um conflito em sujeitos de um conflito, pois se o “conflito afeta a todos, por essa razão a resolução de conflitos diz respeito a todos”. Ozório Nunes (2016, p. 32), com o foco em manter a harmonia nas relações sociais, também entende que “não podemos manter essa cultura excessivamente demandista e ficar dependentes do Estado para resolver todas as questões”. Assim, “é preciso também mudar a cultura dos profissionais do Direito, das Universidades e de toda uma sociedade para buscar mais autonomia, para e por ela mesma, resolver os seus problemas” (NUNES, 2016, p. 37).

Por conseguinte, defende-se que o método autocompositivo seja o caminho prioritário do acesso à justiça para que as partes encontrem entre si meios de solucionar as suas desavenças da melhor maneira possível, já que são estas que vivenciam as consequências e razões da lide. Dessa forma, acredita-se que o Estado deva intervir apenas em casos em que não se faz possível a resolução pelo método consensual, assim “teremos o fortalecimento do justo construído pelas partes, nos meios autocompositivos, e a jurisdição estatal se fortalecerá para cuidar mais e melhor dos casos que a ela chegar” (NUNES, 2016, p. 37), “dotando-se de maior qualidade, celeridade e eficiência” (TARTUCE, 2018, p.97).

### 3 OS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS E SUAS VANTAGENS

Como já comentado anteriormente, o método autocompositivo é aquele no qual as partes alcançam uma solução por si próprios e, se necessário, com o auxílio de um terceiro. Nesse sentido, destacam-se os seguintes métodos autocompositivos: autotutela, mediação e conciliação.

A autotutela é o método mais bárbaro ao qual as partes podem recorrer, a denominada “justiça pelas próprias mãos” que uma das partes utiliza o uso arbitrário das próprias razões. Implica o uso da força por uma das partes a qual impõe sua vontade sobre a do outro (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 186). Para Tartuce (2018, p. 20), “ela não seria apta a garantir propriamente justiça, mas sim a vitória do mais forte, esperto ou ousado sobre o mais fraco ou tímido”. Assim, segundo Borges; Scotti; Cunha; Neto e Pickler Cunha (2017), ao citar Zavadniak, 2013, tal método proporciona apenas uma solução temporária para o conflito à medida que a desarmonia entre as partes permanece.

Apesar disso, a autotutela é permitida no ordenamento jurídico em casos específicos tal como a legítima defesa (artigo 188 do Código Civil), o direito de greve (artigo 9º Constituição Federal), a defesa da posse (artigo 1210 do Código Civil) e o penhor legal (artigo 1467 do Código Civil). Ainda assim, apesar de ser permitida em casos específicos, há regras e restrições para o seu exercício.

**Art. 188.** Não constituem atos ilícitos:

- I – os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;
- II – a deterioração ou destruição de coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

**Parágrafo único.** No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo. (artigo 188 do Código Civil)

**Art. 9º.** É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

**§ 1º.** A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

**§ 2º.** Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei. (artigo 9º da Constituição Federal)

**Art. 1210.** O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

**§ 1º.** O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

**§ 2º.** Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.

**Art. 1467.** São credores pignoratícios, independentemente de convenção:

I – os hospedeiros, ou fornecedores de pousada ou alimento, sobre as bagagens móveis, joias ou dinheiro que os seus consumidores ou fregueses tiverem consigo nas respectivas casas ou estabelecimentos, pelas despesas ou consumo que aí tiverem feito;

II – o dono do prédio rústico ou urbano, sobre os bens móveis que o rendeiro ou inquilino tiver guarnecedo o mesmo prédio, pelos aluguéis ou rendas. (artigos 1210 e 1467 do Código Civil)

Já a mediação e a conciliação são aqueles métodos nos quais as próprias partes chegam a um consenso sobre qual a melhor solução para o conflito em questão, com o auxílio de um terceiro o qual não decidirá pelas partes, mas apenas as ajudará a encontrar uma solução por si mesmas. Nesse sentido, proporcionam a real solução do conflito como um todo, ou seja, a solução da lide sociológica e processual. Nesse sentido, menciona Antonio Carlos Ozório Nunes (2016, p. 25):

Parece que não temos dúvidas: o meio mais adequado é aquele construído pelas próprias partes que acreditam ter o direito e a melhor solução será o equilíbrio entre as versões e as ponderações apresentadas por cada um, através de significados compartilhados que possibilitem o ponto de intersecção, o fiel da balança bem no meio, para as decisões que elas tomarem em conjunto. (NUNES, 2016, p. 25)

Nesse sentido, os métodos consensuais acarretam inúmeras vantagens como a centralidade da solução do problema em contraposição à apuração de um culpado, ou da parte que irá perder; as necessidades das partes são colocadas em primeiro plano, proporcionando uma possível reconstrução de laços; além de evitar a demora, a possibilidade de recursos, o risco de ganhar ou perder, a imprevisibilidade do resultado e os ônus da eventual perda. Ozório Nunes (2016, p. 25) ainda afirma:

A vantagem da mediação é que ela trabalha com a autonomia de vontade das partes, respeitando-se as individualidades. As questões são resolvidas com base nos reais interesses dos envolvidos, através da cooperação, com rapidez e flexibilidade. (NUNES, 2016, p. 25)

Além disso, evita-se que, por exemplo, quando finalmente se obtenha uma sentença judicial, não se possa mais usufruir do direito conquistado, e por outro lado, proporciona que ambas as partes possam

do momento da homologação do acordo estarem com suas expectativas, pelo menos em parte, atendidas.

#### 4 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NA LEGISLAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 traz no preâmbulo e no artigo 98, II referência à solução pacífica e sobre a justiça de paz.

Preâmbulo - Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 98, II – Justiça da paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação. (Preâmbulo e artigo 98, II da Constituição Federal)

Além disso, Tartuce (2018, p. 104), citando Kazuo Watanabe, alega que:

[...] o preceito constitucional que assegura o acesso à Justiça traz implicitamente o princípio da adequação; não se assegura apenas o acesso à justiça, mas se assegura o acesso para obter uma solução adequada aos conflitos, solução tempestiva, que esteja bem adequada ao tipo de conflito. (TARTUCE, 2018, p. 104)

Ademais, com a crise advinda no Judiciário, pela demanda acumulada e com isso excessiva morosidade, criou-se a Emenda Constitucional 45/2014, que, além de promover mudanças no Judiciário, criou o Conselho Nacional de Justiça (órgão administrativo e fiscalizador). Esse, por sua vez, por objetivo executar políticas públicas que venham a garantir uma ordem jurídica justa e célere. Neste contexto, referido Conselho, no ano de 2010, elaborou a Resolução 125, que deu ênfase à mediação e à conciliação, como instrumentos efetivos da pacificação social de solução e prevenção de litígios, levando en quanto premissa que o Judiciário tem o dever de estabelecer políticas públicas de tratamento adequado de resolução de conflitos. Desse modo, afirma Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme (2016, p. 24):

Extrapolando em certa medida a mediação no âmbito extrajudicial [...], no âmbito judicial, com a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em linhas gerais, a mediação é tida como instrumento efetivo de pacificação social, solução e prevenção de litígios, que tem como finalidade reduzir a judicialização dos conflitos de interesses e, por consequência, o número de recursos e execuções de sentenças. (GUILHERME, 2016, p. 24)

Nesse sentido, tal Resolução implementou a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, visando assegurar o direito à solução dos conflitos por meios adequados conforme sua natureza e peculiaridade. No seu artigo 7º, a Resolução encarregou os tribunais de criarem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Resolução de Conflitos, e no inciso IV do mesmo artigo determinou a criação de Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania.

O Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/15) tratou dos institutos da mediação e conciliação na Seção V (Dos Conciliadores e Mediadores Judiciais), Capítulo III (Dos Auxiliares da Justiça), Título IV (Do Juiz e dos Auxiliares da Justiça), do Livro III (Dos Sujeitos do Processo).

Além da previsão contida no Código de Processo Civil, a mediação acabou recebendo regulamentação através da Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação). A conciliação por sua vez tem previsão na Lei n. 9.099/95.

A Lei de Mediação tratou dos princípios norteadores, disciplinou a mediação judicial e a extrajudicial, e também trouxe disposições gerais e regras para os mediadores, bem como contemplou a sua aplicação na esfera da administração pública, entre outros assuntos relativos ao método.

Como também, tanto a mediação, como a conciliação são regidas por princípios que se encontram disciplinados em lei, assegurando aos mecanismos de autocomposição confiabilidade e credibilidade.

São princípios norteadores da mediação, estabelecidos no artigo 2º e incisos da Lei n. 13.140/15:

**Art. 2º.** A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I – imparcialidade do mediador;
- II – isonomia entre as partes;
- III – oralidade;
- IV - informalidade;
- V – autonomia da vontade das partes;
- VI – busca do consenso;
- VII – confidencialidade;
- VIII – boa-fé. (artigo 2º da Lei de Mediação)

Merecem destaque os princípios da confidencialidade e da informalidade. O primeiro se refere à impossibilidade de divulgação dos fatos e elementos revelados em sessões. Tal princípio oferece mais segurança e abertura para o diálogo, deixando as partes mais à vontade para fazer parte da resolução do conflito. A confidencialidade garante que as informações oriundas do processo autocompositivo, só nele sejam utilizadas, entretanto, há possibilidades de não cumprimento de tal princípio previstas no artigo 30 da Lei de Mediação:

**Art. 30.** Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

**§ 1º.** O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;

III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;

IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação.

**§ 2º.** A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial.

**§ 3º. Não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.**

**§ 4º.** A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. (artigo 30 da Lei de Mediação, grifo nosso)

Quanto ao princípio da informalidade, refere-se a evitar o excesso de formalismos, o que facilita a participação dos interessados no processo, possibilitando a humanização que o método consensual requer e precisa.

Quanto ao princípio de autonomia das partes, a Lei de Mediação, no artigo 2º, § 2º, também estabelece que ninguém pode ser obrigado a permanecer no desdobramento da mediação, podendo qualquer uma das partes desistir a qualquer momento, assim sendo livres para decidir participar,

prosseguir e sobre quais temas abordar nas sessões de mediação, desde que não violem o ordenamento jurídico.

Também existem princípios elencados no Código de Processo Civil (artigo 166) e no Código de Ética da Resolução 125 de 2010 do CNJ (artigo 1º) tais como: independência, da decisão informada, competência, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

## 5 DIFERENÇAS ENTRE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO

O novo Código de Processo Civil entrou em vigor com instrumentos idealizados para reduzir a quantidade de processos judiciais. Assim, destacou a composição amigável para resolução da lide, entendendo que o direito processual deve estar a serviço do direito material, como um instrumento para a realização deste. Segundo o seu artigo 3º, § 3º:

[...] §3º. A Conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Pùblico, inclusive no curso do processo judicial. (artigo 3º, § 3º do Código de Processo Civil)

Assim, a conciliação e a mediação são mecanismos de autocomposição para resolução de controvérsias, e ambos contam com a participação de um terceiro imparcial, que conduz, explica e demonstra como tudo deve acontecer nas sessões de cada modalidade, existindo também a possibilidade de audiências individuais para cada uma das partes, se assim for necessário ou se dessa forma solicitarem.

A conciliação, segundo Bacellar (2016, p. 83) é um método técnico, destinado a casos em que não houver relacionamento anterior entre as partes (relações circunstanciais), em que um terceiro imparcial orienta a encontrar soluções que possam atender aos interesses das partes e os materializa em um acordo. Dessa forma, o conciliador possui um papel mais ativo se comparado ao do mediador, pois tem a possibilidade de sugerir soluções ao conflito e o finalizar se as partes concordarem. Assim, salienta Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme (2016, p. 51):

Se na mediação o mediador deve conduzir as discussões, melhorando a comunicação e o diálogo das partes e facilitando para que elas alcancem uma reaproximação, na conciliação, o que se tem é um agente que realmente dirige com mais poder as discussões e ao final conduzem as partes ao denominador comum. Ele não apenas media a discussão, mas de fato concilia para que se chegue a um acordo. (GUILHERME, 2016, p. 51)

A conciliação pode ser pré-processual ou processual, conforme ocorra antes da demanda ou enquanto o processo acontecer. Ainda, pode ser extraprocessual, se fora do processo, ou endoprocessual, caso seja realizada dentro do processo.

Já a mediação, ainda segundo Bacellar (2016, p. 117), configura-se como um meio alternativo sugerido àqueles que já possuíam vínculo anterior ao conflito (geralmente relações multiplexas). Nesse sentido, a mediação possui o principal objetivo de manter e preservar as relações entre as partes, de forma que os vínculos se manterão independentemente da chegada a um acordo, tendo por objetivo, portanto, a identificação dos verdadeiros interesses das partes para que essas encontrem naturalmente uma solução. O autor Ozório Nunes (2016, p. 25) vê na mediação a possibilidade de que pelo diálogo as pessoas alterem suas perspectivas sobre determinadas situações, reexaminando as formas de enxergar as questões, para ver os mesmos problemas por outros ângulos. Nesse contexto, também afirma Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme (2016, p. 39) que:

A instância judicial, pelas próprias características, muitas vezes provoca rusgas e a ruptura irreversível da relação entre os envolvidos. [...] Por outro lado, com a mediação, tem-se a criação de um organismo deveras mais saudável e de aproximação das partes. Há menos desgaste entre aqueles que já tem um conflito instaurado, e é rotineiro se observar “um querer no sentido de suavizar a disputa” . (GUILHERME, 2016, p. 39)

Focando as relações continuadas, a mediação é tida como uma atividade técnica para chegar a autocomposição, e é exercida por um mediador, podendo ser escolhido ou aceito pelas partes, que as auxilia facilitando a identificação de suas questões e não tem poder de decisão, mas que favorece a construção de “opções de benefícios mútuos, de redução de incertezas, de fortalecimento das pessoas, de reciprocidade, de melhoria da comunicação e dos relacionamentos” (NUNES, 2016, p. 35).

Nesse sentido, as modalidades se diferem, principalmente, no que se refere ao papel do conciliador e do mediador. O primeiro pode intervir, pode inclusive expor pontos fortes e pontos fracos das posições, estimulando propostas, e cogitar um acordo, que é o propósito principal. Nesse sentido pontua Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme (2016, p. 12):

[...] o papel do conciliador é mais ativo, sendo permitido interferir diretamente no mérito da disputa, uma vez que trabalha pelo convencimento da parte a encontrar uma saída para o conflito, em razão de uma perspectiva de direito, independente do grau de satisfação das partes quanto ao resultado construído por elas. (GUILHERME, 2016, p. 12)

O mediador, então, colabora com os mediandos em plano de igualdade para que estes pratiquem uma comunicação construtiva e para que descubram seus interesses e necessidades (GUILHERME, 2016, p. 24).

O mediador também deve focar em facilitar o diálogo, auxiliando as partes no conhecimento das origens multifacetárias do conflito, fazendo uso de estratégias, como uso de perguntas para aumentar a comunicação, para que elas próprias proponham soluções satisfazendo seus interesses em conjunto, restabelecendo a comunicação, sendo o acordo decorrente do foco central que é restaurar a relação social, incentivado pela escuta, bem como a revelação dos reais interesses.

Além disso, o conflito nos casos de conciliação é acidental, as partes não tinham tido nenhum relacionamento continuado até então, visa-se apenas o acordo para o fim do litígio, enquanto que na mediação a relação já existe de vínculos anteriores e inclusive espera-se que continue a existir, por isso, espera-se a solução do conflito.

As sessões de mediação e conciliação realizadas na cidade de Ponta Grossa- PR ocorrem no Cejusc (Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania). No entanto, no período pandêmico, tais práticas tiveram de se adaptar às exigências das autoridades sanitárias e passaram a ser realizadas virtualmente.

Ainda que no ambiente virtual, é importante que os mediadores e conciliadores assegurem que as partes desejam de forma livre e consciente participar das sessões que se desenvolverão seguindo as mesmas diretrizes das sessões presenciais, principalmente no que diz respeito à segurança da confidencialidade do conteúdo da sessão, garantindo a presença de um advogado para atender aos questionamentos de ordem jurídica que as partes possam ter.

Com relação à conciliação, em 2018, o Poder Judiciário proferiu 4,4 milhões de sentenças homologatórias de acordos, sendo 3,7 milhões de sentenças na fase processual e 700 mil na fase pré-processual, ou seja, foram conciliados 12% de todos os processos julgados. No mesmo ano, os Tribunais de Justiça dos Estados contavam com 1.088 Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania, um aumento de 106 Centros em relação ao ano anterior. (JUSTIÇA EM NÚMEROS, SUMÁRIO EXECUTIVO, 2019, p. 15)

## 5.1 ESCOLAS DE MEDIAÇÃO

Quanto à mediação, existem diferentes formas de condução e orientação a serem seguidas pelo mediador. Nesse sentido, o estudo das escolas de mediação pode contribuir para um melhor aproveitamento do tempo de cada sessão, possibilitando a melhor condução das partes perante uma sessão.

Tendo isso em mente, Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme (2016, p. 25) afirma que a escolha da escola de mediação depende da natureza do conflito, da realidade socioeconômica e também cultural dos envolvidos, assim, o autor salienta que mesmo após escolher uma escola para reger o caso, tal escolha pode ser alterada ao longo do procedimento caso entenda-se ser mais efetiva.

Existem quatro escolas:

#### 5.1.1 O MODELO TRADICIONAL LINEAR DE HARVARD

Também denominada mediação linear tradicional, dividida em cinco estágios - contracting (celebrar um acordo formal e juridicamente vinculativo), o qual funciona como pré-mediação. O mediador explicará todos os limites, regras e parâmetros dentro dos procedimentos a serem executados na sessão, explanando tudo o que acontecerá, e isso deverá ser analisado pelos envolvidos; developing issues (desenvolvendo problemas), na qual o mediador escutará as partes, podendo ser inclusive em audiências individuais, identificando os interesses e pontos em desacordo, para identificar a causa do conflito; looping (dar laços), em que o mediador passa a fazer questionamentos reflexivos, que serão elaborados visando externar o verdadeiro propósito e questão central do conflito, podendo repetir as respostas das partes de forma a proceder novas explicações e assim novas compreensões mais seguras dos fatos, identificando a real raiz do problema; brainstorming (tempestade de ideias), a qual consiste em tentativas de elaboração de propostas pelas partes; e drafting the agreement (redação do acordo), que representa o registro escrito do acordo, formalizado num termo, com as assinaturas das partes – se dá sem maiores análises quanto a tudo que pode estar circundando a controvérsia. O foco é firmar o acordo, sem considerar os aspectos emocionais e psicológicos, quando se deve investir tempo em raciocinar para a obtenção de propostas integrativas para um acordo. Só após verdadeiramente se conhecer a realidade de cada parte, e deixar de lado a ideia de que o ganho de um se baseia necessariamente na perda do outro, o que pode requerer tempo e muitas sessões de brainstorming, as partes podem vir a explorar interesses em comum, gerando opções que atendam a todas as preocupações, sendo uma solução consensual que gere benefícios mútuos e preencham seus reais interesses.

#### 5.1.2 O MODELO TRANSFORMATIVO DE BUSH E FOLGER

Criado por Robert A. Barush Bush, teórico da Negociação e Joseph F. Folger, teórico na comunicação, centraliza a relação interpessoal das partes. Nesse modelo, o mediador deixa de ser apenas facilitador e estimula a autonomia das partes, para que obtenham um resultado planejado por elas mesmas,

antes verdadeiramente conhecendo a realidade e as necessidades um do outro, reestabelecendo o relacionamento ao passar a agir com o outro, e não contra ele. Assim, o mediador, com técnicas de negociação para facilitar o diálogo entre as partes, trabalha com essas para transformar o lado negativo do conflito em que se encontram, passando a construção de lados positivos. Mas são as partes que devem solucionar por si só o conflito, elas serão capacitadas para tal pelo mediador, com estímulo de superação da impossibilidade de comunicação anterior. Nesse sentido, o modelo em questão objetiva devolver às partes o seu poder de composição, com a reaproximação que poderá abordar diversos pontos de conflito, em todos os seus aspectos, para que elas retomem sua capacidade de comunicação e, se possível, alcancem uma solução ao todo.

### 5.1.3 O MÉTODO NARRATIVO-CIRCULAR DE SARA COBB

Desenvolvido por Sara Cobb, "é circular narrativo na medida em que as partes são intentadas a exporem as questões controvertidas, notadamente no que se refere ao íntimo (interesse real), muito além da mera posição de conflito" (TRAVAIN, 2018), sendo que a narrativa é seu principal instrumento conforme proporcione a troca de informações, visando a reflexão e desenvolvendo a comunicação por proporcionar a libertação dos contextos anteriores, que não permitiam uma negociação, ressignificando os fatos. Também não centraliza o acordo, pois, segundo entende Luiz Antonio Loureiro Travain (2018), há uma busca do entendimento e compreensão mútua das narrativas das partes, e também pela reorganização e simetria na aceitação das narrativas como ponto de zona de acordo. Raquel Nery Cardozo, citada por Heloísa de Campos Novaes Misorelli (2017), divide a mediação narrativa-circular em quatro etapas:

Na primeira, as pessoas são separadas do problema, ajudando-as a não confundir a relação pessoal com o problema e separando o conflito em si das pessoas para que as partes tenham clareza em relação ao que está em jogo.

Na segunda, são realizadas reuniões privadas e individuais, em que cada parte deve definir claramente o problema, com a ajuda do mediador através de suas perguntas genéricas.

Já na terceira etapa, é feita uma reunião interna com a equipe, momento em que a equipe e o mediador refletem a respeito das histórias que foram contadas.

Na quarta etapa, esta reunião é pública e conjunta, sendo intentada a construção do acordo e escrito um acordo provisório.(MISORELLI, 2017)

Dessa forma, o mediador se atenta a cada história que é contada, e que foi construída por cada um dos mediandos a partir do conflito, prestando atenção em possíveis omissões, bem como contradições, e buscando histórias alternativas de viés positivo com momentos em que a relação

funcionou, e fazendo perguntas desagregadoras e circulares, de mudança de foco, para desconstruir as antigas histórias, fazendo com que os mediandos se percebam como coprotagonistas da construção e da resolução do conflito a partir de uma história alternativa, por uma nova visão daquela história preexistente e com a verificação da capacidade de gerir momentos conflituosos. Por isso, Misorelli (2017) entende que sessões individuais são essenciais, pois proporciona que o mediador tenha uma percepção do que de fato cada parte está vivendo e o porquê de cada uma ver diferente o mesmo cenário.

#### 5.1.4 A ESCOLA DE MEDIAÇÃO AVALIATIVA

Elaborado por juristas norte-americanos, o conceito de mediação avaliativa visa a distinção entre as modalidades de mediação propriamente dita e conciliação e mediação. Esse modo de mediação envolve a possibilidade do terceiro imparcial ser chamado pelas partes para opinar, assim sendo, "o mediador, por seus próprios méritos, deve avaliar o que é importante na discussão e se as partes necessitam de uma orientação, podendo vir a elaborar, sugerir ou dirigir uma solução" (MISORELLI, 2017). Entretanto, assim se verifica o objetivo sobressaltado de apenas formular acordo, então a alternativa a essa modalidade seria a mediação facilitativa, que por sua vez envolve a facilitação do diálogo com uso de técnicas pelo mediador, o qual terá atuação mais ativa, incentivando um acordo sem, no entanto, causar danos à mediação e seus objetivos, ainda promovendo o entendimento entre os mediandos com retorno de sua comunicação.

### 6 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

No contexto em que estamos inseridos, com a pandemia causada pelo novo coronavírus, SARS-CoV2, foram necessárias adaptações das audiências de mediação e conciliação, que já estavam agendadas há meses, mas que com a necessidade de distanciamento social ficaram temporariamente impossibilitadas.

No que se refere à audiência, o § 2º do artigo 334 do Código de Processo Civil determina que poderá ocorrer mais de uma sessão de conciliação ou de mediação, desde que seja necessária para realização da composição, e também estabelece o prazo máximo de duração de 2 (dois) meses, contados da data da realização da primeira sessão, para a solução consensual do conflito.

O § 4º do artigo 334 do mesmo Código elenca sobre as possibilidades da audiência de conciliação ou de mediação não serem realizadas. Conforme o inciso I desse dispositivo, a possibilidade é: quando ambas as partes demonstrarem, de forma expressa o desinteresse de não participarem dos

mecanismos de resolução de conflito. No caso do inciso II, a possibilidade será: quando o conflito não admitir a autocomposição.

Cabe ressaltar que o desinteresse deve ser manifestado por ambas as partes: o autor deve indicar na petição inicial o seu desinteresse, e o réu deve fazer por petição que deverá ser apresentada com dez dias de antecedência contados da data da audiência, nos termos do § 5º do artigo 334 do Código de Processo Civil. Se apenas uma das partes não manifestar ou manifestar o interesse, a audiência será confirmada, e o não comparecimento acarretará a penalidade do § 8º do artigo 334 do referido Código, uma vez que o não comparecimento injustificado do autor ou réu à audiência é considerado ato atentatório à dignidade da justiça, sendo sancionado com multa de até 2% da vantagem pretendida ou valor da causa que será revertida em favor da União ou do Estado.

Segundo Mariana Pisacco Cordeiro (informação verbal), representante do Cejusc – Ponta Grossa, em transmissão ao vivo disponibilizada nas redes sociais do Centro Acadêmico Carvalho Santos na data de 17 de junho de 2020, e conforme informações retiradas das redes sociais do Cejusc – Ponta Grossa, a partir da pandemia, o Cejusc da cidade de Ponta Grossa passou à execução de audiências virtuais. Até porque, muitos outros conflitos surgem e a justiça precisa continuar chegando a todos.

Em seu artigo 46 a Lei de Mediação prevê que a mediação poderá ser feita pela Internet, e também o § 7º do artigo 334 do Código de Processo Civil estabelece que a audiência de conciliação e mediação pode ser realizada por meio eletrônico. Sendo assim, ainda conforme Cordeiro, o Cejusc – Ponta Grossa disponibiliza todo o aparato necessário para que ela aconteça. Caso alguma das partes, ou até mesmo ambas, não possua meios ou não consiga acessar a plataforma online, pode dirigir-se ao Cejusc – Ponta Grossa, e lá, com todas as precauções necessárias para se evitar o contágio, a audiência ainda ocorrerá, mesmo que de modo híbrido, sendo que uma parte estará presente pessoalmente e a outra virtualmente.

Para Ozório Nunes (2016, p. 60), a mediação virtual, por exemplo, atende às necessidades contemporâneas de rápida comunicação e é uma simplificação para resolver problemas.

No caso dessas audiências virtuais, uma vez que não se possua meios de estar presente virtualmente na audiência, e nem como se deslocar até o Cejusc – Ponta Grossa na atual conjuntura, também se peticionará a impossibilidade da participação da parte e a audiência ocorrerá quando for possível que se execute pessoalmente.

Quanto à escuta ativa, muito tem se relatado, inclusive pela referida representante do Cejusc – Ponta Grossa, que apresenta bons sinais de evolução. As plataformas online disponibilizam ferramentas de controle do microfone, então no momento em que uma pessoa está falando, efetivamente as outras escutam apenas ela.

Seguindo o princípio da decisão informada, segundo o qual nenhuma informação necessária poderá ser omitida e/ou suprimida, e objetivando a conscientização das partes em relação à percepção dos seus direitos e a sua situação fática, para garantir que o acordo, se firmado, seja nessas condições, como também para sanar dúvidas a respeito de matéria jurídica, as partes devem estar acompanhadas de seus advogados, que prestarão toda a assessoria necessária, conforme a Lei de Mediação e o § 9º do artigo 334 do Código de Processo Civil. Ainda conforme Cordeiro, o Cejusc – Ponta Grossa também disponibiliza e nomeia advogados dativos, que continuam a atuar mesmo nas circunstâncias pandêmicas, e também acompanham a parte até o momento final, de possível homologação judicial do acordo e de fixação de honorários.

Apesar de ter se demonstrado muito benéficas e eficazes, as audiências virtuais ainda apresentam certas preocupações aos mediadores e conciliadores. Uma das principais é a dificuldade de acesso e a qualidade dos vídeos e áudios durante a audiência: em algumas, a qualidade da internet das partes não é tão boa e ocorrem cortes na fala ou atrasos na imagem. Outra preocupação é sobre a confidencialidade da audiência, um dos princípios norteadores desse método. Ocorre que não há garantia de que uma das partes esteja gravando a sessão, no entanto, ao início dessa, as partes são informadas da necessidade do sigilo além de ser considerada prova ilícita caso chegue a ser gravada.

Apesar disso, as audiências online possibilitaram que caso a parte seja de outra cidade, bem como de outro estado ou país, da mesma forma a sessão ocorrerá. O que em algumas vezes poderia não ser possível, caso a parte não conseguisse viajar e a audiência fosse presencial. Além disso, contribui para que as partes sintam-se mais à vontade, pois estarão geralmente na segurança de suas casas, um ponto extremamente positivo em casos em que a mulher possua medida protetiva com relação ao pai dos filhos, por exemplo.

Por fim, em muitas sessões, além das demais vantagens, ainda as partes têm a possibilidade de participar da sessão do seu próprio local de trabalho, durante a jornada do expediente, ou no conforto de suas casas. Caso fossem presenciais, haveria a locomoção até o Cejusc – Ponta Grossa, possível trânsito e a busca por local para estacionamento disponível, além do nervosismo que um ambiente novo normalmente já acarreta às partes. Nesse sentido, há economia de recursos e tempo, sendo uma

grande vantagem, e apontando para a possibilidade das audiências virtuais, em sua maioria, continuarem a ocorrer.

## CONCLUSÃO

Demonstrou-se que o Estado chamou para si o poder de dizer o direito, no intuito de coibir a vingança privada. Assim, a jurisdição torna-se monopólio estatal e o exercício da autotutela, salvo exceções, passou a configurar crime. No entanto, a demora na prestação jurisdicional e o excessivo gasto com a resolução do litígio, não atendem as expectativas das partes.

Almejando uma justiça mais célere, com menor custo e menos formalismo, de forma a atender e salvaguardar o interesse de ambas as partes, explicitamos como os métodos autocompositivos podem contribuir para a diminuição da excessiva demanda judicial, bem como para o alcance de justiça efetiva, abordamos e destacamos a importância das vantagens dos métodos consensuais de resolução de conflitos, e por fim ressaltamos como tais métodos continuam a trazer vantagens mesmo no contexto pandêmico.

Ao longo deste trabalho, argumentou-se que somente a resolução integral da lide como um todo (lide processual e lide sociológica), por buscar pela identificação total da extensão do conflito, conduz à real pacificação social. Tendo em vista que socialmente existe a necessidade de manutenção dos relacionamentos, os verdadeiros interesses que motivaram as partes a litigar precisam ser identificados e resolvidos, o que, ao ser feito por elas mesmas garante um resultado mais justo e efetivo ao caso, pois cada pessoa guarda consigo a solução desejada, e é verificável, com o exemplo de inúmeros recursos e pelo não cumprimento das sentenças na fase de execução dos processos, que uma decisão que não aborde, pelo menos, parcela de sua expectativa será intimamente rejeitada. Sendo que, conforme Bacellar (2016, p. 109), mais do que optar por acordos por conduzir à extinção de processos judiciais, é relevante que se tenha a percepção de que certos casos recomendam aprofundar o conhecimento da causa além daquilo que é apresentado.

O relacionamento precisa ser o foco. O conflito é algo prejudicial, a justiça significará reparar, restaurar e promover a retomada dos relacionamentos. Além disso, o que é justo ao caso está nas necessidades de cada parte.

Assim, a solução adequada é a que melhor satisfaz os interesses dos envolvidos, e muitas relações precisam encontrá-la. Mas como são muitos quanto são diferentes os conflitos, essa multiplicidade, bem como diversidade de origens, conjunturas e extensões, exige também múltiplas soluções

específicas, efetivas e mais adequadas. Nesse sentido, conforme defendido, a lei, o direito e a justiça tem o propósito de promover a pacificação, portanto todos os caminhos que conduzam à paz, solucionando os conflitos, devem ser incentivados, inclusive nesse período atípico em que nos encontramos.

Além disso, para Bacellar (2016, p. 57) existe a constatação de que muitas das situações que geram conflitos na relação entre as pessoas, notadamente nas relações multiplexas (de vários vínculos), não procedem de um conflito de direitos, mas em sua maioria têm origem em interesses de ordem emocional, relacional e familiar, que envolvem percepções distintas sobre uma situação, autoestima e ruídos de comunicação, e o sistema judiciário no curso de sua história se preparou para resolver a parte judicializada de conflitos em torno de uma lide. Como também, para o mesmo autor (2016, p. 200), são nítidas as limitações econômicas, como as despesas processuais, que obstam o acesso ao Poder Judiciário. E como o conflito pode atingir essas diferentes dimensões das vidas de pessoas, a solução deve contemplar todas as áreas atingidas. Assim, concorda-se que então “a verdadeira Justiça só se encontra no consenso” (BACELLAR, 2016, p. 199), pois é o que dá aos indivíduos uma forma de solucionar, com justiça, os seus impasses surgidos da convivência em sociedade, a partir de suas próprias expectativas e vivências. É através do uso do direito como instrumento de harmonização de interesses, ao invés de um instrumento para incitar a adversariedade, que os indivíduos saberão conduzir suas próprias disputas, tornando-se assim mais independentes e alcançando a verdadeira paz social.

Dentre outras razões, e também por isso, conclui-se que se deve facilitar o acesso da população à justiça, conforme direito garantido constitucionalmente, e uma das formas para alcançar isso é fazer chegar a todos a possibilidade de meios consensuais de resolução dos conflitos.

Tendo em vista o exposto, “a justiça deveria acertar tudo para as pessoas e entre elas” (ZEHR, 2008, p.175), sendo o que corrige as situações danosas, oferecendo um contexto no qual o processo de recuperação pode, ao menos, começar.

Por fim, em relação às audiências virtuais, concluímos que essas tendem a continuar ocorrendo já que muitas sessões estão contanto com a presença das partes de forma a facilitar sua participação, com a economia de tempo e recursos, de modo que, em sua maioria, os benefícios superam os malefícios.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva, 2016. (Coleção Saberes do Direito; 53).

BORGES, Éderson; Cunha, André; Cunha, Andiara Pickler; Neto, Pedro Zilli; Scotti, Sullivan. As Câmaras Privadas de Mediação e Conciliação como Alternativa para a Solução Negocial de Conflitos de Interesses. Constituição & Justiça: Estudos e Reflexões. Santa Catarina, v. 1, n. 1, 2017. Disponível em:

<<http://periodicos.unibave.net/index.php/constitucionaodejustica/article/view/119/103>>. Acesso em 16 jan. 2020.

BRASIL, Código Civil (2002). Código Civil: promulgado em 10 de janeiro de 2002. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

BRASIL, Código de Processo Civil (2015). Código de Processo Civil: promulgado em 16 de março de 2015. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Relatório Justiça em números traz índice de conciliação. [S.I.: s.n.]. 2019. Disponível em:

<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/8ee6903750bb4361b5d0d1932ec6632e.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado ao conflito de interesses. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao\\_125\\_29112010\\_23042014190818.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Salvador: Jus Podivm, 2017.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. Direito Processual Civil Esquematizado. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. (Coleção Esquematizado).

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Manual dos MESC: meios extrajudiciais de solução de conflitos. São Paulo: Manole, 2016.

MACHADO, Vinícius Henrique Pereira. Mediação e conciliação judicial: modificando e quebrando paradigmas em prol do efetivo cumprimento pela jurisdição pelo Estado. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Bacharelado em Direito) - Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2014. Disponível em:

<<https://vinnydoguaru.jusbrasil.com.br/artigos/125551718/mediacao-e-conciliacao-judicial-modificando-e-quebrando-paradigmas-em-prol-do-efetivo-cumprimento-da-jurisdicao-pelo-estado>>. Acesso em 07 mar. 2020.

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

MISORELLI, Heloísa de Campos Novaes. Escolas clássicas de mediação. Jusbrasil, 2017. Disponível em: <<https://heloisamisorelli.jusbrasil.com.br/artigos/461154508/escolas-classicas-de-mediacao>>. Acesso em 29 jun. 2020.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Manual de Mediação: guia prático da autocomposição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

TRAVAIN, Luiz Antonio Loureiro. Escolas Clássicas de Negociação aplicáveis à Conciliação e Mediação. Jus.com.br, 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64467/escolas-classicas-de-negociacao-aplicaveis-a-conciliacao-e-mediacao>>. Acesso em 29 jun. 2020.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas. São Paulo. Ed. Método, 2008.

VIANA, Claudio Henrique Cid; ALBANO, Cintya Danielly B.; RAMALHO, Denilson Pereira. Minicurso: mediação como forma de desenvolvimento profissional e pessoal. Natal. Centro Universitário Maurício de Nassau, 2019. Disponível em: <<https://passeidireto.com/arquivo/72217099/minicurso-mediacao-e-conciliacao>>. Acesso em 04 jul. 2020.

ZEHR, Howard. Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça. Tradução de Tônia Van Acker. 3 ed. São Paulo: Palas Athena, 2008.

# Capítulo 7



10.37423/230107072

## CONCEPÇÕES NA ÁREA DA SAÚDE MENTAL EM TORNO DA GESTÃO AUTÔNOMA DA MEDICAÇÃO (GAM) NO BRASIL

*Lucas Furlan*

*Faculdade Integrada de Santa Maria*

*Andreza Custódio Rodrigues*

*Faculdade Integrada de Santa Maria*

*Cesar Bridi Filho*

*Faculdade Integrada de Santa Maria*



## INTRODUÇÃO

A qualidade de vida na sociedade está atrelada a práticas que visam a promoção de Saúde Mental. A Gestão Autônoma da Medicação (2014) é uma delas, pois funciona como um dispositivo que visa orientar usuários de medicamentos psicofármacos para que sejam, de certo modo, autônomos no uso da medicação, como gestores adjuntos da qualidade de sua própria Saúde Mental. Diante disso, essa pesquisa investiga as concepções brasileiras na área da Saúde Mental em torno da Gestão Autônoma da Medicação (GAM).

Proveniente do Canadá e dirigida inicialmente para sujeitos com transtornos mentais graves, segundo Passos et al (2013) a GAM emerge no Brasil a partir da organização de grupos com usuários de medicamentos. Nesse sentido, passou-se a valorizar principalmente o que a medicação e seu uso representa para cada participante. Constatou-se a partir da interação entre profissionais e usuários dos serviços de Saúde Mental que muitas vezes a redução ou anulação da medicação foi mais benéfica do que seu uso. Assim sendo, os usuários passaram a atuar na cogestão da própria saúde mental, formulando estratégias junto com os profissionais rumo a promoção de qualidade de vida.

## METODOLOGIA

Pesquisa bibliográfica de caráter exploratório. Foi utilizado o descritor “Gestão Autônoma da Medicação” na Biblioteca Virtual em Saúde e Psicologia (BVS-Psi). Inicialmente obteve-se 33 resultados distribuídos nas bases de dados LILACS (13), IBECS (9) MEDLINE (8) e Coleciona SUS (3). Nos critérios de inclusão optou-se por artigos, teses e dissertações publicadas em idioma português no período entre 2008 e outubro de 2018, visando a produção científica recente acerca da temática, sendo excluídos os repetidos, pagos, incompletos e aqueles que não contribuíram com o objetivo desta pesquisa.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em pesquisa, Passos et. Al. (2013) defende que a versão final do Guia GAM adaptado ao contexto brasileiro se deu através dos resultados provenientes dos posicionamentos de participantes de grupos formados por pesquisadores, trabalhadores e usuários dos serviços de saúde. Sua pesquisa evidenciou que a GAM representa uma prática “cogestiva” que integra o exercício da autonomia, protagonismo e direito de usuários de serviços de saúde com a cultura organizacional das instituições promotoras de Saúde Mental.

Nesse sentido, Sade et al (2013) aponta que a “pesquisa de investigação de adaptação” proveniente do recurso terapêutico GAM, além de recolher dados, é uma ferramenta de promoção de saúde. O entrevistador ao questionar estimula a criticidade. Portanto, a GAM é vista por esses autores como influência no desenvolvimento do pensamento autônomo e protagonismo dos usuários de medicações, melhorias na sua qualidade de vida e clarificação sobre os seus direitos.

Presotto et al (2013), analisaram quais as contribuições na pesquisa científica em Saúde Mental advindas da formação de grupos compostos por família e usuários que gerenciam sua medicação por meio da estratégia GAM. Constataram que os grupos GAM, contando com a presença de familiares dos usuários, melhorou a qualidade de vida de ambos.

## CONCLUSÕES

Percebe-se a concepção da GAM como uma ferramenta de promoção de saúde mental. Serve como guia de orientação para usuários de psicofármacos e profissionais da saúde. Tem como princípios básicos a construção da autonomia e estimulação do papel de cogestão nos usuários de medicações, responsabilizando-os pelo processo de promoção e prevenção da sua Saúde Mental.

Para o movimento GAM, autonomia não quer dizer individualismo, mas estar junto com os outros, compartilhando experiências subjetivas. A lógica da GAM considera que para se viver em sociedade é essencial o compartilhamento de sentimentos. Logo, isso abrange as relações estabelecidas entre usuários e profissionais dos serviços de saúde. Por esse motivo, fala-se em cogestão na GAM.

**Palavras-chave:** Gestão Autônoma da Medicação; Promoção de Saúde; Saúde Mental.

## REFERÊNCIAS

GESTÃO AUTÔNOMA DA MEDICAÇÃO – Guia de Apoio a Moderadores. Rosana Teresa Onocko Campos; Eduardo Passos; Analice Palombini et AL. DSC/FCM/UNICAMP; AFLORE; DP/UFF; DPP/UFRGS, 2014.

PASSOS, E. et. Al. Autonomia e cogestão na prática em saúde mental: o dispositivo da gestão autônoma da medicação (GAM). Aletheia, Canoas, n. 41, p. 24-38, ago. 2013. Disp. em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-03942013000200003&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942013000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Aces. 04 de nov. 2018.

PRESOTTO, R. F. et al. Experiências brasileiras sobre participação de usuários e familiares na pesquisa em saúde mental. Ciênc. Saúde colet., Rio de Janeiro, v. 18, n. 10, p. 28372845, Out. 2013. Disp. <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232013001000008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232013001000008&lng=en&nrm=iso)>. Aces. 03 de nov. 2018.

SADE, C. et al. O uso da entrevista na pesquisa-intervenção participativa em saúde mental: o dispositivo GAM como entrevista coletiva. Ciênc. Saúde Colet., 18(10): 2813-2824, Out. 2013. Disp. em <<https://scielosp.org/pdf/csc/2013.v18n10/2813-2824>. Aces. 03 de nov. 2018.

# Capítulo 8



10.37423/230107085

## A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS ATORES DE UMA REDE SOCIAL COMUNITÁRIA: UM ESTUDO DE CASO

ELISANE ADRIANA SANTOS RODRIGUES

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - PBH

FLAVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO - EG



**Resumo:** A participação social tem sido um tema bastante explorado na atualidade pelo desafio da sua consolidação. O presente trabalho consiste em um estudo de caso, desenvolvido na Rede Social Comunitária da Regional Norte de Belo Horizonte, com o objetivo de elucidar como ocorre a participação neste espaço segundo a visão de seus integrantes. Como base teórica para seu desenvolvimento, discutiu-se deliberação, participação social, desenho de redes e evolução da participação no âmbito da saúde. Para a compreensão do objeto de estudo, utilizou-se da análise documental, da observação participante e da realização de entrevistas semiestruturadas envolvendo dez membros da Rede Social Comunitária. Para o exame do material obtido, foram construídas quatro categorias de análise acerca dos aspectos que interferem na qualidade da participação, sendo elas: contexto; atores envolvidos; desenho; participação e deliberação. Verifica-se que a Rede Social Comunitária comprehende um espaço de deliberação informal da sociedade, construído sob a perspectiva da promoção da saúde e da concretude da intersetorialidade. A Rede possui uma composição híbrida e enfrenta desafios quanto à sua dinâmica interna e de mobilização social. Foram identificados, contudo, diversos fatores que contribuem para uma participação efetiva, além dos avanços promovidos pela experiência em rede com repercussão nos seus membros e em aspectos do território.

**Palavras-chave:** Redes Comunitárias; Participação Social; Ação Intersetorial.

## INTRODUÇÃO

A participação social no Brasil constitui um desafio aos diferentes níveis de gestão e aos diversos setores de políticas públicas. O tema angaria esforços e discussões que partem do alargamento e aprofundamento do campo da teoria democrática contemporânea, bem como da análise de experiências empíricas promovidas pelo poder público e por atores sociais em todo o país, constituindo-se como objeto privilegiado de investigação acadêmica crescente desde 1990.

No âmbito teórico, os debates em torno do aprofundamento e radicalização democrática se fundamentam no campo da democracia participativa e deliberativa (Faria, 2010; Mansbridge et al., 2010; Fung; Cohen, 2007; Warren, 2002), com ênfase no fortalecimento da sociedade civil e sua capacidade emancipatória (Luchmann, 2012; Moura; Silva, 2008). As discussões ultrapassam os limites das concepções tradicionais de democracia e, na sua dimensão teórica e de práticas sociais, revelam-se desde processos de participação e deliberação no interior da sociedade civil (movimentos sociais, redes societárias, associações e formas de organização coletiva), até a criação de instâncias ou canais institucionalizados que permitem a inserção e participação da sociedade nos processos de planejamento e de gestão de políticas de Estado.

A partir da mobilização societária, a Constituição de 1988 e a legislação posterior a respeito de políticas sociais apresentam um viés participativo e democratizante no âmbito das relações entre Estado e sociedade. Na atualidade, existem no Brasil uma multiplicidade e diversidade de instituições participativas em diferentes frentes de atuação, assim como espaços informais de participação sendo disseminados por todo o país e enfrentando desafios no que se refere à sua qualidade e efetividade (Avritzer, 2011).

Na saúde, a ampliação da participação social, a partir da intensa reivindicação da sociedade desde os anos 70, ocorre por meio de arranjos institucionais participativos previstos desde a Constituição Federal até a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) e sua trajetória é marcada pelo esforço em favorecer espaços de inclusão social na formatação de políticas (Menicucci; Brasil, 2010). Em seus pressupostos, a saúde possui mecanismos institucionalizados abertos de inclusão da sociedade na tomada de decisões, com o objetivo de construir uma assistência pautada nas necessidades locais (Borges; Mishima, 2009).

Nesse sentido, o SUS aponta diretrizes originais e inovadoras como a gestão participativa, que prevê o envolvimento da sociedade civil no controle social do governo (Campos, 2007). A criação de Conferências e Conselhos possibilita esta interlocução, tornando o poder administrativo mais aberto às necessidades locais, o que tem influenciado a inclusão de novos temas e demandas da sociedade nos processos decisórios (Müller Neto; Atmann, 2012).

Além da proposta de dispositivos institucionalizados, promove-se, no âmbito da promoção da saúde, uma atenção às comunidades baseada na construção de ações amplas e intersetoriais, capazes de provocar mudanças na forma como os sujeitos inseridos no contexto social enfrentam questões coletivas (Sícoli; Nascimento, 2003). Esta política prevê o estímulo ao empoderamento comunitário, à prática da cidadania e à participação social, constituindo-os como atributos para a conquista de seus objetivos.

Estabeleceram-se, assim, novos modelos de formulação e gestão das políticas públicas, especificamente no caso da saúde. As transformações condensaram propostas de descentralização, de intersetorialidade, de estímulo à criação de parcerias, ao lado do surgimento de uma nova postura dos cidadãos que defendem, ainda, uma maior participação da população nos processos decisórios das políticas públicas (Teixeira, 2002).

Neste cenário, apresentam-se as redes societárias como espaços compostos por diversos atores, embasados em objetivos comuns, segundo o formato policêntrico (Teixeira, 2002). As representações em rede proporcionam aos envolvidos, deste modo, ambientes de fala, escuta e negociação, mantendo a autonomia de cada ente, numa lógica deliberativa pautada na intersubjetividade e comunicação. Possuem constituição e formatação diferenciada nas suas mais diversas manifestações na sociedade, podendo se constituir em importantes espaços de participação social. Nesse sentido, para Melo (2005), a retomada da interação entre sujeitos proposta por movimentos horizontalizados, onde existe espaço e abertura para a comunicação efetiva, traduz os princípios da teoria habermasiana da ação comunicativa no mundo da vida. Isto ocorre no encontro entre diferentes atores em espaços da sociedade, promovendo a exposição de ideias de forma livre, sem coerções, mantendo a autonomia dos sujeitos para expor suas razões, possibilitando assim a tematização dos problemas sociais e das possibilidades de inovação e experimentação em seu enfrentamento.

Diante dessa perspectiva, os movimentos em rede partem de uma lógica complexa, situando-se como campo profícuo de investigação quando se trata de verificar como os envolvidos entendem e se

percebem nesse modelo relacional e dinâmico, no qual estão inseridos atores com distintas vinculações institucionais (Moura; Silva, 2008). Rumo ao desafio de aprofundar nas peculiaridades desta experiência, optou-se por realizar um estudo de caso buscando desvelar a opinião dos integrantes de uma rede comunitária sobre como a participação ocorre neste espaço, o que permite indagar acerca de como este modo de equacionar problemas comuns se configura na visão dos seus membros e as conotações desta experiência no campo da participação social.

## MÉTODOS

Diante dos objetivos propostos neste estudo, no qual se busca a compreensão de um fenômeno social complexo – a participação social –, optou-se pela metodologia do estudo de caso único, em pesquisa de natureza qualitativa, realizada no contexto da Rede Social Comunitária situada na Regional Norte de Belo Horizonte.

Partiu-se da revisão bibliográfica, com ênfase nos debates sobre democracia, referenciando brevemente a participação, a deliberação, a dinâmica e as características das instituições participativas e de modelos em rede. A revisão sustentou de forma mais específica a construção de um modelo de análise da Rede, apoiando-se em trabalhos que apontaram atributos das instituições participativas, destacando-se principalmente os desenvolvimentos de Avritzer (2008) e Faria e Ribeiro (2011). Buscou-se, adicionalmente, extrair premissas de construções teóricas sobre a participação no modelo de redes, com enfoque na produção teórica proposta por Teixeira (2002). Portanto, houve a transposição de aspectos e mecanismos que promovem a participação social em estruturas formais exploradas pela produção teórica para o campo da informalidade de um espaço em rede.

No que toca ao desenvolvimento da pesquisa, no período de fevereiro a junho de 2012, realizou-se o levantamento documental, empregou-se a observação participante e a realização de entrevistas semiestruturadas para a apreensão do fenômeno. Contribuíram com as entrevistas 10 sujeitos, sendo uma gente comunitário de saúde, um profissional da Atenção Primária à Saúde (APS), duas lideranças comunitárias, duas pessoas da comunidade, um representante do nível gestor, um do segmento do ensino e dois representantes de instituições parceiras. Foram criadas quatro categorias de análise a partir da revisão bibliográfica e dos objetivos deste estudo, quais sejam: contexto; atores envolvidos; desenho; participação e deliberação.

Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, recebendo o parecer de aprovação em 07 de fevereiro de 2012, sob o n. 0022.0410.000-12A.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na tentativa de promover o enlace entre teoria deliberativa, participação social e redes, o estudo se baseia, principalmente, em desenvolvimentos teóricos que configuraram a teoria deliberativa (Mansbridge et al., 2010; Fung; Cohen, 2007; Cohen, 2009), cuja contribuição seminal encontra-se em Habermas, avançando na sua concepção enquanto campo de interação entre sujeitos e as diferentes esferas do sistema social democrático. Esta tradução traz à concepção de redes a dimensão empírica acerca da participação social, interagindo com outros autores deliberativos contemporâneos e estudiosos envolvidos no campo de redes.

## CONTEXTO

Verifica-se que a Rede Social Comunitária, situada na região do bairro Lajedo, na Regional Norte de Belo Horizonte, surgiu em um contexto caracterizado por carência de intervenção social e política, principalmente, pelas limitações vinculadas ao campo político, por se tratar de uma área de ocupação irregular. Encontra-se um cenário de vulnerabilidade social onde coexistem questões de infraestrutura precária, como áreas sem saneamento básico, sendo que, em sua maioria, as moradias situam-se em ruas pavimentadas, providas de esgoto, água e luz. Constatata-se que este dispositivo, existente desde 2008 na região, desencadeia discussões coletivas de caráter reivindicativo na busca de soluções para os problemas do território.

Entende-se, pela análise realizada, que sua construção partiu de uma iniciativa dos profissionais da Atenção Primária à Saúde (APS) para envolver a comunidade na discussão dos determinantes sociais de um dado território, em consonância com os princípios da promoção da saúde. Esta proposta previa a conquista do empoderamento comunitário como alternativa para o enfrentamento de problemas locais, com vistas no desafio da intersetorialidade e na construção de um dispositivo aberto e horizontalizado que proporcionasse o encontro dos profissionais, lideranças comunitárias, pessoas da comunidade e equipamentos da região. Para sua consolidação, os profissionais da saúde apostaram na integração com o ensino buscando a experiência de uma rede de outro bairro para disseminar esta ideia na comunidade. Portanto, existe uma significativa implicação da saúde no movimento societário em foco.

## ATORES ENVOLVIDOS

Participam dos encontros mensais da Rede uma pluralidade de atores, com destaque para o envolvimento dos Agentes Comunitários de Saúde, dos profissionais do Centro de Saúde, do Centro de Prevenção à Criminalidade (Programa Fica Vivo e Mediação de Conflitos, ambos do Governo do Estado de Minas Gerais) e de lideranças comunitárias, muitas delas membros da Comissão Local de Saúde. Além destes, diversos outros segmentos já tiveram representantes na Rede, tais como creches, comércio local, hospital existente no bairro, porém sem apresentar uma participação constante nas reuniões. Segundo Inojosa (1999) identificam-se, nos espaços de redes, características de permanência e transitoriedade, devido ao aspecto flexível e aberto, que permite o fluxo de pessoas, as quais, muitas vezes, se vinculam ao dispositivo e, em outros momentos, têm a liberdade para deixar de participar se assim o desejam.

O estudo revela que os membros da Rede se diferenciam pelo segmento de vinculação, experiências de vida, cultura, ideais e objetivos. Tais aspectos proporcionam o enriquecimento das discussões propostas, diante da valorização dos múltiplos olhares, o que leva o grupo a encontrar caminhos para o enfrentamento de problemas emergentes. Para Cohen (2009), o procedimento deliberativo ideal compreende uma pluralidade de atores, portanto, com preferências, opiniões e expectativas diferentes, mesmo que estejam implicados na discussão de um compromisso de escolha coletiva. Assim, os indivíduos, diante dessa diversidade, não entendem que um grupo ou ideia seja dominante. Mobilizando esta visão para o campo da Rede, espera-se que os envolvidos preservem a concepção coletiva, rompendo com vaidades e discursos em prol de benefícios individuais.

A Rede possui uma constituição híbrida, com a participação da sociedade civil e inclusão de representantes de instituições públicas, promovendo a integração e processos de comunicação entre diferentes esferas na discussão de temas comuns. Nesta direção, Teixeira (2002) aponta que, em rede, é possível construir uma definição democrática de prioridades a partir da abertura para as opiniões dos diversos atores, como também garantir a presença pública nas discussões, fugindo das estruturas burocráticas tradicionais e alterando a relação vertical com o Estado. Nesta direção, a Rede permite a interlocução entre os envolvidos e o poder público na perspectiva de uma relação mais igualitária, diminuindo as assimetrias entre as diferentes esferas.

Contudo, a dimensão de um dispositivo constituído por atores diversos compreende desafios relativos à condução das divergências e das próprias diferenças existentes no grupo. Para tanto, a presença de atores na coordenação dos encontros torna-se fundamental e propícia, como ocorre na Rede. Verifica-

se que este papel tem sido desenvolvido pelos profissionais do Centro de Saúde e, quando possível, por estagiários. Segundo Coelho (2011), a função dos facilitadores refere-se a contrabalancear as assimetrias, em uma organização com multiliderança, para garantir a horizontalidade e promover às pessoas mais oportunidades de participação nos debates.

## DESENHO

Para o ingresso na Rede, espera-se que o participante esteja implicado com as questões do território. Assim, não existem barreiras para a interlocução e participação de novos atores. A ideia da Rede prevê que os interessados em participar sejam vistos como iguais no que se refere ao direito à voz, à tomada de decisões, definição de pautas, entre outros.

Sob o ponto de vista da divulgação, as reuniões são informadas à comunidade e parceiros via correio eletrônico, cartazes fixados nos comércios do bairro, folhetos entregues pelos profissionais do Centro de Saúde e integrantes da Rede à comunidade. No momento da entrega do folheto, discute-se sobre o espaço da Rede e ocorre o incentivo à participação. Desta forma, a divulgação ocorre nos espaços informais, na interação entre as pessoas, nos seus locais de trabalho, residências e pontos de encontro do bairro. O desafio da divulgação dos encontros aparece com frequência nas reuniões, verificando-se a preocupação latente no grupo de que há a necessidade de avançar nas formas de divulgação.

Sobre os objetivos da Rede, aponta-se para a proposta da intersetorialidade e da promoção de discussões sobre os problemas de um dado território. Observa-se, assim, que estes objetivos promovem uma interferência positiva na empatia de atores externos, atraindo maior participação. Este achado corrobora com a visão de Faria e Ribeiro (2011) de que os desenhos não são neutros nos resultados da participação, e na forma como a mesma ocorre, em ambientes com esta finalidade.

A Rede possui regras não formalizadas que, no entanto, foram construídas em conjunto, com vistas ao seu caráter deliberativo, durante seu desenvolvimento e crescimento no bairro. Encontram-se registradas em atas e estão relacionadas à organização dos encontros. Nas reuniões foi estipulado, por exemplo, o tempo de fala, sendo definido três minutos para cada discurso. Assim, os condutores da reunião utilizam de uma folha para lembrarem à pessoa que está em discurso sobre este limite.

As regras, sejam elas formais ou informais, fazem parte da dinâmica de redes, e ocorrem como produto da interação entre os atores, podendo ser construídas e alteradas conforme a relação que se estabelece entre os membros. Daí a possibilidade de mudança, diante da necessidade e divergências

de percepções, que pode ser alcançada pela avaliação e debate aberto sobre os problemas, como um processo contínuo de aprendizagem e negociação (Teixeira, 2002).

A forma de organização dos encontros foi inicialmente a divisão em comissões temáticas, e, no momento desta pesquisa, os participantes partiam da eleição de um problema prioritário, para o qual se estabeleciam ações conjuntas. Este aspecto proporciona uma corresponsabilização com vistas ao empoderamento, envolvendo os integrantes na discussão de problemas relativos ao território. Assim, o formato da Rede é visto como diferente de outros espaços de participação, destacando-se a estrutura horizontalizada, aberta, com o fomento à inclusão de diversos setores, dos quais os temas são provenientes e, principalmente, da comunidade, com abertura para fala a todos os participantes. As discussões na Rede propiciam visibilidade dos problemas do território àqueles que participam, ao poder público e aos segmentos envolvidos. Segundo a lógica deste espaço, seus membros encontram caminhos para apresentar suas demandas aos diferentes níveis de gestão, deliberam sobre questões in loco, disseminando ações necessárias entre cada ente.

Os temas presentes nas reuniões, em sua maioria, são temas relativos à realidade vivenciada pelos moradores da região. Referem-se a fatores que interferem na qualidade de vida dos atores envolvidos. Diante disto, torna-se evidente que o caráter da Rede Social Comunitária seja voltado para o âmbito coletivo e para a discussão dos determinantes sociais da saúde, destacando-se como espaço de promoção da saúde.

*Eu acho que os temas que são discutidos são temas importantes, são necessários para o movimento, para o desenvolvimento das comunidades, primeiro que nós temos o caso de união das pessoas, eu acho que a comunidade ela tem que participar, nós temos tido hoje, às vezes não temos conseguido aquilo que a população deseja exatamente por causa da participação, a participação ela é muito interessante nisso aí. (J)<sup>1</sup>*

Essa perspectiva demonstra que o dispositivo em estudo transcende o campo formal do controle social no âmbito da saúde, e promove a construção da corresponsabilidade de um fazer, em sua conotação ampla, o que é uma proposta inovadora e bastante estimulada no campo da Atenção Primária à Saúde (Borges; Mishima, 2009).

## PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Representantes da comunidade e da área da saúde são mobilizados a participar da Rede para potencializar suas vozes e demandar ao poder público resposta às necessidades locais. A Rede comprehende um espaço no qual a comunidade pode se unir, atualizar, aprender junto e até mesmo

definir o papel de cada ente diante dos problemas que vivencia. Nesse sentido, os depoimentos seguintes são ilustrativos:

Ver as conquistas que nós podemos ter e força que temos pra brigar sobre a nossa política brasileira, esse é o motivo, porque se eu tô aqui e se eu justifico que me falta algo, por mais que não vá atender, mas vai ficar registrado que eu reclamei, eu participei, eu lutei, pra buscar um benefício. (D)

### A NECESSIDADE DO BAIRRO FAZ COM QUE A GENTE PARTICIPE. (B)

Os integrantes do segmento gestor, equipamentos sociais e ensino apontam que estão na Rede com alguma função, seja a de ouvir e identificar demandas da comunidade, ou de favorecer a proposta de interlocução. Além disso, os atores participam por afinidade com as temáticas, pela possibilidade de articulação social, devido ao formato proposto e o modo de condução dos encontros, ou ainda pelo anseio em conhecer as demandas da comunidade e da região. Para atores externos ao bairro, no espaço da Rede é possível ampliar as relações e apresentar as suas inserções no território, que se dão nas mais diferentes frentes, o que, na visão dos integrantes desse dispositivo, fortalece a rede de serviços.

Observa-se que os atores possuem motivos diversos que os mobilizam a integrar a Rede. Na discussão sobre redes, verifica-se que cada ator possui interesses distintos, que dão forma às condições de cooperação entre os participantes, mesmo que todos estejam envolvidos com uma ideia comum. Estas singularidades definem a forma com que cada parceiro está presente nos momentos de tomada de decisão e discussão de ações conjuntas (Inojosa, 1999).

É notória a preocupação dos participantes com a construção da concepção coletiva e não individualizada de encarar os problemas da comunidade, porém destaca-se, neste estudo, que a Rede ainda precisa avançar nesse sentido. Nesta direção, Cohen (2009) aponta que, em espaços deliberativos envolvendo uma pluralidade de atores com objetivos diferentes, é preciso haver um acordo entre as partes de forma que as perspectivas de cada ator sejam alcançadas com vistas ao bem comum, diante de um procedimento deliberativo ideal. Assim, cada ente precisa estar pronto a revisar seus entendimentos sobre determinados temas para o alcance da visão em torno da coletividade.

Sobressai, no espaço da Rede, o desafio da mobilização de pessoas da comunidade e parceiros-chave para o envolvimento nas reuniões, o que, para o grupo, limita a discussão de assuntos específicos de

alguns setores. Esta mobilização para atrair atores para integrar um movimento coletivo se correlaciona à chamada mobilização de prontidão. Para seu sucesso, é preciso constituir um projeto com agilidade que mantenha os atores em contato e envolvidos com uma produção comum (Inojosa, 1999).

O poder público, em sua posição central de tomada de decisões, é visto como o extrato do sistema social para o qual são direcionadas as demandas formatadas nas reuniões da Rede, ou seja, neste espaço de discussão informal da sociedade. Em consonância com a teoria habermasiana, e na sua tradução para o campo da Rede, os sujeitos interagem, tematizam questões sociais no mundo da vida que partem em direção à esfera pública, provocando a publicização de suas necessidades, que vão impactar nas decisões do poder público (Avritzer, 2000).

*As propostas são feitas, são discutidas, muita gente não entende isso, mas é um projeto democrático e uma união de forças onde a gente leva as demandas do bairro para serem discutidas e encaminhadas para o poder público e com isso pode acontecer de ser tomada alguma posição, inclusive a gente tem algumas situações na rede que foi resolvida (sic) através disso, [...] então o que a gente quer realmente é trazer o poder público para dentro estar tentando resolver alguns problemas [...] (B)*

Verifica-se, assim, o potencial da Rede em criar discursos e organizar demandas locais para serem levadas ao conhecimento dos setores responsáveis. Nessa perspectiva, a Rede proporciona canais de interação entre a sociedade civil e as autoridades públicas, que por vezes se deslocaram ao ambiente da Rede, para conhecer suas necessidades, ou receberam seus atores em seus gabinetes ou em reuniões específicas solicitadas pelos seus entes.

Na concepção de esfera pública democrática, os atores em cena “debatem decisões tomadas pela autoridade, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado”. Estão presentes nestes espaços coletivos, sob o enfoque de Habermas, a discussão, o caráter deliberativo e a adoção de alternativas para sensibilizar as autoridades políticas sobre as decisões tomadas, o que implica na participação racional de todos os envolvidos que se apresentem como interessados ou influenciados pelas decisões políticas (Avritzer, 2000, p. 12).

Assim, o endereçamento de questões ao poder público interfere nas decisões e na agenda política, seja na busca de conhecer os problemas da comunidade, seja na possibilidade do direcionamento de ações e recursos para a região, isto é, no seu caráter distributivo. Esta interlocução ocorre por vias alternativas criadas pela Rede, diferentes dos espaços institucionais ou do espaço da esfera pública de discussão, ao passo que atinge as instâncias de decisão por estratégias diversas construídas por seus

entes para este fim. Verifica-se a dimensão política do movimento em foco, que altera a relação da sociedade com o Estado, levando ao seu conhecimento assuntos da coletividade. Esta perspectiva se entrelaça com os preceitos da participação social no âmbito da promoção da saúde (Silva; Pelicioni, 2013).

Outro ponto que merece destaque é a necessidade sentida pelos atores da organização da sociedade para a discussão de seus problemas. Isto emerge de uma conversação comunitária anteriormente diluída que, após a instituição da Rede, muda e se transforma em um debate organizado, fortalecido no território e sustentado por diversos atores. Do mesmo modo, Cruz et al. (2012) apontam que essa possibilidade está em consonância com os pressupostos da promoção da saúde, que têm a participação popular como uma força social capaz de se organizar e elencar prioridades, inserindo novos sujeitos neste processo, que pode influenciar as decisões políticas institucionais.

*Em conjunto, decide qual a, o que vai ser feito, qual a decisão que vai ser colocada, o que vai ser colocado, o que vai acontecer, onde vai, quem vai aonde, um tem uma opinião, outro tem outra, e aí vai juntado as opiniões até chegar num acordo. (C)*

*No grupo, a Rede é um todo, é uma comunidade unida. Como por exemplo, vamos formar uma comissão pra ir no secretário, vamos formar uma comissão pra fazer tal, daí por diante. (A)*

*As decisões são tomadas em conjunto respeitando os saberes de todos lá dentro e as decisões mesmo, o que é definido lá dentro então tudo isso é respeitado. (E)*

Observa-se que na Rede não se delibera sobre a formatação de normas, mas sim sobre os melhores caminhos para a resolução de problemas comuns, envolvendo a negociação e valorização dos múltiplos olhares. Nesta direção, a deliberação requer que as pessoas envolvidas no debate consigam através do diálogo, e mesmo diante de suas diferenças, chegar à compreensão de um problema ou até à solução do mesmo (Cohen, 2009).

*Essa proposta é colocada na mesa e é perguntado para aqueles que estão presentes ali o que eles acham da proposta, então é feita uma votação e nessa votação é decidido qual é a solução que a gente vai tomar, ou que sim ou que não. (B)*

E como se vê, nem sempre se chega a um acordo e, por vezes, após ampla discussão e negociação, os atores partem para a eleição de uma ação conjunta através do voto, possibilidade que autores deliberativos tem recomendado em seus desenvolvimentos teóricos, como por exemplo Mansbridge et al. (2010). Nesse campo, “a deliberação ideal almeja chegar a um consenso racionalmente motivado”, que significa “encontrar razões que são persuasivas para todos aqueles que estão

comprometidos a agir de acordo com os resultados de um acesso livre e razoável de alternativas por interlocutores iguais". No entanto, na impossibilidade de se chegar a um consenso, a deliberação se conclui por alguma forma de regra da maioria, cujos resultados são diferentes dependendo da forma como forem obtidos. Isto é, os resultados de um processo agregativo são diferentes quando procedem ou não de uma discussão ampla no coletivo (Cohen, 2009, p. 93).

A participação dos profissionais da saúde na Rede lhes proporciona uma experiência ampla enquanto cidadãos, na mediação das discussões, no envolvimento com as ações propostas e na revisão dos próprios conceitos. Participar da Rede interfere, portanto, na visão do profissional, que apreende seu papel diante do envolvimento nos aspectos que interferem na vida da comunidade de uma forma geral e abrangente.

Esta concepção altera a forma de atuar em saúde partindo-se para o campo dos seus determinantes sociais, condicionantes e da promoção da saúde, que prevê a disseminação de um conceito ampliado entre os trabalhadores da área, com a abertura a processos que garantam a cooperação e solidariedade. Sob esta ótica, de acordo com Silva, Casotti e Chaves (2013), esta perspectiva de atuação da Rede, na identificação de necessidades de saúde e sociais que nem sempre se expressam na demanda, contribui para a reorientação do modelo, que anteriormente se pautava em torno da demanda espontânea, induzida pela oferta.

*Olha, na minha vida eu percebi assim, se antes eu não incentivava a comunidade a participar, agora eu passei a fazer isso, eu passei a levar pra elas a minha opinião sobre a Rede pra levar elas a participar, isso significa que a minha visão também mudou, eu não tô mais, eu deixei de ser individualista e passei a pensar num grupo, só no coletivo. (C)*

Entretanto, verifica-se que há uma divergência de opiniões quanto aos benefícios da Rede para o contexto local e para quem participa. Na visão de alguns, o espaço possui um delineamento frouxo, sem objetivos claros e de pouca resolutividade. Para outros, existe a compreensão de que a Rede trouxe benefícios concretos para o território, como também teve resultados em aspectos subjetivos relativos à cidadania, participação social, empoderamento, cooperação e apreensão de conceitos.

Assim, esta experiência corrobora com a percepção de que as redes, vistas como uma forma de organização da mobilização social, constituem-se espaços de convergência em que todos os envolvidos sinalizam para um objetivo comum e para a irradiação, e em que diferentes segmentos sociais podem participar e contribuir para a definição de decisões e soluções para problemas prioritários. Estes espaços são caracterizados pela interdependência nas ações, ajuda mútua, compartilhamento e disseminação de informações, criação de propostas e auxílio diante de crises.

Neles a confiança, a reciprocidade e a coesão social promovem a potencialização das ações para a conquista da qualidade de vida dos envolvidos<sup>2</sup>.

Por fim, a abordagem realizada aponta a Rede Social Comunitária como um espaço não normatizado, sem regimento, que pertence a todos os que nele estão envolvidos e no qual a participação ocorre de forma voluntária. A experiência em rede proporciona, portanto, a aproximação entre profissionais e equipamentos sociais da região, avançando rumo ao desafio da intersetorialidade, visto que muitos dos problemas que envolvem as comunidades demandam ações de diferentes políticas para a sua solução.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo mostra que a experiência da Rede avança rumo à intersetorialidade colocando em cena diferentes esferas da sociedade, rompendo com a forma isolada e fragmentada de atuar em determinado território. A Rede prevê que, para a solução de um problema, exista a intervenção de diferentes políticas, ou seja, uma ação integral frente às necessidades do território. Longe de ser um movimento utópico, a Rede se propõe a atuar efetivamente em prol das questões que interferem na qualidade de vida da comunidade.

No campo da APS, a Rede surge com desenho diferenciado dos espaços de participação social mais comumente encontrados e provocados pelos profissionais da saúde. Sua formatação proporciona um conceito ampliado de saúde, possibilitando o encontro com as propostas da intersetorialidade e da promoção da saúde. Esta experiência promove a aproximação entre profissionais, gestores e reais necessidades da comunidade, o que favorece o vínculo e estabelece relações de confiança. As pessoas que vivem e atuam no território e participam da Rede também se apropriam dos objetivos e responsabilidades dos equipamentos sociais e contribuem para a proposição de ações na comunidade.

A abordagem realizada instiga, assim, o desenvolvimento de outros estudos no campo da participação, participação em saúde e espaços de redes. Certamente, as redes não apresentam soluções para todos os problemas que afetam uma comunidade. No entanto, demonstram reduzir a fragmentação e promover a inclusão sociopolítica de atores diversos, a partir das discussões coletivas e das possibilidades de convergência e geração de consensos. Verifica-se seu amplo potencial de transformação da sociedade envolvida e de aprofundamento democrático por meio das práticas de participação e deliberação.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 jun. 2013.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 13-28. v. 7. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2013.

BORGES, C. C.; MISHIMA, S. M. A responsabilidade relacional como ferramenta útil para a participação comunitária na atenção básica. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 29-41, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902009000100004>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

CAMPOS, G. W. S. O SUS entre a tradição dos sistemas nacionais e o modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1865-1874, 2007. Suplemento. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12s0/09.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 279-296. v. 7.

COHEN, J. “Deliberação e legitimidade democrática”. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85-108.

CRUZ, P. J. S. C. et al. Desafios para a participação popular em saúde: reflexões a partir da educação popular na construção de conselho local de saúde em comunidades de João Pessoa, PB. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 1087-1100, 2012. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000400025>>. Acesso em: 2 maio 2013.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: o debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbc soc/v25n73/v25n73a06.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 125-136. v. 7. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2013.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 11, p. 221-237, out. 2007. Disponível em: <[www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1293/1210](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1293/1210)>. Acesso em: 12 nov. 2012.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 5, p. 115-141, 1999. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7628/6155>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

LUCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782012000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782012000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 jun. 2013.

MANSBRIDGE, J. et al. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, Cambridge, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010. Disponível em: <[http://polisci.ucsd.edu/\\_files/mansbridge%20et%20al%20place%20of%20self-interest%20jopp%202010.pdf](http://polisci.ucsd.edu/_files/mansbridge%20et%20al%20place%20of%20self-interest%20jopp%202010.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2012.

MELO, E. M. de. Ação comunicativa, democracia e saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 167-178, 2005. Suplemento. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232005000500019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000500019)>. Acesso em: 21 maio 2012.

MENICUCCI, T.; BRASIL, F. P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 369-393, 2010. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2971/2713>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, p. 43-54, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/666.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2012.

MÜLLER NETO, J. S.; ATMANN, E. Política, gestão e participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. *Ciências & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17 n. 12, p. 3407-3416, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012001200025>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SÍCOLI, J. L.; NASCIMENTO, P. R. Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 7, n. 12, p. 101-122, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/icse/v7n12/v7n12a07.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2012.

SILVA, E. C. S.; PELICIONI, M. C. F. Participação social e promoção da saúde: estudo de caso na região de Paranapiacaba e Parque Andreense. *Ciências & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 563-

572, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000200028>>. Acesso em: 2 maio 2013.

SILVA, L. A.; CASOTTI, C. A.; CHAVES, S. C. A produção científica brasileira sobre a Estratégia de Saúde da Família e a mudança no modelo de atenção. *Ciências & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 221-232, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000100023>>. Acesso em: 2 maio 2013.

TEIXEIRA, S. M. F. O desafio da gestão de redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Anais... Lisboa: Clad, 2002. p. 1-24.

WARREN, M. What does participation means today? *Political Theory*, Beverly Hills, v. 30, n. 5, p. 677-701, 2002. Disponível em:<<http://www.jstor.org/stable/3072498>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

# Capítulo 9



10.37423/230107100

## AS COMPETÊNCIAS DO BIBLIOTECÁRIO NO ÂMBITO SOCIOEDUCACIONAL E NAS POLITICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO A LEITURA

*André Luiz Santos Valença*

*Universidade Federal de Sergipe*

*Mariane Andrea Rocha*

*Universidade Federal de Sergipe*



**Resumo:** O hábito da leitura propicia ao ser humano a conhecer a sua cultura e fazer um intercâmbio com a cultura do outro, mas é necessários mecanismos políticas de incentivo ao mundo da leitura. Dessa forma, esta pesquisa objetiva analisar o papel da biblioteca e as competências que a bibliotecária precisa desenvolver para tangenciar as políticas públicas de incentivo a leitura. Para isso, durante o desenvolver desta investigação foi necessário questionamento e proposições sobre o problema, em seguida uma pesquisa sobre as referências, em um momento final foi comparado o papel da biblioteca conforme a lei do plano nacional de leitura e as competências que o bibliotecário deve desenvolver para que essas se concretizem. Como conclusões iniciais com relação ao estudo desembolsado aqui, no qual entende-se que o papel da biblioteca diante PNL é de dar condições de acesso a difusão do conhecimento.

**Palavras chave:** Leitura. Política. Biblioteca. Bibliotecário.

## INTRODUÇÃO

O hábito da leitura propicia ao ser humano a possibilidade de conhecer profundamente sua cultura e realizar um intercâmbio com a cultura do outro, a partir disso o bibliotecário pode exercer uma importante função na formação de leitores.

Entretanto, é necessário indagar como esse profissional pode ser inserido nas relações socioeducacionais do contexto escolar sobre a luz das políticas de incentivo à leitura. Pensar sobre inclusão da biblioteca no processo ensino-aprendizagem, é fazer com que essa esteja contemplada no projeto pedagógico da escola, no currículo escolar e nas ações pedagógicas desenvolvidas pelas instituições educacionais.

O presente estudo tem como objetivo, investigar as contribuições e o papel social do bibliotecário no contexto escolar, na disseminação do conhecimento e da informação e suas competências na implementação das políticas públicas que norteiam a leitura, como: a Política Nacional de incentivo à leitura.

Perante ao que foi mencionado anteriormente, de forma preliminar pode-se entender que o bibliotecário na contemporaneidade devido ao processo de evolução do fluxo de informação ocasionado no século XX, pelo surgimento das novas tecnologias. Possui novas demandas diante desse panorama, por isso é necessário a presença de um profissional habilitado para lhe dar com o aumento informacional ocasionado pelas tecnologias da informação e comunicação, os autores Orelo e Cunha (2013, p.25) discutem sobre esse assunto mencionando

(...) a sociedade passou a demandar profissionais capacitados para lidar com o “excesso informacional”. Aqueles (como os Bibliotecários, os Arquivistas, e Museólogos) que convencionalmente tem a informação como objeto de trabalho, não são os únicos nesse “espaço informacional”. A expressão “profissionais de informação” visa denominado grupo de profissionais que tem a informação como objeto de trabalho

Como foi visto, o profissional de informação e consequentemente o bibliotecário exerce uma função importante de interlocução entre a informação e o indivíduo que está procurando. Porém, esse também possui o papel de desenvolver no usuário da biblioteca principalmente escolares, habilidade de leitura e informacionais que serão necessárias para que ele consiga identificar em meio ao fluxo de informação proporcionado pelo ambiente digital na contemporaneidade as informações necessárias para suprir as necessidade e dúvidas.

Como metodologia para o presente trabalho, optou-se por uma pesquisa bibliográfica observando as principais referências sobre a temática como: leis, normativas, planos, livros, artigos e outros diversos tipos de fontes de informação que puderam nortear a investigação.

## **1. TRAÇANDO INTERSECÇÕES: LEITURA, BIBLIOTECOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

No livro o “Mundo da leitura para a leitura do mundo” a autora Lajolo (2000) menciona que ler é um ato continuo vivenciado inicialmente na escola e que prossegue durante a vida, fazendo com que o indivíduo leitor tenha uma interação com o seu próprio cotidiano e com outros.

Lajolo (2000) cita a fala de alguns professores que se deparam com dificuldades no ato de ensinar o hábito da leitura em sala de aula. Conforme a menção explanada pela autora, pode-se chegar à conclusão de que a abordagem de iniciação a praxe da leitura não agrada ao público do ensino básico as vezes até fazendo com que o aluno deixe de lado o ato de ler.

De acordo com isso pode-se notar que o professor se sente só no ofício de introduzir o aluno no mundo da leitura, e o bibliotecário é uma peça fundamental que deve ser levada em consideração, para além da organização do acervo, pode-se observar essa importância através de Pereira (2015, p.37) que menciona que o bibliotecário“ deve ser visto também como um incentivador à leitura, perspectiva que não conseguiu institucionalizar o papel do bibliotecário e, consequentemente, da biblioteca escolar no cenário educacional ”

O bibliotecário pode exercer uma importante função na formação de leitores. Porém é necessário indagar como esse profissional pode ser inserido nesse contexto. A biblioteca deve estar inserida no processo ensino-aprendizagem, para isso é necessário que essa esteja próxima do projeto pedagógico da escola e unida ao currículo escolar. Sendo assim é imprescindível haver um intercâmbio entre biblioteca-escola através de ações para promover a interação entre biblioteca-aluno desenvolvendo o hábito da leitura (PEREIRA, p.59 e 60)

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê em seu parágrafo V, artigo 23 que a união tem a competência de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Brasil, 1988). O livro é um suporte que possibilita o acesso ao conhecimento de uma sociedade nos mais diversos aspectos: sociais, culturais, científico, tecnológico, entre outros. Dessa forma, pode-se observar que a promoção desse acesso é possível através das unidades de informação que promove a difusão cultural do conhecimento nos seus mais diversos aspectos.

De acordo com o que mencionado anterior, a biblioteca tem um papel a desempenhar o acesso à cultura, porém é necessário comentar que o profissional que atua nas unidades de informação, segundo Vieira (2014, p. 4), conforme a Classificação Brasileira de Ocupações do

Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 1993, p.379. grifo nosso) o bibliotecário possui funções de

“Disponibilizam informação em qualquer suporte; gerenciam unidades como bibliotecas, centros de documentação, centros de informação e correlatos, além de redes e sistemas de informação. Tratam tecnicamente e desenvolvem recursos informacionais, disseminam informação com o objetivo de facilitar o acesso e geração do conhecimento; desenvolvem estudos e pesquisas; **realizam difusão cultural;** desenvolvem ações educativas. Podem prestar serviços de assessoria e consultoria”

O exercício do bibliotecário perpassa por campos multidisciplinares do conhecimento, mas um de seus papéis na sociedade é proporcionar a difusão cultural, através de ações educacionais de propagação e disseminação do acervo, obedecendo as normativas, para isso é necessário observar o papel desse profissional em meio lei de N.10532 de outubro de 2003 que rege a Política Nacional do Livro e o Fundo Nacional Pró- Leitura (FNPL). Dessa forma, articulando o papel do profissional da informação diante das normativas instituídas pela união com relação ao mundo do livro e da leitura.

Esta pesquisa parte de inquietações que tiveram sua gênese a partir de reflexões e indagações. No ano de 2017, na realização da disciplina de Estudos Literários, no primeiro período do curso de Biblioteconomia do Claretiano, na qual trouxe a oportunidade de observar a importância da leitura como meio de inserção dos indivíduos na sociedade.

A partir dessas intranquilidades com relação ao mundo da leitura nas diversas etapas da educação que emergiram alguns questionamentos sobre: a importância da leitura nas diversas etapas da educação, políticas públicas para o incentivo da leitura no Brasil, qual o perfil dos leitores e não leitores no Brasil e o papel do bibliotecário na inserção das políticas públicas e incentivo a leitura dentro do ensino básico e fora dele.

Segundo o livro “Retratos da leitura no Brasil 4”, leitura “possibilita desvendar aquilo que outros já viveram, produziram, criaram, sentiram... em outros lugares, outros tempos ou na imaginação. Multiplica e possibilita viver muitas vidas e experiências. Desvenda outros sentimentos e histórias escondidas.” (FAILLA et al., 2016, p.19). Percebe-se, que através da leitura é possível conhecer, apreender, absorver e imergir nas diversas interfaces da sociedade de múltiplos períodos que deixaram o conhecimento e informações registradas através da escrita.

Diante do que foi mencionado anteriormente sobre a importância da leitura diante da sociedade é necessário entender a função do bibliotecário em meio a políticas públicas que norteiam e incentivam a leitura como um bem necessário para o desenvolvimento de uma sociedade produtora de conhecimento.

O presente estudo tem como objetivo, investigar as contribuições e o papel do bibliotecário na implementação das políticas públicas que norteiam a leitura, a apropriação cultural e a disseminação do conhecimento e da informação como: a Política Nacional de incentivo à leitura.

De acordo com Cervo (2007) o método científico preconiza dos seus pesquisadores uma investigação que perpassa por diversas fases como: análise, síntese, investigação, bem como a racionalização da temática abordada. Dessa forma, o presente trabalho obedeceu a procedimentos metodológicos sistemáticos de execução, dividido em duas etapas.

Em um primeiro momento foram feitos questionamentos e proposições de problemas relacionados a pesquisa bibliografia inicial. Posteriormente, no decorrer da investigação foram analisadas as referências inventariadas, a fim de comparar as leis que norteiam as políticas públicas no campo da leitura e do acesso à cultura, combinado com o papel do profissional de biblioteconomia diante do acesso e difusão da leitura e da cultura para a sociedade brasileira. Por fim, foram estabelecidas as devidas conclusões diante das análises e comparações abarcadas no trabalho.

Em um segundo momento, no decorrer dessa pesquisa será analisado as referências inventariadas, afim de. Comparar as leis que norteiam as políticas públicas no campo da leitura e do acesso à cultura, mesclado com o papel do profissional de biblioteconomia diante do acesso e difusão da leitura e da cultura para a sociedade brasileira. Por fim, estabelecerá as devidas conclusões diante das análises e comparações abarcadas no trabalho.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A leitura é uma ferramenta que permite o acesso aos mais diversos conhecimento e conteúdos informacionais, de acordo com a pesquisa “Retratos da leitura no Brasil 4” através dela é possível compreender o

acesso a conhecimento e melhoria social ou como atividade prazerosa é fundamental para ampliar o interesse pelos livros pela população leitora e também para despertar o interesse daqueles que não descobriram o poder da leitura. Os menos escolarizados e com pior situação socioeconômica são os que mais respondem que “a leitura pode fazer uma pessoa vencer na vida (FAILLA et al., 2016, p.23-24).

Fabrino (2014, p.30) menciona em seu livro “História da Literatura Universal” que o ato da leitura de mundo é observado desde os primórdios da humanidade quando o homem primitivo construía narrativas a partir do que era vivenciado. Dessa forma, percebe-se que a construção de narrativas e a leitura dessas acompanham a história da humanidade.

Para elucidar o motivo de colocar o ato de ler como algo necessário, Lajolo (2000) discorre que esse é necessário para apreender o mundo. Sendo assim, a partir da leitura podem compreender melhor as diversas perspectivas de mundo. Paula (2012, p. 19) no seu livro “Teoria da literatura, revela que a leitura de texto literários leva para o leitor uma percepção do mundo compartilhada pelo escritor, sendo assim uma forma de compartilhar as dimensões de mundo pessoal.

Para complementar a importância da leitura de obras literárias no contexto escolar e fora dele, Salvatore D’Onofrio (2007, p. 25) que essas exercem diversas funções na vida social como: estética, lúdica, cognitiva, catártica, pragmática.

Se os livros e consequentemente a leitura proporcionam os diversos aspectos citados acima ao leitor, evidencia-se a importância dessa como elemento indispensável para o crescimento de uma sociedade e principalmente dos indivíduos que compõe essa. Para isso é necessário criar políticas sociais de incentivo à leitura, pois de acordo com Marcon (2014, p.52) esse tipo de política assistencial é um instrumento que minimiza a desigualdade social e possibilita o acesso à cultura e a educação.

Dessa forma, traçou-se um pequeno histórico das políticas públicas sociais que norteiam o campo do livro e da leitura, pautada no livro Plano Nacional do Livro e Leitura: Textos e Histórico 2006- 2010. (SANT’ANNA, 2010) esquematiza datas marcantes e que representam um avanço no mundo da leitura, livro e biblioteca.

Em um primeiro momento, Sant’anna (2010, p.10) comenta sobre o ano de 1925, em que Monteiro Lobato criou uma editora brasileira que permitiu a difusão nacional de livro, permitindo a inserção de jovens e crianças na leitura literária. Em 1935, Mario de Andrade, expandiu as bibliotecas físicas e móveis no município de São Paulo e no ano de 1937, o mesmo criou o Instituto Nacional de Livro. Um outro marco é a criação do método de alfabetização de Paulo Freire em 1962 que possibilitou que diversas pessoas tivessem acesso ao mundo da leitura.

Ainda seguindo os marcos, do livro e leitura no Brasil, descrito por Sant’anna (2010), no ano de 1991, foi criado o PROLER (Programa Nacional de Incentivo à Leitura) na Fundação Biblioteca Nacional que

teve a função de falar pela primeira vez em seus documentos sobre políticas nacionais de incentivo à leitura.

Segundo o programa, a leitura ultrapassa as fronteiras da educação mencionando e defendendo a ideias de que o ato de ler deve ser democrático e socializador, dessa forma deve ser expandido para diversas instituições não somente a escola o que nesse período garantiu a expansão e difusão do livro e da leitura. Entre os anos de 1995 e 2002, essas políticas de ampliação feitas pelo programa foram minadas e somente retornaram após esse período, por meio de uma articulação interministerial entre cultura e educação sendo ampliada na criação da lei nº 10.753 que institui a política do PNLL (Plano Nacional do Livro e Leitura) no ano de 2006.

O PNLL, foi uma ação do governamental do presidente na época em que o plano foi aprovada e das ações interministeriais entre os ministério da cultura e educação conforme Haddad (2010, p. 13) esse significou uma retomada “a luta pelo livro, a leitura, as bibliotecas e a literatura com a necessária perspectiva de escala de política pública”. Sendo assim, havendo um reengajamento nas políticas sociais entorno de torno o Brasil em um país de leitores.

Como medida de captação de recursos para o atendimento a lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, foi criado o Fundo Nacional Pró Leitura (FNPL) e tem o objetivo de captar e destinar recursos para propiciar aos leitores, autores, editores, distribuidores e livreiros as condições necessárias ao cumprimento da PNLL.

Diante desse cenário, diversas instituições devem estar engajadas para que políticas públicas inseridas pelo plano se tornassem tangíveis. Sendo assim Haddad (2010, p. 27-28) descreve em um trecho do livro plano nacional do livro e leitura: textos e história 2006-2010 que:

O PNLL reúne projetos, programas e ações de ministérios, **instituições públicas dedicadas à educação e cultura**, empresas estatais de todos os níveis de governo e ainda, empresas e entidades privadas como as organizações não governamentais (ONGs) que apoiam a educação e, gradativamente, vão aderindo ao plano que se estruturou em quatro eixos: fomento à leitura e a à formação de mediadores, valorização da leitura, comunicação e desenvolvimento da economia do livro e democratização do acesso

No trecho acima, ele discorre que as instituições públicas destinadas a educação e a cultura devem aderir e tomar conhecimento do plano nacional do livro e leitura. Dessa forma as bibliotecas segundo Vieira (2014, p.3), conforme o dicionário Aurélio (FERREIRA, 1995) é “ 1. Coleção pública ou privada de livros e documentos congêneres, organizada para estudo, leitura e consulta. 2. Edifícios, ou recinto,

onde local se instala essa coleção. 3. Estante ou outro móvel onde se guardam, ordenam ou arquivam livros (...)"

Dessa forma as bibliotecas são instituições públicas ou privadas envoltas nos processos educacionais e culturais, elas precisam estar inseridas no fomento o hábito da leitura através de ações tangenciáveis e o bibliotecário como gestor dessas precisa saber a suas funções e competências diante da unidade de informação e do plano nacional do livro e leitura, então a partir desse momento será discutido qual a função do gestor da informação diante desse cenário.

Tendo em vista o que foi mencionado anteriormente, a biblioteca segundo Souto (2014, p.3) possui o papel social de difundir informação e deixá-la acessível ao usuário através da oferta de produtos informacionais diversos, na qual um desses é o livro. Sendo assim, esse ponto abordado pelo autor se articula com seguintes questões das diretrizes que estão na Política Nacional do Livro (BRASIL, 2003) em que é mencionado: assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro, fomentar o apoio a difusão do livro.

De acordo com o que foi proferido anteriormente, a função que a biblioteca desempenha é essencial para promover o acesso e a difusão do uso do livro. Porém é necessário salientar que o espaço da unidade de informação deve fomentar e abarcar o também o hábito da leitura no texto "A atuação do bibliotecário em processos não tracionais" o autor Souto (2014, p.5) revela que essa também tem as funções de

interação e de aprendizagem tornam-se perceptíveis quando se identificam-no contexto de bibliotecas públicas, escolares, universitárias e especializadas- exemplos de serviços como a realização de cursos e palestras, organização de clubes de leitura e de atividade de "Hora do Conto", adoção de ferramentas de CRM ( Gestão do Relacionamento com o Cliente) para a definição de produtos e serviços e cursos de capacitação para uso de bases de dados

A atuação da biblioteca perpassa por questões de aprendizagem informacional e desenvolvimento do hábito de leitura nas diversas facetas em que a unidade informacional atua junto a instituições educacionais ou inseridas em seu contexto. Concatenado ao discurso proferido anteriormente por Souto, em seu texto, está a lei da Política Nacional do Livro (BRASIL, 2003) que menciona em seu capítulo IV, sobre a difusão do livro em instituições públicas e privadas de incentivo à leitura devem executar projetos de incentivo ao hábito de ler, introduzindo em seu cotidiano a hora de leitura diária, desenvolvendo processos de alfabetização e leitura de textos literários.

Pode-se observar essas mesmas diretrizes inerentes a biblioteca através do fragmento textual do livro Plano nacional do livro e leitura: textos e história 2005-2010, que menciona o papel das unidades

informacionais no processo de democratização da leitura para a continuidade das políticas públicas voltadas para o ato de ler.

Fazer avançar o PNLL viabilizando maiores e continuados investimentos nos seus quatro eixos estratégicos de ação, principalmente no que se refere à democratização do acesso à leitura em seus vários suportes tradicionais e tecnológicos, abrangendo as diversidades e as literaturas de todas as regionalidades brasileiras. Neste processo de democratização da leitura reforçar as bibliotecas públicas e escolares nas cidades e no campo, como centro irradiador de recursos de informação, conhecimento e fruição estética, com profissionais capacitados para o efetivo exercício da mediação da leitura, através de leitura desenvolvimento de programas de incentivo à leitura, com a participação de entidades públicas e privadas (CÂNDIDO; HADDAD; SANT'ANNA, 2010, p. 16).

Através das referências acima consegue-se entender melhor os papéis que biblioteca deve desempenhar diante da sociedade brasileira contemporânea e das políticas públicas de incentivo a leitura, mas é necessário mencionar a importância do bibliotecário como ferramenta humana indispensável para o desenvolvimento das funções inerentes as unidade de informação, pois é esse profissional que faz com que as ações explanadas acima sejam desenvolvidas, porém é necessário salientar que esse especialista deve desenvolver competências intrínseca a área. De acordo com Souto (2014, p.5) que é preservação, disseminação, interação e aprendizagem, na qual a segunda e últimas competências estão ligadas a política nacional do livro inserida pela lei 10.753 de 30 de outubro de 2003. Além dessas, ele traça outras capacidades como

competências relacionadas à: identificação de necessidades informacionais; localização, análise, seleção, organização, síntese, armazenamento e disseminação de informações; estruturação e gerenciamento de bancos de dados e repositórios institucionais; relacionamento com partes interessadas (usuários, clientes, fornecedores, instituições, etc.); elaboração de fontes de informação (guias, diretórios, manuais, relatórios técnicos, etc.); sistematização de fluxos e mapeamento de processos; preservação de memória institucional; estruturação de ambientes de interação e aprendizagem; e produção e registro de conhecimento (SOUTO, 2014, p. 5).

Para além disso, o profissional da informação é um colaborador no processo de ensino aprendizagem ensinando o usuário a aprender a aprender, o autor Campello (2003,p.30), discute sobre o assunto mencionando que

(...) Uma das funções do bibliotecário seria a de professor, encarregado de ensinar não apenas as habilidades que vinha tradicionalmente ensinando (localizar e recuperar informação), mas também envolvido no desenvolvimento de habilidades de pensar criticamente, ler, ouvir e ver, enfim ensinando a aprender a aprender

Com todas essas competências, enumerados acima por Souto, o bibliotecário ainda possui a função de agente cultural e segundo Vieira (2014, p.184) deve desenvolver a habilidade de identificar as necessidades informacionais do seu usuário e incluir hábito da biblioteca, possibilitando a transmissão da cultura através do livro.

De acordo com lei que institui a política nacional do livro (BRASIL, 2003) em suas diretrizes gerais o livro é tido como “meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida”

Dessa forma pode-se entender que a ações culturais desenvolvidas na unidade de informação, acrescenta no usuário uma maior interação com a sua própria cultura e a arte. Proporcionando a disseminação e incentivo à cultura através do livro e da leitura.

### 3. RESULTADOS ALCANÇADOS

Através da coleta de dados e análise desses, foi possível perceber que apesar do grande fluxo de produção da área de biblioteconomia, associada as políticas públicas voltadas para o ato de ler, o profissional da área de informação, continua a enfrentar ao longo do tempo algumas dificuldades no que tange a escolha de referência para desenvolver pesquisas com a temática aqui proposta. Mediante o exposto das dificuldades, aliado a reflexão delineada nesta pesquisa foi possível chegar a alguns resultados.

#### 3.1. PANORAMA HISTÓRICO DO FNPL

Como decorrência do que foi explano anteriormente, foi feito um breve panorama histórico desde o ano de 1925, até a criação do Fundo Nacional Pró- Leitura no ano de 2011, ponderando as políticas públicas que norteiam a leitura, demonstrando a importância do desenvolvimento dessas para fomento de um país com acesso e difusão da cultura, promovendo um crescimento e uma ampliação do conhecimento para a sociedade brasileira.

Pautado no conhecimento desse cenário histórico, pode-se entender melhor como lei nº 10.753 que institui a política nacional do livro foi e é importante para o Brasil e os brasileiros mais do que isso ela é um avanço na propagação do conhecimento nas diversas dimensões, proporcionando o acesso a informação e a cultura.

### 3.2. PAPEL DO BIBLIOTECÁRIO

Por conseguinte, no que diz respeito a ação da biblioteca e o seu papel diante das políticas de incentivo à leitura, foi perceptível que essa tem a função de propiciar o acesso e a difusão do uso do livro, promovendo em seu espaço o apreço ao hábito da leitura, principalmente nas unidades informacionais alocadas em instituições educacionais e culturais.

Dessa forma, durante o decorrer do trabalho, foi possível entender de que maneira o incentivo à leitura e o fomento a políticas públicas sociais, articulada ao ato de ler, deve ser concebido como algo importante para a difusão do conhecimento e da informação através do livro, permitindo que a população brasileira e consequentemente o país avance na produção e difusão da ciência, cultura e tecnologia.

### CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa, pôde-se investigar as contribuições da biblioteca e as competências que o bibliotecário deve desenvolver para tangibilizar a implementação das políticas de incentivo à leitura. Refletiu-se também sobre a importância da leitura como instrumento de aprendizagem da cultura nos mais diversos aspectos como: artístico, econômico, histórico, tecnológico. Proporcionando avanços sociais de um determinado indivíduo e também da sociedade.

Pautado no conhecimento desse cenário histórico apresentado no decorrer dessa reflexão, foi possível entender como a lei Nº 10.753 que institui a política nacional do livro foi e continua sendo para o Brasil e os brasileiros um avanço na propagação do conhecimento nas diversas dimensões socioeducacionais, proporcionando o acesso à informação e à cultura.

Diante do exposto foi observado também as competências que o bibliotecário deve desenvolver para que ele consiga materializar as políticas que norteiam o ato de ler. Para isso, o profissional da informação deve procurar introduzir em seu cotidiano o hábito de disseminar informação e levar aprendizagem e conhecimento através do livro, além de promover ações culturais que incentivem o acesso à cultura por meio da leitura.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Política Nacional do Livro. Disponível em:

<<http://www.cultura.gov.br/pnll>>. Acesso em: 08 out. 2018.

CAMPELLO, B. O movimento da competência informacional: uma perspectiva para o letramento informacional. Ciência da Informação, v. 32, n. 3, p. 28-37, 2003.

CÂNDIDO; Antônio. PNLL: textos e história 2006-2010. In: MARQUES NETO, José Castilho (Org). Plano do livro e leitura: os primeiros quatro anos e o futuro. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

D'ONOFRIO, S. Forma e sentido do texto literário. São Paulo: Ática, 2007. Biblioteca Digital Pearson – Tópico "Suas características", p. 17-28.

FABRINO, A. M. J. História da literatura universal. Curitiba: InterSaber, 2014. Biblioteca Digital Pearson – Capítulo 1, item 1.1, p. 25-43.

FAILLA, Zoara et al. Retratos: Leituras sobre o comportamento leitor do brasileiro. In: ZOARA FAILLA. Instituto Pro-Livro. Retratos da Leitura no Brasil 4 . Rio de Janeiro: Sextante, 2016. cap. Introdução, p. 19-42. Disponível em: <[http://prolivro.org.br/home/images/2016/RetratosDaLeitura2016\\_LIVRO\\_EM\\_PDF\\_FINAL\\_COM\\_CAPA.pdf](http://prolivro.org.br/home/images/2016/RetratosDaLeitura2016_LIVRO_EM_PDF_FINAL_COM_CAPA.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2018.

HADDAD; Fernando, SANT'ANNA; Affonso Romando de. PNLL: textos e história 2006-2010. In: MARQUES NETO, José Castilho (Org). Desafios a vencer. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010.

LAJOLO, M. Do mundo da leitura para a leitura do mundo. São Paulo: Editora Ática, 2000, Biblioteca Digital Pearson, p. 7-8; p. 11-16.

MARCON, Kenya Jenniffer. Sociologia contemporânea. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

ORELO, E. R. M.; CUNHA, M. F. V. O bibliotecário e a competência informacional. Informação & Sociedade: Estudos, v. 23, n. 2, p. 25-32, 2013.

PAULA, L. da S. Teoria da literatura. Curitiba: InterSaber, 2012. Biblioteca Digital. Pearson – Capítulo 1, p. 18-33.

PEREIRA, Rodrigo. Desenvolvendo a Competência em Informação. São Paulo: Interciências, 2015.

SANT'ANNA; Affonso Romando de. PNLL: textos e história 2006-2010. In: MARQUES NETO, José Castilho (Org). Anotações para uma história da leitura. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora,2010.

SOUTO, Leonardo Fernandes. Gestão da informação e do conhecimento: práticas e reflexões. In: Souto, Leornado Fernades [Org]. Atuação do bibliotecário em processos não tradicionais. Rio de Janeiro: Interciênciac, p.19-44 ,2014.

VIEIRA, Ronaldo. Introdução à teoria geral da biblioteconomia. Rio de Janeiro: Interciênciac, 2014.

# Capítulo 10



10.37423/230207307

## PROCESSO DE TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL RESIDENTE EM HOSPITAL DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA NO CEARÁ NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

*Ana Beatriz Nobre Dias dos Santos*

*Instituto Dr.José Frota*

*Neuza Rayanna da Silva Lessa*

*Instituto Dr.José Frota*

*Amanda Modesto de Oliveira*

*Instituto Dr.José Frota*

*Larisse de Brito Alves*

*Instituto Dr.José Frota*

*Cleonildo Santos Gomes Júnior*

*Instituto Dr.José Frota*

*Instituto Dr.José Frota*



**Resumo:** O mundo vivencia uma pandemia de Covid-19, o que exige reorganização dos espaços de assistência à saúde. Houve remodelamento dos cenários e prática do Serviço Social, especialmente na área da saúde. Este estudo propõe a reflexão sobre o processo de trabalho do/a assistente social residente precedente e durante a pandemia do novo coronavírus e apresenta as principais ações e atividades que foram recriadas e readequadas no contexto da pandemia da Covid-19. Trata-se de um relato de experiência, de assistentes sociais residentes em hospital de nível terciária de urgência e emergência do Ceará, de natureza qualitativa. Realizaram-se pesquisas bibliográfica e documental, cuja base para observação foi o método hermenêutico dialético. Como estratégia de ação os/as assistentes sociais realizaram ações socioeducativas: produção de informativos didáticos, agenda da rede socioassistencial de Fortaleza/CE e realizaram salas de espera.

**Palavras-chave:** Processo de Trabalho. Serviço Social. Pandemia de Covid-19.

## 1 INTRODUÇÃO

Vivencia-se na sociedade mundial contemporânea, em decorrência do novo coronavírus (SARS-CoV-2), uma síndrome gripal aguda grave, a qual teve os primeiros casos diagnosticados na China em dezembro de 2019 e desde então ocorre propagação mundial, tornando-se uma problemática de importância de saúde pública de nível internacional, conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS).

No Brasil, o primeiro caso foi identificado na cidade de São Paulo, em fevereiro de 2020. A princípio, o país vivenciou um período emergencial na saúde pública, o que foi rapidamente evoluindo para um cenário catastrófico, quando em 20 de março deste mesmo ano o Estado decretou calamidade pública, sustentado em orientações da OMS. Isto aconteceu devido à frenética disseminação e rápido contágio da população pela doença no país, além do crescente índice de morte.

Neste período de pandemia<sup>1</sup>, os estados brasileiros decretaram quarentena, ou seja, os serviços não essenciais precisaram ser paralisados, a circulação de pessoas pelas ruas restringiu-se e pactuou-se pela obrigatoriedade do uso de máscaras, nos casos em que fosse extremamente necessária a circulação de pessoas. Somente os serviços essenciais para a vida pública permaneceram funcionamento, tais como: mercados, farmácias, postos de combustíveis, transporte público e serviços bancários, de segurança pública e de saúde. Cabe salientar que, ainda assim, parte desses serviços tiveram seus horários de funcionamento reduzidos, bem como, houve modificações em suas dinâmicas de atividades, na tentativa de evitar ou minimizar a propagação do coronavírus.

Além de decretar quarentena, os governos adotaram várias medidas para o enfrentamento da Covid-19, como: abertura e ampliação da quantidade de leitos nos principais hospitais dos estados brasileiros, a fim de tentar atender a grande demanda de pessoas acometidas pela doença; contratação de profissionais para atuarem em equipes multiprofissionais para trabalharem na assistência direta e na linha de frente nos cuidados a pessoas doentes pelo coronavírus; elaboração e divulgação de normas, orientações e protocolos de saúde para nortear e direcionar tais profissionais.

Foram pensadas ações de educação em saúde junto à população com o objetivo de informar sobre a importância do isolamento social e o uso de equipamentos de proteção para prevenção do coronavírus, como: máscaras, higienização do corpo com sabão e uso de álcool nas mãos e em superfícies; realização de educação em saúde e ampla divulgação das principais informações da doença para a sociedade, a exemplo: maneiras de prevenção, constituição do grupo de risco, formas

de transmissão, sintomas mais recorrentes, unidades assistenciais, tratamentos disponíveis, possíveis sequelas da doença etc. Além dessas, foram postas em prática outras estratégias, as quais foram variando de estado para estado, conforme a realidade sanitária, econômica e política de cada região.

Os serviços de saúde públicos e privados precisaram se reorganizar para atender às novas demandas de saúde, passando a receber não somente o público já atendido anteriormente, mas também as pessoas infectadas pelo SARS-CoV-2 e acometidos pela doença.

Esse período de pandemia, que ainda estamos vivenciando, tem sido marcado por muitas dificuldades e desafios, posto que se refere a um momento nunca vivenciado desta forma anteriormente pela sociedade, fato que suscita medo, incertezas, angústias, ansiedades, dentre outros sentimentos e emoções complexos e devastadores.

Ressalta-se que tais sensações acometem tanto à comunidade em geral, quanto aos/as profissionais de saúde, os quais estão atuando na linha de frente, que precisam estar expostos ao vírus, para quem não foi possível cumprir o isolamento social de forma mais intensa pois precisaram trabalhar, que tiveram suas vidas pessoais, familiares, comunitárias e profissionais modificadas, readequadas e remodeladas em um curto período de tempo, diante de diversas perdas, perdas de certezas, de esperança, de espaços e de vidas, muitas vidas.

O lócus desta pesquisa constitui-se de um hospital municipal público de urgência e emergência, de alta complexidade, de referência no Norte e Nordeste do Brasil, que presta assistência aos diversos tipos de traumas, lesões neurológicas e vasculares graves, intoxicação exógena e queimaduras.

Particularmente, o processo de trabalho do/a assistente social nesta instituição se dá prioritariamente no atendimento de crianças e adolescentes, mulheres, idosos, indígenas, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, dentre outros grupos prioritários e mais vulneráveis, vítimas das diversas facetas da violência. Em

outras palavras, o Serviço Social atua neste equipamento de saúde de atenção terciária, dentro de um contexto de urgência e emergência, com pessoas que vivenciam situações em que se evidenciam as múltiplas expressões da questão social.

Diante do contexto do novo coronavírus, a instituição hospitalar e a prática profissional do/a assistente social na saúde teve que se reorganizar, de forma a responder às novas requisições que chegavam à profissão, tendo como base os componentes normativos e jurídicos que norteiam a profissão: o Código de Ética Profissional (CFESS, 1993), a Lei de Regulamentação da Profissão (BRASIL, 1993) e as

resoluções/normativas/orientações do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e do Conselho Regional do Serviço Social (CRESS).

Esse aporte normativo e jurídico, bem como o apoio do Conjunto CFESS/CRESS foi fundamental neste período, pois é sabido que algumas instituições de saúde tentaram impor que o Serviço Social realizasse ações e atividades que iam de encontro com as atribuições e competências profissionais, a exemplo: o repasse de boletim clínico com estado de saúde de usuários/as para familiares ou pessoas de referência e comunicação de óbito, dentre outros.

Destarte, este artigo tem por objetivo refletir sobre o processo de trabalho do/a assistente social residente precedente e durante a pandemia do novo coronavírus, além de apresentar as principais ações e atividades que foram recriadas e readequadas no contexto da pandemia da Covid-19.

A realização desta pesquisa pode ser de suma importância para a produção do conhecimento nas ciências sociais e de saúde, pois trata-se de um tema que ainda é realidade na sociedade mundial. Este estudo possibilitará que gerações futuras tenham compreensão do contexto sociocultural vivenciado atualmente pela Covid-19, além de que servirá de base para a atuação do trabalho dos/as assistentes sociais, especialmente aos que atuam no âmbito da saúde, no sentido de que poderão ter acesso ao processo de trabalho do Serviço Social atravessado pela pandemia, anteriormente e posteriormente a essa significativa transfiguração social.

Essa pesquisa possui natureza qualitativa, pois lida com o “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. (MINAYO, 2007, p. 21). A sistematização deste estudo se deu a partir da interpretação das vivências e experiências dos/as assistentes sociais residentes, bem como “os fatores que intervieram, como se relacionam entre si e porque é que sucedem dessa forma”. (HOLLIDAY, 2007, p. 16).

Para concretização deste trabalho, realizaram-se pesquisas documental e bibliográfica, momento em que nos apoiamos teoricamente em obras e materiais produzidos por outros/as autores/as, bem como foram apreendidos conhecimentos em fontes primárias, como: legislações, documentos oficiais, dentre outros.

Esse estudo teve como base para observação o método hermenêutico dialético, o qual, conforme Minayo (2007) refere-se à análise do objeto de estudo de forma a compreendê-lo a partir da sua totalidade, ou seja, é necessário que a análise abranja o contexto social e político, de forma que seja possível diferenciar o ideal e o real.

Destaca-se que a produção deste artigo está de acordo com a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (BRASIL, 2016), a qual determina as diretrizes éticas para pesquisa na área das ciências humanas e sociais.

## **2 O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL ANTES E DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO**

A pandemia da Covid-19 assola o Brasil com um cenário de crescimento do desemprego, aprofundamento dos ataques aos direitos sociais, redução dos investimentos em políticas públicas e sucateamento do sistema público de saúde do Brasil. Tal contexto impacta negativamente na vida dos/as brasileiros/as, intensificando ainda mais as desigualdades sociais, afetando principalmente as classes mais empobrecidas e vulneráveis da população, visto que esta é a mais desprovida de ações governamentais e a mais atingida pela falta de investimento nas políticas públicas. Além disso, a pandemia também vem remodelando os cenários de prática dos/as assistentes sociais e requisitando destes/as atuações que não extrapolam suas competências e atribuições privativas.

Compreende-se que os setores mais vulnerabilizados da sociedade são os que estão mais susceptíveis a contaminação pelo coronavírus, isto porque a maioria da população vive em precárias condições habitacionais, sem saneamento, sem água tratada, sem trabalho formal, sem acesso aos mínimos sociais etc. Desta forma, tem-se que a desigualdade social, o racismo, a precarização das relações de trabalho e o desmonte das políticas públicas, em específico o sucateamento do sistema de saúde público como expressões da questão social, refletem a complexidade do atual cenário do país. (BASTOS, 2020).

Com o crescente número de casos no Brasil e no Estado do Ceará, os/as gestores/as lançaram mão de algumas medidas cada vez mais restritivas para conter o avanço do coronavírus. Nesse contexto de isolamento social, o que ocasionou a paralisação e fechamento da maioria das instituições públicas e/ou privadas que prestam serviços à população, comprehende-se que a dinâmica da vida em sociedade não pode parar e a população necessita de informações sobre o funcionamento de equipamentos e serviços essenciais no âmbito das diversas políticas públicas. (LOIOLA; CAVALCANTE, 2021).

Diante dessa conjuntura, o lócus deste relato de experiência é um hospital terciário, inserido na Rede de Urgência e Emergência (RUE) do Estado do Ceará, por meio da linha de cuidado ao trauma. Este hospital segue um fluxo e organiza-se para prestar atendimento adulto e pediátrico em casos de traumas de alta complexidade; lesões vasculares graves; acidentes com animais peçonhentos; intoxicações agudas; queimaduras e choques elétricos; ingestão ou aspiração de objetos; traumas oculares; traumatismos crânioencefálicos e medulares.

Salienta-se que esta instituição precisou promover uma reorganização de suas rotinas, fluxos, serviços, protocolos, relações profissionais/institucionais, estrutura física, abordagens aos/as usuários/as e familiares, assim como, precisou desempenhar e atender as demandas tanto das pessoas com perfil para serem atendidos nas referidas linhas de cuidado institucionais, quanto dos/as pacientes admitidos/as com o novo coronavírus. (PEREIRA, 2020).

De acordo com Pereira (2020), a equipe de assistentes sociais do hospital em questão é composta por 96 profissionais. Desse quantitativo, há 71 assistentes sociais estatutárias, das quais 58 estão em exercício e 13 estão afastadas (10 para aposentadoria, uma para tratamento de saúde e 02 em licença maternidade). Esse universo é resultado da realização e convocação de concurso público no ano de 2017. O certame previa 09 vagas, contudo, foram convocadas e assumiram 48 assistentes sociais. Embora o número de profissionais pareça expressivo, devido às demandas da unidade hospitalar, tal universo mostra-se insatisfatório, visto que a supracitada unidade se encontra em processo de ampliação.

No ano de 2015, foi anunciada a expansão do hospital. Em 2018, inauguraram-se os dois primeiros andares desta ampliação e em 2020 as demais instalações. A nova unidade possui 13.237m<sup>2</sup> de área construída, contando com cinco pavimentos e com novos 203 leitos. Com a chamada segunda onda da Covid-19, a demanda por

atendimentos a estes casos cresceu, como já mencionado anteriormente. Diante da situação, todos os leitos da nova unidade foram destinados completamente ao tratamento dos/as pacientes acometidos/as com a doença.

Frente a conjuntura que vem sendo apresentada nas linhas anteriores e diante do quantitativo de profissionais já mencionado, a instituição recorreu há algumas estratégias como: manter três profissionais cedidas de outras secretarias atuando no hospital, dobrar as horas laborativas de 17 profissionais em exercício através da suplementação de carga horária de trabalho e o regime de plantões extras para cobrir as escalas abertas. Ademais, ainda foram contratadas 02 profissionais por Regime de Pagamento Autônomo (RPA), totalizando 60 assistentes sociais ativas na instituição em novembro do ano de 2020. Tinha-se ainda 09 estagiários e 03 residentes, inseridos no processo de ensino-aprendizagem, e 11 secretários para auxiliar no cotidiano de trabalho. (PEREIRA, 2020).

Segundo Bravo e Matos (2004), os/as assistentes sociais têm por objetivo, na área da saúde, identificar os aspectos econômicos, socioculturais e políticos que perpassam o processo saúde doença, buscando

executar uma prática educativa, emancipatória e mobilizadora, quando existentes, dos recursos institucionais e comunitários para os enfrentamentos das demandas do cotidiano de trabalho.

Sendo assim, são ações do Serviço Social no lócus deste relato: orientações sobre direitos sociais, trabalhistas e previdenciários (seguro DPVAT, Auxílio por Incapacidade Temporária - AIT, Programa Bolsa Família - PBF, Programa de gratuidade em transporte público, etc.), articulação com as redes de proteção (conselhos, programas, serviços e projetos sociais, instituições sociais), esclarecimentos de rotinas e normas (visitas, acompanhamento), preenchimento de notificações e encaminhamentos relativos a violências e nos casos de pessoas desconhecidas e em situação de rua, reuniões e atendimentos leito a leito com equipes multidisciplinares.

Em relação à infraestrutura da sala em que trabalham os/as assistentes sociais, temos que é composta por uma copa com banheiro, uma recepção, uma sala para a chefia e uma secretaria, duas salas com porta e três espaços (divididos por um acrílico) para atendimento individual. Sobre os recursos materiais, o núcleo conta com quatro aparelhos telefônicos e cinco computadores. Tal quantitativo mostra-se insuficiente para a demanda dos plantões, pois dois telefones ficam na recepção com as secretárias e um dos computadores é fixo do balcão para atendimento do setor de Emergência. Os/As assistentes sociais precisam revezar os aparelhos telefônicos para conseguir realizar os atendimentos.

Com base no descrito até agora, compreendemos que o espaço do Serviço Social dentro da instituição está em desacordo com o que prevê o 2º artigo da Resolução nº 493/2006 (CFESS, 2006), que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do/a assistente social: hospital

[...] o local de atendimento destinado ao/à assistente social deve ser dotado de espaço suficiente, para abordagens individuais ou coletivas, conforme as características dos serviços prestados, e deve possuir e garantir as seguintes características físicas: a- iluminação adequada ao trabalho diurno e noturno, conforme a organização institucional; b- recursos que garantam a privacidade do/a usuário/a naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional; c- ventilação adequada a atendimentos breves ou demorados e com portas fechadas d- espaço adequado para colocação de arquivos para a adequada guarda de material técnico de caráter reservado. Art. 3º - O atendimento efetuado pelo assistente social deve ser realizado com portas fechadas, de forma a garantir o sigilo (CFESS, 2006, p.02).

A conjuntura já se apresentava inadequada e com parcos recursos materiais, com a pandemia todas essas questões foram atenuadas, visto as orientações de distanciamento social, para conter a proliferação do vírus, como: evitar aglomerações nos serviços de saúde e, para isso, a alteração das atividades possíveis tais como mudança na rotina de trabalho, afastamento de profissionais, a

suspensão de visitas ao hospital, aumento de atendimentos de familiares em busca de informações dos/as pacientes, por exemplo, sobre carregando, dessa forma, os/as profissionais em atividade.

Evidencia-se que há necessidade de maiores recursos financeiros, materiais e pessoais para o SUS, a fim de que se efetive e viabilize o direito à saúde como um direito universal de todos e dever do Estado, garantindo a qualidade do atendimento e o acesso de todos os brasileiros. (PEREIRA, 2020).

Consoante aos entraves, limites e dificuldades impostos à realização do trabalho profissional do Serviço Social em termos institucionais e pandêmicos, o Núcleo de Residência em Serviço Social, formado por quatro residentes e três preceptoras assistentes sociais, planejou a elaboração de ações em saúde de cunho socioeducativo para nortear o trabalho do/a assistente social neste período de calamidade pública.

Em primeiro lugar, faz-se necessário enfatizar a importância das ações socioeducativas como a principal demanda do/a assistente social inserido na saúde.

(CFESS, 2010). O compromisso com a qualidade do serviço prestado ao/à usuário/a, perpassa por ações que sigam protocolos sanitários e efetivem uma comunicação esclarecida ao ouvinte.

Dessa forma, o Núcleo de Residência em Serviço Social elaborou folders com orientações sobre o auxílio emergencial, criado durante a pandemia. Realizamos pequenas reuniões, em espaços abertos fora das enfermarias, para explicar o acesso e esclarecer possíveis dúvidas sobre o benefício em questão, pois, apropriar-se dessas informações e socializá-las é uma competência profissional. (MATOS, 2020). Cabe salientar que estes folders foram utilizados pelos/as demais assistentes sociais da equipe em outros trabalhos e nas unidades pelas quais são responsáveis.

Outra produção dos/as assistente sociais residentes foi a agenda de serviços da política de Seguridade Social, com vistas à orientação da equipe sobre o fluxo de atendimento da rede socioassistencial da cidade de Fortaleza/CE e do estado do Ceará, apresentando alterações de rotinas e outros procedimentos. Neste instrumental agregamos os endereços e telefones dos diversos equipamentos, objetivos das ações procuradas, especificidades dos atendimentos, documentação necessária para acesso, dentre outras informações. Essa estratégia busca fortalecer a articulação com as demais políticas sociais vigentes, assim como mobilizar recursos que atravessam o processo saúde-doença.

Outra ação implementada, foi a democratização das informações institucionais aos/às usuários/as acerca do fluxo de atendimento na urgência e emergência. A suspensão de visitas e acompanhantes no ambiente hospitalar gerou demandas por informações clínicas e dúvidas quanto ao fluxo do serviço

no atendimento de familiares e internados do hospital. Grande parte dessas questões, a equipe de Serviço Social absorveu indiretamente em seu cotidiano. Sendo assim, criamos recursos informativos com explicações didáticas sobre as modificações nas dinâmicas e fluxos dos serviços hospitalares.

Durante o período da pandemia, até os dias atuais, iniciamos um processo de realização de salas de espera, as quais ocorrem durante as visitas profissionais às enfermarias e na antessala do setor de Serviço Social, onde os/as usuários/as aguardam atendimento. Nestas atividades, sempre respeitando as orientações sanitárias para combate à pandemia de Covid-19, realizamos atividades de educação em saúde com orientações diversas e trabalhamos com folders informativos.

### 3 CONCLUSÃO

Fundamentado nos referenciais apresentados neste trabalho, cabe assegurar que o processo pandêmico da Covid-19 em uma conjuntura de contradições ainda mais agudas, revela a realidade das condições da globalização mundial, destacando o cenário de depredação das políticas públicas de saúde, trabalhistas e demais direitos sociais, outrora alcançados a partir de grandes lutas.

Em paralelo a esse panorama nefasto, os/as assistentes sociais, classe trabalhadora, seguem na tentativa de desempenhar os serviços de modo a assegurar o acesso da população aos seus direitos, e propor respostas às expressões da questão social apresentadas, de forma humanizada e crítica. Além disso, tornou-se nítido a potencialidade desse profissional em adaptar seu *modus operandi* em momentos excepcionais e ímpares, como é o caso da atual pandemia, sem se descharacterizar em relação à essência da profissão ou negligenciar seu Código de Ética.

Nesse contexto, cabe, por fim, elucidar o papel importante da residência multiprofissional, que além de trazer novos olhares, revigoradas ações aos cenários de prática e ricos conhecimentos teóricos, proporcionam também ao profissional residente experiências únicas de multiplicação e compartilhamento de saberes junto à instituição de saúde em que se está inserido e vivenciando a prática profissional em saúde.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, V. Um vírus novo diante de velhas e conhecidas questões sociais. *Praxis*, Rio de Janeiro, n. 104, Ano X, p. 4-5, abr./maio/jun. 2020. Disponível em: <https://shortest.link/K8k>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL, Agência. Coronavírus: Saiba o que é uma pandemia. Disponível em: <https://shortest.link/K8q>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: <https://shortest.link/K8u>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Disponível em: <https://shortest.link/IH6>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRAVO, M. I. S; MATOS, M. C. Reforma sanitária e projeto ético-político do Serviço Social: elementos para o debate. In: Bravo, Maria Inês Souza et al. (org.). *Serviço Social e Saúde*. São Paulo/Rio de Janeiro: UERJ/Cortez, 2004.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Resolução nº 493/2006 de 21 de agosto de 2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Disponível em: <https://shortest.link/IHb>. Acesso em: 27 jul. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Código de Ética Profissional do Assistente Social. Brasília: CFESS, 1993.

HOLLIDAY, O. J. Sistematização de Experiências: aprender e dialogar com os processos. Rio de Janeiro: Editora CIDAC, 2007.

LOIOLA, E. M.; CAVALCANTE, N. C. Os impactos do coronavírus no trabalho do/a assistente social: desafios e impasses. In: Revista Científica Escola de Saúde Pública do Ceará Paulo Marcelo Martins Rodrigues. Ceará, v. 15, p. 110-121, jan./abr., 2021. Disponível em: <https://shortest.link/K9p>. Acesso em: 27 jul. 2021.

MATOS, M. C. de. A pandemia do coronavírus (COVID-19) e o trabalho de assistentes sociais na saúde. Disponível em: <https://shortest.link/II1>. Acesso em: 11 set. 2021.

MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

OPAS/OMS. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Folha informativa COVID-19: Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 29 jul. 2021.

PEREIRA, M. E. R. Sobre o trabalho do assistente social na pandemia: um relato de experiência. In: MARTINS, K. I. N. (org.). *Saúde populacional: metas e desafios do século XXI*, Campina Grande: Realize Editora, 2020, p. 283-297. Disponível em: <https://shortest.link/II7>. Acesso em: 20 jun. 2021.

## NOTAS

### Nota 1

Conforme as orientações da OMS, falar em pandemia significa que houve “[...] disseminação mundial de uma nova doença. O termo é utilizado quando uma epidemia – grande surto que afeta uma região – se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa.” (BRASIL, 2020, p. 01).

# Capítulo 11



10.37423/230307327

## POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DO MARANHÃO: EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E/OU MATERIAL?

*Efraim Lopes Soares*

*Assembleia Legislativa do Maranhão  
(ALEMA)*

*Rosimar de Fátima Oliveira*

*Universidade Federal de Minas Gerais  
(UFMG)*



**Resumo:** O Objetivo deste trabalho é analisar a natureza dos PLs, PECs e MPs apresentados e aprovados na ALEMA por Deputados e Governadores, no período de 2003 a 2018. O pano de fundo da análise é o Estado federativo brasileiro, com foco sobre a distribuição de competências. A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cujo os objetivos são de natureza descritiva e analítica. Para o tratamento dos dados, combinou-se dois softwares: Nvivo v.12 e Statística 7.0. O resultado é uma clara divisão do trabalho legislativo entre Deputados e Governadores de Estado, onde 80% da agenda dos parlamentares compõe-se de temas clientelistas e 100% dos projetos do Executivo possuem escopo normativo mais relevante (orçamentário, financeiro e/ou administrativo). Identificou-se, ainda, que o Estado do Maranhão não exerce, em educação, competência concorrente, mas apenas competência material/administrativa.

**Palavras-chave:** Legislação. Maranhão. Políticas Públicas de Educação.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta algumas reflexões teóricas e empíricas sobre o papel do Poder Legislativo do Estado do Maranhão (ALEMA) na formulação de políticas educacionais. O Objetivo é analisar a natureza das matérias apresentadas e aprovadas na ALEMA por Deputados e Governadores, no período de 2003 a 2018. De modo complementar, busca-se verificar se os conteúdos de tais leis demonstram uma competência legislativa residual desse Estado à União.

O pano de fundo da análise é o Estado federativo brasileiro, com foco sobre a distribuição de competências entre União e Estados e entre Deputados e Governadores. Parte-se da premissa de que há um esvaziamento legislativo cada vez mais acentuado das competências do Poder Legislativo estadual em educação, o que afeta a produção de leis por parte deste poder, percebido por meio do conteúdo dos projetos submetidos e aprovados.

A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cuja proposta metodológica para sua realização se deu através da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Os documentos foram coletadas no Portal da Legislação da ALEMA; nas suas dependências; e, no Sistema ArqGed da Arquivar<sup>1</sup>, nos formatos digitais e impressos. As principais fontes foram: PLs, PECs, MPs e Leis referentes à educação.

Em relação aos objetivos, a pesquisa foi de natureza descritiva e analítica (SANTOS, 2007; VERGARA, 2006). A pesquisa descritiva, deu-se por intermédio do estudo, registro e caracterização dos PLs, PECs e MPs. Já o estudo analítico efetivou-se pela análise dos PLs, PECs e MPs através da combinação de dois softwares: Nvivo v.12 e Statística 7.0.

A partir do tratamento dos dados, dividiu-se a produção em educação em oito áreas de atividade legislativa: Currículo Escolar; Educação Superior; Financiamento da Educação; Infraestrutura; Organização da Educação; Programa Suplementar; Projeto Paroquial e Projeto Simbólico.

Para tanto, organizou-se o texto nas seguintes seções: esta introdução, na qual descreve os objetivos da pesquisa e os procedimentos de análise; os aspectos do modelo federativo brasileiro, apontando para a relação desenvolvida entre a União e Estados-membros, com ênfase para as competências legislativas; a agenda em educação da ALEMA, na tentativa de compreender o resultado prático dessa estrutura federativa de partilha de competências para a proposição de leis em educação no estado do Maranhão; e, por último, algumas conclusões.

## 2 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS-MEMBROS E O ESVAZIAMENTO LEGISLATIVO ESTADUAL

Na dicção expressa do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios e consagra, no artigo 18, a forma de organização político-administrativa do país, ao estabelecer elementos constitutivos de autonomia aos entes da federação, através do autogoverno, autolegislação e autoadministração (BRASIL, 1988).

A capacidade dos Estados-membros de se auto organizarem (ou auto legislarem) se dá por meio do seu poder constituinte derivado-decorrente, isto é, na elaboração das suas próprias constituições estaduais, bem como, suas respectivas legislações (MORAES, 2009). O autogoverno refere-se a autonomia política que é dada ao povo de escolher diretamente, no seu estado, seus próprios representantes para os poderes Legislativos e Executivos, sem qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União (ARRETCHE, 2006). Já a autoadministração é expressa na capacidade desses entes de exercitarem de modo pleno as suas competências legislativas e materiais constitucionalmente definidas nos artigos 23, 24 e 30.

Em se tratando da capacidade de auto administração dos Estados, o constituinte organizou um sistema complexo de repartição de competências em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente. No primeiro caso, atribui-se a cada ente da federação uma área a ser disciplinada em toda a sua extensão. No segundo, reparte-se para cada ente uma mesma matéria em diferentes níveis, tanto na seara administrativa como legislativa, que congrega os assuntos de interesse recíproco de todos os entes federados (ALMEIDA, 2000).

Ou seja, estruturou-se a repartição de competências em seis planos, onde se tem a competência geral e privativa da União (arts. 21 e 22); a competência comum material da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23), que são as competências concorrentes administrativas; a competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24); a competência relativa aos poderes reservados dos Estados (art. 25) e a competência dos municípios (Art. 29)

O aspecto legislativo, onde expressa-se o poder político, faz referência a capacidade de um determinado ente de estabelecer leis – em sentido estrito – sem subordinação hierárquica e dentro dos limites constitucionais. Já o aspecto administrativo tem como atributo a capacidade de atuação

concreta do ente, que se dá por meio da implementação e execução de políticas públicas formuladas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Para preservar um relacionamento harmônico entre os três Poderes e as unidades federativas, o princípio que norteia essa repartição é o da predominância do interesse, onde cabe à União tratar de assuntos de interesse geral e nacional; aos Estados, assuntos de predominante interesse regional e aos municípios, assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, são reservadas as mesmas competências legislativas dos Estados e Municípios, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da CF de 1988. (MORAES, 2003; CURY, 2011; SILVA, 2010)

Tal partilha de poder, sendo operacionalizada por diferentes instituições políticas, em diferentes níveis e esferas de governo, busca dar equilíbrio as relações mantidas entre as diversas unidades da federação, para manter a opção adotada de um federalismo cooperativo, sob a designação de um regime articulado de colaboração recíproca (CURY, 2011).

O problema dessa fórmula é que na prática o resultado pode ser bem diferente do esperado. Isto é, a engenharia constitucional brasileira ao promover essa capacidade de autodeterminação, através da partilha de competência entre os entes da federação, gerou diversos condicionantes para atuação dos estados-membros, bem como para as instituições que os representam. No exercício das competências legislativas e materiais, essa limitação se dar em duas direções: tanto no âmbito das competências gerais destinadas a esses entes, quanto na definição das atribuições materiais e legislativas definidas aos Poderes Executivo e Legislativo nas Constituições estaduais, especificamente do estado do Maranhão.

Veja, em se tratando de competência privativa, os artigos 21 e 22 da CF de 1988 revelam que há um primado da União no campo da produção legislativa em diversas áreas de atuação, restando aos Estados o papel de produzir norma jurídica bastante limitada. Isto é, o extenso rol de 54 incisos presente nesses dois artigos representa o desequilíbrio federativo no tocante à competência legislativa entre União e Estados, já que quase totalidade das matérias legislativas, de maior importância (muito embora algumas delas, com vantagem, pudessem ser transferidas para o âmbito das competências concorrentes), estão previstas ao Presidente, Senadores e Deputados Federais. Frente a isso, o campo legislativo dos Estados é de natureza remanescente, pois a sua capacidade de auto administração é condicionada a vedações de natureza constitucional (ALMEIDA, 2000).

De outro modo, em se tratando do tema educação, o exercício da competência concorrente, posta nos artigos 23, V e 24, IX da CF, é a possibilidade que Estados e DF possuem para produzirem legislação

compatível com a sua realidade local ou mesmo em complementar legislação federal a fim de atender as suas peculiaridades. Contudo, tal competência também parece ser guiada pelos atributos de centralização que norteiam a atuação do sistema federativo brasileiro. Aqui, dois registros merecem atenção.

Primeiro, no campo da educação há uma desvinculação entre o que é elaborado pelo entes federados e o que é implementado por eles. Isso porque, realisticamente, de acordo com Ranieri (2020), a União detém, na maioria das vezes, a competência legislativa, enquanto que Estados e Municípios, a competência executiva / material. Ou seja, a União fica responsável por elaborar as diretrizes gerais e os demais entes da federação responsáveis por executar.

Basta olhar para as normas atualmente existentes. A aplicabilidade das diretrizes postas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394 de 1996; no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005 de 2014; no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069 de 1990; na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei 11.494 de 2011; na Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, Lei 11.738 de 2008, nos Pareceres do Conselho Nacional da Educação, entre outras normas, são de certo modo obrigações impostas aos Estados e Municípios que, não possuindo capacidade decisória, ora executam, ora complementam no que couber as regras postas pela União.

Segundo, o artigo 24, IX, da CF – como se destacou – é a possibilidade que Estados possuem para legislar, sem a intromissão das demais esferas de poder e sem subordinação hierárquica, sobre os diversos aspectos educacionais locais. Contudo, em se tratando de matéria legislativa complementar, posta no § 3º do artigo supracitado, é possível destacar uma limitação decorrente de dois fatores: 1) a União, quando legisla, esgota o assunto, não se atendo a editar apenas normas gerais (STF, 2006); e, 2) a falta de clareza do que seja norma geral e específica (TAVARES, 2008) dificulta a atuação de Estados em criarem normas que atendam às suas particulares.

Cabe dizer que, na prática da jurisdição constitucional brasileira, a operacionalização do federalismo cooperativo está condicionado as interpretações políticas e jurídicas que tradicionalmente se dão ao artigo 24 e seus respectivos parágrafos. Ou seja, em caso em que ocorra usurpação de competência legislativa privativa, ou mesmo, inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente em educação, os atores que compõe as instituições o decidem por meio da discricionariedade (MORAES, 2009; ALMEIDA, 2000)

O problema é que, dependendo da maneira pela qual se interpreta o conteúdo normativo do caráter de “generalidade” das normas de competência federal, diferentes efeitos ocorrerão, podendo a interpretação pender mais para a centralização ou para a descentralização do sistema federativo brasileiro. Por esse cenário, Moraes (2009) afirma que não poucas vezes, a aplicação do princípio da predominância do interesse é esquecida no Brasil, em detrimento dos estados-membros e em benefício da centralização na União.

Assim, por falta de um consenso do que seja norma geral é que, em se tratando de competência legislativa em educação, tem-se cada vez mais esvaziado, tal como se observou no rol das competências privativas e comuns, “[...] a competência dos Estados de legislar supletivamente, porque a União, quando legisla, esgota o assunto” não se limitando a editar apenas normas gerais (STF, 2006, p. 384).

### 3 A AGENDA EM EDUCAÇÃO DO LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MARANHÃO: EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E/OU MATERIAL?

No caso do Maranhão, o reflexo da capacidade legislativa limitada e restrita, observada na partilha de poder posta na CF, mostra-se na descrição das suas atribuições, a partir do que está posto nos artigos 30, 31 e 43 da Constituição Estadual do Maranhão (CE/MA). Observando tais atribuições fica claro como Deputados e Governadores no Maranhão estão reservados a propor legislação específica e restrita, em sua grande maioria, a matérias mais administrativas do que regulatórias, pois, em se tratando de educação, são amplamente regulamentadas por legislação federal, como se destacou no tópico anterior.

De outro modo, observando as competências destinadas a cada um dos Poderes, nota-se que as competências reservadas a ALEMA, no artigo 31 da CE/MA, são esvaziadas de conteúdo e do que poderia se compreender como sentido prático, pois o Executivo detêm, de modo privativo (questões tributárias e orçamentárias, o regime – cargos, salários e pensões – do serviço público, a estrutura administrativa do poder executivo – secretarias e demais órgãos – e a organização da política militar) grande parte das competências do Estado (art. 43), restando ao Legislativo Maranhense – além das atribuições fiscalizatórias – as atividades ligadas à sua própria organização interna ou de caráter administrativo (MARANHÃO, 1989).

Assim, analisando a produção legislativa em educação, no período de 2003 a 2018, identifica-se um total de 481 projetos. Deste total, o Poder Legislativo apresentou 378 (78,59%) proposições – entre PLs e PECs – e o Executivo 103 (21,41%), entre PLs, PECs e MPs (Tabelas 1 e 2).

De imediato, destaca-se a grande diferença entre a taxa de aprovação dos projetos do Legislativo e do Executivo. Das 103 proposições apresentadas pelos Governadores, 97 foram convertidas em lei, correspondendo a uma taxa de sucesso de 94,18%. Já o poder Legislativo, das 378 proposições submetidas pelos Deputados, apenas 186 foram convertidas em lei, representando uma taxa de aprovação de 49,21% (Tabelas 1 e 2).

Analizando especificamente o Poder Legislativo, a Tabela 1 revela que a agenda dos Deputados, em todo o período, é composta de temas, predominantemente, de natureza clientelistas (projetos paroquiais + projetos simbólicos). Dos 186 projetos aprovados, 116 são de utilidade pública e 32 são homenagens, criação de datas comemorativas e denominação de logradouros, representando um total de 148 (80%).

Examinando a totalidade desses projetos, o tema Organização da Educação é o mais submetido pelos deputados, como também o que possui a maior taxa de reprovação. Dos 120 PLs e PECs propostos apenas 25 (20%) se transformaram em Lei. Nesse contexto, interessa destacar que tal tema ultrapassa a quantidade de proposições submetidas de cunho paroquial, que somam 116 proposições. O segundo tema mais proposto pelos parlamentares é sobre Educação Superior, seguido de Currículo Escolar.

Quanto ao objetivo, tais projetos versam sobre: planejamento e gestão de sistemas de ensino e de escolas; projeto pedagógico; duração do ano letivo; acesso aos diferentes níveis e modalidades de ensino, mobiliário adequado para alunos com necessidades especiais ou mobilidade reduzida; obrigatoriedade de profissionais de outras áreas na rotina da escola; diretrizes para a comunidade escolar; histórico escolar e criação / garantia de vagas.

Ressalta-se que os conteúdos mostram similaridade com o que está posto em alguns artigos da seção sobre educação da CE/MA que, pelas restrições dos artigos 30 e 31 destacados anteriormente, reservam-se, em grande medida, a planejar e organizar os sistemas de ensino e as escolas do estado do Maranhão (Art. 218, CE/MA).

**Tabela 1** – Proposições submetidas e aprovadas, por categoria, pelo poder Legislativo no período de 2003 a 2018.

Tipo/Temáticas	Apresentadas			Transformadas em Lei (TNJ)		
	PL	PEC	Total	PL	PEC	Total
Curriculo Escolar	31	1	32	8	0	8
Educação Superior	33	1	34	4	1	5
Financiamento da Educação	7	1	8	0	0	0
Infraestrutura	15	0	15	0	0	0
Organização da Educação	117	3	120	23	2	25
Programa Suplementar	4	0	4	0	0	0
Projeto Paroquial	116	0	116	116	0	116
Projeto Simbólico	49	0	49	32	0	32
Total	372	6	378	183	3	186

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLS e PECs

De outro ângulo, vê-se que os parlamentares possuem um certo ativismo legislativo, mas com uma taxa de aprovação baixa. O ativismo justifica-se pela quantidade de projetos de cunho paroquial propostos pelos deputados, que não possuindo alto grau de conflito e baixa burocracia institucional são mais facilmente submetidos e aprovados.

Em relação a baixa taxa de aprovação, analisou-se os pareceres dados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para identificar os motivos alegados pelos parlamentares para rejeitar ou não os seus próprios projetos. É possível destacar três justificativas. Uma que perpassa o princípio da separação dos poderes, ou seja, quando o projeto, em alguma medida, delega atribuições ao Governador, dando-lhe em certa medida gastos orçamentários. Outra que faz referência a invasão de matéria privativa da União – quando o projeto, de acordo com a CCJ, ultrapassa os limites da especificadade local, regulamentando aspectos de natureza geral.

E uma última, e mais frequente, que se dá quanto a incompetência da ALEMA de iniciar a matéria, isto é, quando os parlamentares encaminham proposições que invadem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Normalmente, esses projetos tratam sobre a organização administrativa do Estado e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes – estabelecidos nos incisos III e V do artigo 43 da CE. Contudo, tal competência também é descrita aos membros da ALEMA, no art. 30, VII, da CE, como de competência comum. Assim, teoricamente, tal justificativa não poderia indicar a rejeição de um projeto, uma vez que se trata de competência comum entre os dois Poderes e não privativa do Governador de Estado.

De outro modo, os temas que perpassam por algum gasto econômico ou que necessitam de previsão orçamentária para sua efetivação, tais como financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares, de modo óbvio não integram a agenda dos deputados, pois são temas exercidos de modo privativo pelo Chefe do Executivo, ou seja, o monopólio de emissão de proposições legislativa de cunho financeiro são instrumentos à disposição dos Governadores. Vê-se que tal mecanismo compromete sobremaneira a capacidade da ALEMA em servir de contrapeso às iniciativas do Executivo.

Frente a isso, a agenda do Executivo é fundamentalmente orçamentária, financeira e administrativa, isto é, com normas que organizam a máquina administrativa do Estado na área educacional. Assim, de modo geral, os projetos se dividem entre as temáticas de: educação superior, financiamento, organização da educação e programas suplementares (Tabela 2). E possuem como objetivo: fixar o piso salarial, estatuto e plano de cargos e carreiras do magistério; instituir o programa ‘mais bolsa família – escola’, programa de educação integral e o programa estadual ‘cidadão do mundo’; criar vagas para professor; criar universidades e conselhos escolares; elaborar o Plano Estadual de Educação; estabelecer Fundos específicos para o financiamento da educação (como criação da FAPEMA), criar o conselho do FUNDEB, dentre outros.

**Tabela 2** – Proposições submetidas e aprovadas, por categoria, pelo poder Executivo no período de 2003 a 2018.

Tipo/Temáticas	Apresentadas				Transformadas em Lei (TNJ)				Total
	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	MP	Total	
Currículo Escolar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Educação Superior	21	2	4	27	20	2	4	26	
Financiamento da Educação	18	2	18	38	17	2	15	34	
Infraestrutura	4	0	1	5	4	0	1	5	
Organização da Educação	17	0	8	25	16	0	8	24	
Programa Suplementar	4	0	4	8	4	0	4	8	
Projeto Paroquial	0	0	0	0	0	0	0	0	
Projeto Simbólico	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total	45	4	21	103	61	4	32	97	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLs, PECs e MPs.

O conteúdo das leis destacadas nas Tabelas 1 e 2 revelam que as limitações e restrições constitucionais, descritas nos artigos 30, 31 e 43 da CE/MA, apresentam-se como um ‘afunilamento’ para aquilo que está posto à educação a partir do artigo 217 da CE/MA. Isso porque, grande parte das

atribuições descritas na seção I, do Capítulo VI, apenas podem ser formuladas pelo poder Executivo estadual.

Ou seja, pelas competências postas no artigo 43 da CE/MA, o Executivo em educação detém as receitas de impostos que serão aplicadas na educação, o que aponta para que o mesmo se encarregue de elaborar o próprio Plano Estadual de Educação, com o objetivo de: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; melhorar a qualidade do ensino e promover o desenvolvimento humanístico, científica e tecnológica do Estado (MARANHÃO, 1989). Fato que se comprova pelo escopo normativo das leis.

Um outro dado que é revelado na Tabela 2 é a possível conexão existente entre muitas das políticas formuladas pelos Governadores do Maranhão com as políticas de âmbito nacional, tendo em vista que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar federal ou na própria CF de 1988, como se previu no tópico anterior.

Por exemplo, a fixação do piso salarial é resultado da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica. O Plano Estadual de Educação, criado pela lei 10.099/2014 no governo de Roseana Sarney (MDB) é fruto da Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Como também o Programa de educação integral, criado pela Lei 10.514/2016, durante o governo de Flávio Dino (PCdoB), articulado a Meta 6 do PNE e a lei nº 13. 415/2017. Ainda, a criação de universidades, conselhos escolares e vagas para professores caminham no mesmo sentido. Como também a criação dos programas ‘mais bolsa família – escola’, Lei nº 10.221/2015 e ‘cidadão do mundo’, Lei nº 10.286/2015.

Tais exemplos representam a competência material do que está posto no art. 23 da CF, tendo em vista que os Governadores do Maranhão não legislam – e tampouco os deputados – para exercer a competência legislativa concorrente, expressa no art. 24 da CF, mas sim para garantir a implementação do que foi posto em alguma norma federal.

#### 4 CONCLUSÃO

Identificar a natureza das matérias apresentadas e aprovadas na ALEMA mostra-se como fundamental para compreender o papel e relevância que Deputados e Governadores possuem no processo de formulação de políticas educacionais.

No caso desta pesquisa, observou-se que a organização do sistema federativo brasileiro, a partir das competências destinadas aos Estados, dá poucas chances de manobras aos parlamentares e

governadores do Maranhão de serem protagonistas na criação de leis, pois a margem de competência é, em grande medida, limitada e diluída. Isto é, a União centraliza grande parte das ações a serem legisladas e aquilo que sobra, destina-se ao Estado, que subdivide tais atribuições, ainda, entre seus respectivos poderes Legislativo e Executivo.

Frente a isso, evidentemente, as agendas operacionalizadas por Legislativo e Executivo em educação no Maranhão são diferentes. Primeiro, porque determinadas matérias são de iniciativa privativa do Poder Executivo. Segundo, em virtude dos constrangimentos institucionais, presentes na CE/MA, a grande maioria das competências reservadas ao Poder Legislativo do Maranhão são de baixa relevância normativa. Por último, os limites legais propositivos que Executivo e Legislativo podem exercer no campo da educação não são descritos de modo claro na CE.

O resultado é uma clara divisão do trabalho legislativo entre Deputados e Governadores de Estado, onde 80% da agenda dos parlamentares compõe-se de temas clientelistas e 100% dos projetos do Executivo possuem escopo normativo mais relevante (orçamentário, financeiro e/ou administrativo).

Ademais, ao analisar o conteúdo dos projetos submetidos e aprovados por Deputados e Governadores do Estado do Maranhão, identificou-se que o Estado do Maranhão não exerce, em educação, competência concorrente/legislativa, mas apenas competência material/administrativa e que os deputados estão à deriva na qualidade de garantir, como legisladores constitucionais, o direito à educação no estado do Maranhão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3645-9/PR – Paraná. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 31 mai. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. Cadernos de Pesquisa, v.41, n.144, set./dez. 2011.

MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão (1989). Portal da Legislação, Assembleia Legislativa do Maranhão, Poder Legislativo, Maranhão, 2014. Disponível em:

<<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (ALEMA). Portal da Legislação. Disponível em <<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html>>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 13<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 251. p. 11-27. 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo educacional no Brasil: contradições, desafios e possibilidades. Revista de Direito Constitucional e Internacional, vol. 119, p. 13 – 39, Maio – Jun, 2020.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. Metodologia científica: a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, ano 2, n. 06, abr / jun, 2008.

VERGARA, S. C. Método de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2006.

## NOTAS

### Nota 1

Empresa especializada em gestão de documentos.

# Capítulo 12



10.37423/230307348

## REDE GLOBO, O PODER MIDIÁTICO E A HEGEMONIA DE INTERESSES: UM DEBATE ACERCA DO PROJETO SOLIDARIEDADE S.A

*Maria de Fátima Pereira Lessa*

*Universidade Federal de Mato Grosso*



**Resumo:** Este artigo faz uma reflexão sobre a construção do discurso hegemônico da Rede Globo através do projeto Solidariedade S.A no ano 2020. Para sua materialização recorremos as notícias que por um lado divulgavam as contribuições milionárias de grandes empresas e de empresários, sempre apresentados como filantropos e com poderes capazes de levar o Brasil da barbárie à civilização, e por outro omitiram que a maioria desses atores expuseram seus trabalhadores aos riscos da nova doença e realizaram demissões em plena pandemia. Destacamos as narrativas postas em prática pela equipe de jornalismo da Globo com o objetivo de conquistar o consenso coletivo em relação a uma imagem positiva dos setores rentista e industrial enquanto preocupados em ajudar o Brasil a sair do caos de uma pandemia.

**Palavras-chaves:** Hegemonia; Rede Globo: Solidariedade.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2020 as narrativas jornalísticas evidenciavam o surgimento de uma pandemia causada pelo SARS-CoV-2. Esse novo coronavírus responsável por causar a doença COVID-19 mexeu com a vida do planeta. No Brasil o primeiro caso positivo foi confirmado no dia 2 de fevereiro<sup>1</sup>. E enquanto o governo federal negava da gravidade da doença, outra doença batia a porta de milhares de brasileiros, a fome.

A situação ficava cada dia mais crítica com a divulgação de boletins oficiais dando conta que o Brasil voltava para o Mapa da Fome<sup>2</sup>. Os dados oficiais já apontavam que o Brasil voltara ao Mapa da Fome com milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza. A ActionAid alertava que quase 15 milhões de pessoas, o que representa 7% da população brasileira, deveriam passar fome até o fim de 2020. O Brasil registrava 51 mil mortes pelo novo vírus. Para o ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Francisco Menezes<sup>3</sup>, a pandemia veio evidenciar o grau de desigualdade, “o grau absurdo de pobreza e falta de condições da população trabalhadora de viver uma vida digna”.

O ex-diretor geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) José Grasciano, em entrevista à mídia<sup>4</sup>, também alertava que o país poderia voltar ao Mapa da Fome mundial já em 2020. “As medidas para evitar esta tragédia, dizia ele, passam necessariamente pelo governo federal”. O Brasil tinha saído do Mapa da Fome, em 2014, com o amplo alcance do programa Bolsa Família – estudo do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) baseado em ados de 2001 a 2017 mostrou que, no decorrer de 15 anos, o programa reduziu a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%.

E foi no meio desse imbróglio, que a maior rede de televisão do Brasil a TV Globo, colocava dentro da sua grade de programação, à “toque de caixa”, a seção Solidariedade S. A<sup>5</sup>, escolhendo, para isso, o seu produto jornalístico de maior audiência, o Jornal Nacional (JN). A apresentação do novo produto teve a duração de 11 minutos no dia 14 de abril. Os agentes dessa proeza, os grandes grupos empresariais e o sistema financeiro, aparecem como a “pedra filosofal”, com poderes incríveis capazes de levar o Brasil da barbárie à civilização no qual todos os indivíduos seriam incluídos. Sim, porque tratam tudo isso na perspectiva da inclusão social. Não sabem, na verdade, o que determina estruturalmente a fome como processo de exclusão social.

Através da publicização, transvestida de notícias, o anúncio do Solidariedade S.A aconteceu logo após reportagens mostrando pessoas enfrentando filas para receber marmitas ou catando comida nas xepas<sup>6</sup>. Os âncoras do Jornal Nacional, o jornalista William Bonner e a jornalista Renata Vasconcelos,

apresentaram as grandes empresas nacionais e multinacionais, os grandes bancos, como os atores que vieram para colocar ordem no caos.

Não faltaram elogios para os agentes salvadores: “*são muitas as empresas e instituições que estão ajudando o Brasil a atravessar a crise da Covid-19*”; “*no momento tão difícil, nos sentimos na obrigação de ajudar, fazendo parte dessa grande rede de solidariedade*”, veiculadas diariamente. O projeto recebeu o nome "Todos pela Saúde" e vai ser administrado por um grupo de “especialistas”, destacou o jornalismo global.

Posto isso, este artigo traz como tema central a construção do discurso hegemônico pela imprensa em tempos de crise a partir do projeto Solidariedade S.A. da Rede Globo. Para sua materialização recorremos a fontes documentais que nos forneceram informações sobre o objeto que elegemos para estudo.

Não é pretensão contemplar, com isso a totalidade da investigação. O debate parece óbvio, mas pretendemos contribuir com a necessária reflexão científica sobre o que “parece óbvio”, a partir da seguinte indagação: qual o interesse da maior rede de televisão do país, lançar uma campanha de tamanha envergadura, como o Solidariedade S.A em que em nenhum momento divulgou as ações de outros grupos sociais, dentre eles o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)? Dados apontavam em junho de 2020 que a campanha de combate à fome do MST tinha doado mais de 200 toneladas de alimentos em todo país.

Dessa forma, será estruturado de modo a discutir, num primeiro momento, as notícias veiculadas a partir de 2020 para em seguida analisar o que tem por trás da campanha Solidariedade S.A.

## 2.FILANTROPIA, MÍDIA E O ENGODO DA NAÇÃO

Dentro das narrativas jornalísticas da pandemia do novo coronavírus, as ações de *solidariedade* merecem destaque, porque ganharam vida na mídia e rede social. Foi assim no lançamento da seção Solidariedade S.A no jornal Nacional da Globo, naquela noite do dia 14 de abril. Bancos, empresas e grandes corporações foram apresentadas como instituições filantrópicas, obscurecendo seu caráter de acumulação e expropriação da riqueza social e coletiva.

Assim naquela noite do dia 14, o âncora do Jornal Nacional, jornalista Wiliam Bonner, com voz enfática apresentava os novos salvadores da Pátria preocupados e sensibilizados em resolver essa situação:

Enquanto durar a pandemia, o Jornal Nacional vai mudar isso, porque para superar um desafio tão grande é importante mostrar o que muitas e muitas empresas e empresários têm feito nesse período. Você vai conhecer algumas dessas iniciativas". (BONNER; JN; 2020)

Logo após o anúncio, em uma transmissão ao vivo, o Itaú Unibanco anunciou a doação de R\$ 1 bilhão para medidas de enfrentamento da pandemia no Brasil.

Naquele momento, foi esquecido que em 2019 o banco tivera um lucro de R\$ 28,4 bilhões<sup>7</sup>, ou seja, a doação não chegou a 3,5% do valor doado.

Também foram divulgadas as ações de solidariedade do Santander. Em 2019, o banco teve lucro R\$ 14,5 bilhões<sup>8</sup>. Apesar do lucro, esse banco havia divulgado a demissão de 20% dos seus funcionários no Brasil. Dos 47 mil empregados, quase dez mil perderam o emprego em plena pandemia. A solidariedade do Bradesco, que obteve um lucro de R\$ 25,9 bilhões<sup>9</sup> também foi anunciada, mas esqueceram de informar que, apesar do lucro, o banco anunciara a demissão de 1.800 funcionários<sup>10</sup>em plena pandemia. Muitas outras empresas apareceram como solidárias, ajudando o Brasil. Dentre elas o iFood e a indústria de alimentos JBS. O iFood anunciou um fundo de R\$ 52 milhões para apoiar pequenos restaurantes e entregadores. Em junho, entregadores por aplicativos organizaram uma grande manifestação em todo país, nos grupos de WhatsApp. O jornal Folha de São anuncia: "Entregadores de apps fazem paralisação nesta quarta por melhores condições de trabalho"<sup>11</sup>.

A mídia anunciava o fortalecimento da startup brasileira de entrega de comida, iFood<sup>12</sup>, com o isolamento. De acordo com as informações iFood foi uma das empresas que se fortaleceu com a alta da demanda durante pandemia de covid-19. Segundo matéria do jornal O Estado de São Paulo<sup>13</sup> o iFood cresceu 50% em pedidos desde março de 2020 e chega a 44,6 mi de entregas mensais. De acordo com o diretor financeiro Diego Barreto, o "número de restaurantes também cresceu durante a quarentena, com total de 236 mil estabelecimentos; app teve crescimento em regiões periféricas".

No dia 21 de maio, a jornalista Renata Vasconcellos, âncora do Jornal Nacional (JN), anunciou mais uma ação de solidariedade. Desta vez foi a hora da indústria de alimentos JBS ocupar o espaço nobre

A doação da empresa correspondeu a 6,5% do lucro líquido da empresa em 2019, de R\$ 6,06 bilhões<sup>14</sup>. Foi nesse período que a empresa fora multada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) por desrespeito às normas de controle contra a Covid 19. De acordo com o MPF, levantamento epidemiológico confirmou 442 casos e uma morte pela Covid 19.

O MPT ajuizou uma ação civil pública contra a JBS em razão da omissão da empresa em adotar medidas adequadas de prevenção à Covid-19 no frigorífico de Itapiranga, no Oeste de Santa Catarina. O órgão requer indenização por danos morais coletivos em valor não inferior a R\$ 15 milhões. Segundo a Procuradoria do Trabalho de Chapecó responsável pela ação, este é o 18º ajuizamento contra o grupo JBS no país. Em maio, o MPT já havia pedido a indenização em favor dos trabalhadores da empresa na cidade de Ipumirim. O abatedouro possui unidades de aves e de suínos e pertence à Seara Alimentos, da JBS. De acordo com o levantamento epidemiológico realizado pelo MPT, foram registrados 442 casos confirmados e uma morte por coronavírus. (G1)<sup>15</sup>

Em 2017, a JBS foi punida pela Operação Carne Fria<sup>16</sup> por comprar gado de áreas desmatadas ilegalmente com uma multa de R\$ 24,7 milhões. Segundo a PF, grandes empresas, como BRF Brasil, estão envolvidas.

A operação envolve grandes empresas do setor, como a BRF Brasil, que controla marcas como Sadia e Perdigão, e, também, a JBS, que detém Friboi, Seara, Swift, entre outras marcas, mas também frigoríficos menores, como Mastercarnes, Souza Ramos e Peccin, do Paraná, e Larissa, que tem unidades no Paraná e em São Paulo". (G1, 17 de março 2017).<sup>17</sup>

O derramamento da solidariedade ou das ações solidárias através de milionárias doações em horário nobre invadiu, diariamente, a casa de milhares de famílias, mas em nenhum momento essas mesmas famílias ouviram sobre a campanha nacional desenvolvida pelo MST, que além de alimentos, (mais de 600 toneladas em menos de 30 dias), produzia outros itens essenciais para os cuidados médicos, o álcool 70%<sup>18</sup>. Sequer fez referência também à outra campanha importante: "Vamos precisar de todo mundo", da Frente Brasil Popular e da Frente Povo Sem Medo, que reuniu organizações urbanas e do campo arrecadando alimentos e doando para as periferias. De abril ao início de maio de 2020 a campanha havia distribuído 1,5 mil toneladas de alimentos.

O que vimos assistindo hoje, se repete na história do Brasil, em diferentes conjunturas econômicas, políticas e sociais, em que por ausência de distribuição de renda, através de empregos e salários dignos, somada à ineficácia das políticas públicas, para velhos problemas sociais a proposta da classe dominante será lançar mão de estratégias afim de tão somente remediar a fome, a falta de saúde, o desemprego etc. sem intervir de forma efetiva na busca de soluções definitivas para o enfrentamento das diferentes manifestações da questão social, cientes que são que é no antagonismo que se sustenta o dinamismo do capital.

### 3. MÍDIA E A “REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES” DAS CLASSES DOMINANTES

Há mais de um século, Gramsci já dizia que diante da ausência de organizações de direita, os meios de comunicação assumiriam a representação de seus interesses. Boron (2021), afirma que “(...) isto está acontecendo na América Latina”. Para ele, em quase todos os países da região, os conglomerados midiáticos converteram-se em ‘operadores políticos’<sup>19</sup>. Ele destaca que os meios de comunicação simplesmente são na sociedade do século XXI, “grandes conglomerados empresariais que têm interesses econômicos e políticos”.

Segundo Moraes (2010), Gramsci compreendia a imprensa como aparelho privado de hegemonia sintonizado com as classes dominantes. Ainda de acordo com o mesmo autor, a imprensa e o jornalismo, na perspectiva gramsciana, são agentes históricos essenciais para moldar a opinião pública e definir os contornos da vontade política.

Embora não seja “o único instrumento de informação, difusão cultural, ação pedagógica e persuasão, a imprensa, principal mídia de sua época, se situa no centro nevrálgico do acirrado embate pelo consenso numa dada sociedade (MORAES, p. 63).

Sodré (1988), compartilha do mesmo ponto de vista ao entender que o controle dos meios de difusão de ideias e de informações é uma luta na qual “surgem organizações e pessoas da mais diversa situação social, cultural e política, correspondendo a diferença de interesses e aspirações”. Entretanto, afirma o mesmo autor que foi no transcorrer do século XX que a mídia “se transforma na principal sustentação das convicções predominantes da hegemonia burguesa, fundamental para a formação do consenso hegemônico”. (SODRÉ, p.1). Os meios de comunicação, no caso brasileiro, desde a metade do século XX, estão concentrados em mãos de poucas famílias, cuja missão tem sido a divulgação de um consenso hegemônico calcado no predomínio do mundo burguês.

Assim age o grupo Globo ao lançar a campanha, copiada por suas afiliadas e retransmissoras. Ao site Meio Mensagem, a Globo enviou nota na qual disse que a seção criada em abril era uma iniciativa sem vínculo com a área comercial. “O quadro Solidariedade S.A. foi criado para valorizar as ações que as empresas estão fazendo para ajudar no combate ao novo Coronavírus” diz um trecho da nota.

### 4. A QUEM INTERESSA A FILANTROPIA?

Especialistas dentre eles, Boaventura de Souza Santos (2000) destacam que essas ações de solidariedade não são à toa na medida em que essas empresas realizam filantropia na busca de benefício próprio. O mercado, pontua Boaventura, “(...) é um ser competitivo, centrado no seu

interesse individual, é um ser antissocial que vê nos semelhantes (nunca iguais) potenciais, e que só faz filantropia se dela resultar benefício próprio” (2000, s/p).

De acordo com a tabela de preços da Rede Globo, um comercial de 30 segundos no Jornal Nacional custa em média R\$ 850 mil. Uma exposição positiva das empresas “solidárias” que participaram da campanha, ao longo de um minuto, teria um custo médio de R\$ 1,7 milhão, por cada marca.

Marx e Engels já entendiam há mais de dois séculos que “uma parte da burguesia procura remediar os males sociais com o fim de consolidar a sociedade burguesa”. Na página 64 do Manifesto Comunista, eles enumeram quem integram essa categoria: os economistas, os filantropos, os humanitários, os que se ocupam em melhorar a sorte da classe operária, os organizadores de benefícias, os protetores dos animais, os fundadores das sociedades de temperança, enfim os reformadores de gabinete de toda categoria. Segundo eles, os burgueses querem as condições de vida da sociedade moderna sem as lutas e os perigos que dela decorrem fatalmente. Embora escrito no século XIX, o Manifesto Comunista nunca esteve tão atual, senão vejamos.

Querem a sociedade atual, mas eliminando os elementos que a revolucionam e a dissolvem. Querem a burguesia sem o proletariado. Como é natural, a burguesia concebe o mundo em que domina como o melhor dos mundos. O socialismo burguês elabora em um sistema mais ou menos completo essa concepção consoladora. Quando convida o proletariado a realizar esses sistemas e entrar na nova Jerusalém, no fundo o que pretende é introduzi-lo a manter-se na sociedade atual, desembaraçando-se, porém, do ódio que ele nutre contra ela”. (Manifesto Comunista, 21 de fevereiro de 1848, p.64).

## 5.CONCLUSÃO

As reflexões apresentadas no decorrer desse artigo visam mostrar que, ao contrário do que se acredita e longe do que se cristalizou no senso comum, a imprensa não tem comprometimento com a ‘verdade dos fatos’, como proclama. Trata-se na realidade de uma empresa que, para além dos produtos que comercializa, proporciona mais do que ganhos econômicos: ela gera acúmulo de poder político que, por sua vez, possibilita mais inserção e mais poder, num círculo vicioso que se alimenta e retroalimenta das suas próprias ações.

No contexto neoliberal, os meios de comunicação se mostram subservientes aos grupos que os controlam ou aos interesses de seus anunciantes, tendo como marca principal a concentração dos veículos em mãos de famílias e de políticos, cujo papel é de funcionar como mecanismo de expansão e veiculação de medidas destinadas a manter a ordem e os princípios “claramente identificados cos

interesses dos grandes conglomerados midiáticos ou dos demais setores produtivos". (VICENTE, 2009; p.153-154).

As notícias produzidas e veiculadas pelo grupo Globo em suas diferentes plataformas digitais durante o ano de 2020 além de não informar, tirou a atenção de outros grupos sociais que fazem algum tipo de enfrentamento da questão, como as ações desenvolvidas pelo MST e a Frente Brasil Popular.

Sabemos também que na sociedade capitalista a burguesia detém a hegemonia e “(...) quanto mais difundida a ideologia, mais sólida será a hegemonia e haverá menos necessidade do uso de violência explícita”. (Gramsci;1926, p. 37 apud Stillo, 1998, p. 3).

A rede Globo atua nesse sentido de jogar setores significativos da população na invisibilidade que advém, ora da inutilidade ou precariedade a que foram empurrados e condenados pelo processo de reestruturação produtiva, através da manipulação dos meios de comunicação hegemônicos, cujo objetivo final é levar o povo, a sociedade civil à ignorância.

## REFERÊNCIAS

BORON, Atílio A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?; Atílio A. Boron... [et al]; Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MORAES, Dênis de. COMUNICAÇÃO, HEGEMONIA E CONTRA-HEGEMONIA: A CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA DE GRAMSCI. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun. 2010. Disponibilizado em:<<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/12420/8298>>. Acesso em:<2016>.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere, vol. 2<sup>a</sup> ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Cadernos da prisão. Stillo, Monica (1998)

SANTOS, Boaventura de Sousa. Boaventura: o fim do confinamento de deus. Disponibilizado em:<<https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/boaventura-o-fim-do-confinamento-de-deus/>>. Acesso:<dezembro de 2020>

SODRÉ, Nelson Werneck. História da Imprensa no Brasil, 4<sup>a</sup> ed.(atualizada) Rio de Janeiro: Mauad, 1999, 2<sup>a</sup> reimpressão 2004

## NOTAS

### Nota 1

Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil. Disponibilizado em:<<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/02/26/ministerio-da-saude-fala-sobre-caso-possivel-paciente-com-coronavirus.ghtml>>. Acesso em:<agosto de 2020>.

### Nota 2

Mapa Mundo da ONU criado no início do século XX para mostrar os países onde existe fome.

### Nota3

"O Brasil já está dentro do Mapa da Fome", denuncia ex-presidente do Consea. Disponibilizado em:<<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/23/o-brasil-ja-esta-dentro-do-mapa-da-fome-denuncia-ex-presidente-do-consea>>. Acesso em:<agosto 2020>.

### Nota 4

Disponibilizado em:<<https://deolhonosruralistas.com.br/2020/04/08/jose-graziano-ex-diretor-da-fao-com-pandemia-brasil-pode-voltar-ao-mapa-da-fome-ja-em-2020/>>. Acesso em:<agosto de 2020>

### Nota 5

Solidariedade S/A: conheça ações solidárias de empresas e empresários durante a pandemia. Disponibilizado em:<<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/14/solidariedade-sa-conheca-acoes-solidarias-de-empresas-e-empresarios-durante-a-pandemia.ghtml>>. Acesso:dez.2020>

### Nota 6

Em linguagem popular é o horário do encerramento de feiras quando os produtos não estragados e nem podres são vendidos num valor mais baixo.

### Nota 7

Lucro do Itaú em 2019 é o maior da história dos bancos do país. Disponibilizado em:<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/11/lucro-do-itau-em-2019-e-o-maior-da-historia-dos-bancos-do-pais.ghtml>>. Acesso em:<agosto de 2020>

### Nota 8

Lucro do Santander tem alta em 17,4% em 2019. . Disponibilizado em:

<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lucro-do-santander-tem-alta-17-4-em-2019-e-chega-a-r-14-5-bi,70003176913>>. Acesso em:<agosto de 2020>.

### Nota 9

Lucro do Bradesco cresce 20% e fecha 2019 em R\$ 25,9 bilhões. Disponibilizado em:<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/lucro-do-bradesco-cresce-20-e-fecha-2019-em-r-259-bilhoes.shtml>>Acesso em:<agosto de 2020>.

#### Nota 10

Demissões no Bradesco após banco registrar lucro de R\$12 bilhões são fortemente criticadas na internet. Disponibilizado em:< <https://fdr.com.br/2020/11/18/demissoes-no-bradesco-apos-banco-registrar-lucro-de-r12-bilhoes-sao-fortemente-criticadas-na-internet/>>. Acesso em:<agosto de 2020>.

#### Nota 11

Disponibilizado em:< <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/entregadores-de-apps-fazem-paralisacao-nesta-quarta-por-melhores-condicoes-de-trabalho.shtml>> Acesso em: <outubro 2020>.

#### Nota 12

Faturamento do iFood cresceu em 244%. Disponibilizado em:< <https://www.snaq.co/news/ifood-entregando-resultado-faturamento-cresce-pandemia>>. Acesso em: agosto 2020.

#### Nota 13

iFood cresce 50% em pedidos. Disponibilizado no link:

<<https://link.estadao.com.br/noticias/inovacao,ifood-pedidos-45-milhoes-quarentena,70003468959>>. Acesso em:<outubro de 2020>.

#### Nota 14

Lucro líquido da JBS cresce 241 vezes e atinge recorde de R\$ 6,1 bilhões em 2019. Disponibilizado em:< <https://www.infomoney.com.br/mercados/lucro-liquido-da-jbs-cresce-241-vezes-e-atinge-recorde-de-r-61-bilhoes-em-2019/>>. Acesso:<dez.2020>.

#### Nota 15

MPT entra com ação contra a JBS por omissão de medidas de prevenção à Covid-19 em SC. Disponibilizado em:< <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/10/14/mpt-entra-com-acao-contra-a-jbs-por-omissao-de-medidas-de-prevencao-a-covid-19-em-sc.ghtml>>. Acesso:< out.2020>.

#### Nota 16

Frigoríficos investigados vendiam carne vencida no Brasil e no exterior. Irregularidades foram descobertas pela Operação Carne Fraca. Investigações abrangem sete estados; BRF e JBS são investigadas. Disponibilizada em:< <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2017/03/frigorificos-investigados-vendiam-carne-vencida-no-brasil-e-no-exterior.html>> Acesso em: <outubro 2020>

#### Nota 17

Polícia Federal deflagra operação de combate a venda ilegal de carnes. Operação 'Carne Fraca' foi deflagrada na manhã desta sexta-feira (17). Disponibilizada em:< <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2017/03/policia-federal-deflagra-operacao-de-combate-venda-ilegal-de-carnes.html>>. Acesso em:<outubro 2020>. 20Ações de solidariedade Sem Terra se espalham pelo país durante pandemia. Disponibilizada em:< <https://mst.org.br/2020/04/16/acoes-de-solidariedade-sem-terra-sem-espalham-pelo-pais-durante-pandemia/>>. Acesso em:<maio de 2021>.

#### Nota 18

Entrevista com Atílio Boron. Disponibilizada em:< <https://www.brasildefato.com.br/node/10995>>. Acessado em julho de 2016.

# Capítulo 13



10.37423/230307352

## QUILOMBO MARINHEIRO DE PIRIPIRI- PI E A LUTA PELA TITULAÇÃO DE SEU TERRITÓRIO: O CONFLITO ENTRE O ESTADO CAPITALISTA E A CLASSE TRABALHADORA.

Márcia Regina Galvão de Almeida

Elaine Ferreira do Nascimento

Programa de Pós-graduação em Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Piauí -  
UFPI

Programa de Pós-graduação em Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Piauí -  
UFPI



**Resumo:** Este artigo objetiva apontar, de forma breve, o percurso e a historicidade dos povos negros, particularmente, a luta das comunidades remanescentes quilombolas, destacando, como uma das características, a promulgação da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, nos quais foram mencionados os grupos afro-brasileiros que contribuíram para o processo civilizatório do país. Nesse contexto, os grupos quilombolas têm, ao longo de décadas, lutado por direitos de subsistência, direito ao território, à cidadania e à preservação de suas ancestralidades. Todavia, o impacto do Estado capitalista tem sido um entrave para essas lutas. O Quilombo Marinheiro, em Piripiri-PI, será o eixo principal de nosso estudo. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, do tipo bibliográfica, e as consequências mais relevantes direcionam para a discussão a respeito da temática, quanto aos processos de regulamentação do território na Comunidade Quilombola Marinheiro.

**Palavras-chave:** Quilombo Marinheiro. Território. Capitalismo.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta, de forma concisa, a trajetória dos povos negros, especificamente, a luta das comunidades remanescentes quilombolas, ressaltando, como uma das características, a promulgação da Carta Magna de 1988, precisamente em seus artigos 215 e 216, nos quais foram incluídos os grupos afro-brasileiros que contribuíram para o processo civilizatório do Brasil.

No interior dos navios negreiros, que, por mais de três séculos, cruzaram oceanos, desde a costa africana até a costa nordestina brasileira, milhões de escravizados fizeram a mais terrível das viagens, cujos horrores sedimentaram verdadeiros impérios familiares. O navio negreiro, monstro mercantilista e máquina de moer esperança e carne humana, representou uma das principais engrenagens do capitalismo comercial e alimentou, com mão de obra africana, engenhos, minas, plantações, cozinhais e até mesmo a cama dos senhores de engenho. Castro Alves, conhecido como “poeta dos escravos”, eternizou as agruras dessas viagens a bordo de embarcações infernais em seu famoso poema “O Navio Negreiro”, de 1880.

A partir da visão histórico-literária de Castro Alves, poeta baiano e um dos grandes representantes do Romantismo brasileiro, é possível visualizarmos todo um retrato do sofrimento desse grupo historicamente marginalizado. O sociólogo e crítico literário Antônio Cândido (1998) afirma, por exemplo, que, mais do que um crítico social, Castro Alves foi um orador em verso e que, mesmo após sua morte, o poeta baiano contribuiu na campanha pela abolição da escravidão.

De fato, a escravidão é quase tão antiga quanto a própria humanidade. No entanto, nunca antes o tráfico humano fora tão volumoso e organizado quanto se tornou após a consolidação do comércio triangular, que interligava África, América e Europa, arquitetado pelos portugueses no século XVI, transformando escravos em valiosa moeda de troca. O tráfico de viventes se tornou um negócio tão lucrativo que o pioneirismo lusitano foi logo ameaçado pela entrada dos holandeses, espanhóis e ingleses. A escravidão, no Brasil, instalou-se com algumas características próprias. Moura (1987) destaca algumas dessas peculiaridades:

o escravismo no Brasil tem particularidades substantivas em relação aos demais países ou regiões da América. Ele percorre um périplo de tempo de quase quatrocentos anos, espraia-se na superfície de um subcontinente e mantém sua estrutura em todo esse imenso território durante esse período. Por outro lado, a quantidade de africanos importados até 1850 mostra como

a sociedade escravista conseguiu estabilizar-se e desenvolver-se em decorrência da injeção demográfica permanente que vinha de fora. Ao contrário de outras regiões da América do Sul, como Peru e Colômbia, onde o

escravo negro ficou circunscrito a áreas determinadas, regionalizando-se, o sistema escravista aqui fincou pé à escravidão em toda a extensão territorial do que hoje constitui a nação brasileira, marcando a existência de um modo de produção específico, no caso particular, o escravismo moderno. (MOURA, 1987, pp. 13-14).

Para Freyre (2006), toda a sociedade brasileira se organizou a partir de um complexo modelo agrário-exportador, pautado, sumariamente, na escravidão do negro e na monocultura do açúcar do Nordeste, modelo este que, mais tarde, seria paulatinamente suplantado pela atividade mineradora e pelas fazendas de café, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Nos primórdios do Brasil colônia, ainda no ciclo econômico do pau-brasil, a utilização de trabalhadores nativos (indígenas) gerou uma série de problemas, que seriam aprofundados ainda mais na era do açúcar, pois a ordem católica dos jesuítas não permitia a utilização de índios para trabalhos forçados.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, do tipo bibliográfica, e as consequências mais importantes apontam para a discussão a respeito da temática, em relação aos processos de regulamentação das terras na Comunidade Quilombola, em especial, a de Marinheiro.

## 2 CAPITALISMO COMERCIAL, AÇÚCAR, ESCRAVISMO

Na obra “Brasil: Uma Biografia” (2018), as historiadoras Lilia Schwarcz e Heloisa Starling afirmam que existia, por parte da Igreja, um posicionamento político-religioso diferenciado em relação aos índios, por um lado, e aos africanos, por outro. Os ameríndios, diferentemente dos africanos, eram vistos como um “rebanho” que necessitava de proteção e, consequentemente, de conversão, para, assim, ampliar as fronteiras catequéticas da Igreja. Diante de um mercado lucrativo como o do açúcar, era melhor que os colonos portugueses se apartassem de qualquer controvérsia religiosa ou moral com a Igreja. Então, criou-se no Brasil, a partir do abuso do trabalho escravo e do cultivo da cana-de-açúcar, uma sociedade pautada no patriarcalismo, sobretudo no Nordeste, tendo como unidade produtiva a família.

Ademais, só é possível compreendermos a estrutura gigantesca do escravismo moderno a partir da conexão entre as colônias e seu funcionamento sob a forma de unidades produtoras direcionadas ao mercado externo. Em termos quantitativos, os escravos chegaram a constituir, em regiões como o Recôncavo, na Bahia, mais de 75% da população (SCHWARCZ; STARLING, 2018). Klein e Luna (2010), na obra “Escravismo no Brasil”, demonstram que o tráfico de viventes cresceu de maneira progressiva, principalmente nas primeiras três décadas do século XIX. Na década de 1810, chegaram ao Brasil, por

## Trabalhadora.

exemplo, cerca de 34.115 africanos sequestrados. Já entre 1821 e 1830, chegaram 52.430. Nesse contexto, Schwarcz e Starling (2018) comentam:

a monocultura em larga escala exigia um grande contingente de trabalhadores que deveriam se submeter a uma rotina espinhosa, sem ter nem lucro nem motivação pessoal. Recriou-se, desse modo, a escravidão em novas bases, com a utilização de mão de obra compulsória e que exigia — ao menos teoricamente — trabalhadores de todo alienados de sua origem, liberdade e produção. Tudo deveria escapar à consciência e ao arbítrio desse produtor direto. (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 57).

A grande maioria dos escravizados trazidos da África pertencia a tribos distintas ou rivais, pois os traficantes de escravos não tinham a intenção de manter uma unidade entre os cativos, acarretando, propositalmente, dificuldade de organização e resistência por parte dos negros. O historiador brasileiro Jaime Pinsky (2010) esclarece essa dinâmica ao dizer que:

a multiplicidade de etnias e clãs era decorrente não apenas do processo de apresamento do negro que, como vimos, variava com o tempo; decorria também do interesse que os senhores tinham em ter escravos de diferentes origens; isso, ao seu ver, representaria diversificação de hábitos, língua e religião, dificultando a integração da população escrava e o surgimento de qualquer espécie de organização conduzida por eles. (PINSKY, 2010, p. 24-25).

Deste modo, os escravizados que chegavam ao continente sul-americano possuíam origens, costumes e hábitos diferentes, pois todos os seus laços culturais eram intencionalmente rompidos, a fim de se evitar possíveis rebeliões. A variedade de povos que aqui chegou favoreceu uma pluralidade de manifestações culturais e religiosas. Muitas delas se fundiram com a religião dominante, o catolicismo, gerando espiritualidades sincréticas. Vodu, santeria e o candomblé foram as principais práticas religiosas que os negros trouxeram em suas “bagagens” para a América (SCHWARCZ; STARLING, 2018). O candomblé nagô ou iorubá se consolidou especialmente na Bahia, fornecendo base ritual para escravizados e seus descendentes que vieram de Angola e do Congo.

O candomblé, apesar de possuir origens remotas no animismo e no totemismo africanos, possui características tipicamente brasileiras, pois aqui os orixás foram vinculados aos santos católicos, principalmente para disfarçar uma religiosidade estranha aos olhos do catolicismo romano. Curiosamente, alguns dos escravizados trazidos ao Brasil eram, na realidade, sacerdotes africanos e, a partir deles, os rituais e os orixás permaneceram vivos em terras tupiniquins, formando, deste modo, um verdadeiro caldeirão cultural que formatou o candomblé como é atualmente conhecido; religião preservada por muitas comunidades quilombolas espalhados pelo Brasil e que, até os nossos dias, continua angariando adeptos. Schwarcz e Starling (2018) resumem a questão da seguinte maneira:

seja através dos cultos, seja por meio dos cantos e músicas, dos batuques, dos alimentos ou dos vestiários, um processo de aculturação, adaptação e tradução ocorreu nas terras do Novo Mundo e acima de tudo no Brasil, onde, desde o início da imigração compulsória, povos recriaram cultos mesmo nas condições adversas da escravidão. Mas, claro, essa foi uma consequência não intencional, inesperada e não planejada pelos portugueses, cujo objetivo era não mais que destinar o grosso da escravaria para as plantações de açúcar das prósperas capitâncias de Pernambuco e da Bahia. (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 54).

Assim sendo, é importante destacarmos que, mesmo diante de todo esse contexto de desumanização ou coisificação do humano, algumas formas de resistência organizada foram surgindo, dentre elas o quilombo. O quilombo, enquanto forma de resistência cultural e religiosa, apresentou-se como uma sólida negação da estrutura econômica escravista agroexportadora. Palmares, por exemplo, foi um obstáculo que resistiu durante quase 100 anos (1597-1694) ao sistema colonial.

### 3 O QUILOMBO COMO SÍMBOLO DE LUTA E RESISTÊNCIA

Ainda há muito a ser descoberto sobre quantos foram os quilombos ou quantos foram os negros que neles viveram, o que sabemos com exatidão é que essas comunidades se espalhavam por todo o Brasil, da Amazônia ao Rio Grande do Sul, e que algumas delas possuíam milhares de habitantes (negros, índios e brancos fora-da-lei), sendo Palmares, a casa de Zumbi, o mais simbólico dos quilombos. Além disso, apesar da pouca importância que se dá à participação das mulheres negras, sobretudo nos livros didáticos, podemos encontrar diversos exemplos de mulheres em posições de liderança em comunidades tradicionais, tanto no passado quanto no presente.

Neste sentido, não devemos esquecer ou deixar que esqueçam a importância histórica de mulheres como Aqualtune, Mariana Crioula e Acotirene. Em nenhuma outra terra, a luta dos escravos fugidos foi tão bem-sucedida quanto em Palmares, quilombo que se fixou na Serra da Barriga, no sertão de Alagoas. Em sua obra “Quilombos: resistência ao escravismo” (1987), o sociólogo Clóvis Moura (1987) apresenta uma definição bastante precisa do que é o quilombo:

Quilombo era, segundo definição do rei de Portugal, em resposta à consulta do Conselho Ultramarino, datada de 2 de dezembro de 1740, “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”. Dessa forma, no Brasil, como em outras partes da América onde existiu o escravismo moderno, esses ajuntamentos proliferaram como sinal de protesto do negro escravo às condições desumanas e alienadas a que estavam sujeitos. (MOURA, 1987, p. 21).

O quilombo representou uma alternativa viável à opressão escravista. À medida que o sistema escravocrata se fortalecia e se espraiava pelo território nacional, a resistência dos negros também

## Trabalhadora.

crescia como sintoma da antinomia básica, típica de sociedades escravocratas. De fato, foram muitas as manifestações de revolta promovidas pelos negros: suicídios, assassinatos dos senhores, guerrilhas, fugas individuais constantes etc. Entretanto, é o quilombo quem demarca a unidade básica e coletiva de resistência do povo negro (MOURA, 1987).

Nesse contexto, vale ressaltar que Clóvis Moura foi o grande responsável pela mudança de paradigma conceitual na sociologia brasileira a respeito do termo “quilombo”, em seu livro “Rebeliões da Senzala”, o intelectual afirma que:

O dinamismo da sociedade brasileira, visto do ângulo de devir, teve a grande contribuição do quilombola, dos escravos que se marginalizavam do processo produtivo e se incorporavam às forças negativas do sistema. Desta forma, o escravo fugido ou ativamente rebelde desempenhava um papel que lhe escapava completamente, mas que funcionava como fator de dinamização da sociedade. As formas “extralegais” ou “patológicas” de comportamento do escravo, segundo a sociologia acadêmica serviram para impulsionar a sociedade brasileira em direção a um estágio superior de organização do trabalho. O quilombo era o elemento que, como sujeito do próprio regime escravocrata, negava-o material e socialmente, solapando o tipo de trabalho que assistia e dinamizava a estratificação social existente. Ao fazer isto, sem conscientização embora, criava as premissas para a projeção de um regime novo no qual o trabalho seria exercido pelo homem livre e não era mais simples mercadoria, mas vendedor de uma: sua força de trabalho. (MOURA, 1981, p. 247).

Além de se expandir geograficamente por todo o Brasil, uma das principais especificidades da quilombagem é a sua continuidade histórica, pois ela possui raízes que remontam ao século XVI. A organização econômica dos quilombos, desde sempre, foi muito variada, dependendo do tipo de solo, da população, da localidade, das possibilidades de defesa contra agentes externos. Historicamente, a economia que moveu os quilombos se diferenciou da monocultura que era reproduzida pela economia escravista, pois, de acordo com Moura (1987, p. 54): “os quilombos praticavam uma economia policultora, ao mesmo tempo distributiva e comunitária, capaz de satisfazer as necessidades de todos os seus membros”. Citando o trabalho de Décio Freitas (1984), Moura (1987) expõe os modos de produção e as tipologias que podem ser encontrados nesses espaços:

Décio Freitas fez uma tipologia dos quilombos. Para ele houve, pelo menos, sete tipos fundamentais: a) os agrícolas, que prevaleceram por todas as partes do Brasil; b) os extrativistas, característicos do Amazonas, onde viviam de drogas do sertão; c) os mercantis, também na Amazônia, que adquiriam, diretamente de tribos indígenas, as drogas para mercadejá-las com os regatões; d) os mineradores, em Minas Gerais, Bahia, Goiás e Mato Grosso; e) os pastoris, no Rio Grande do Sul, que criavam o gado nas campanhas ainda não apropriadas e ocupadas por estancieiros; f) os de serviços, que saíam dos quilombos para trabalhar nos centros urbanos; e, finalmente, g) os predatórios, que existiam um pouco por toda parte e viviam dos saques praticados contra os brancos. Nos

seis últimos tipos, a agricultura não estava ausente, mas desempenhava um papel subsidiário. (MOURA, 1987, pp. 51-52).

Portanto, defesa territorial e economia sempre foram os pilares que erigiram as comunidades quilombolas. Isso porque, enquanto a mão de obra funcionava de maneira permanente nas atividades produtivas, sobretudo na agricultura, as comunidades tinham de manter, concomitantemente, um efetivo grupo de guerreiros para preservar o território.

#### 4 O QUILOMBO MARINHEIRO

Realizado todo esse itinerário histórico da escravidão no Brasil, da economia escravista pautada no capitalismo comercial e do surgimento das primeiras comunidades quilombolas, direcionaremos o nosso olhar para a luta por reconhecimento de uma comunidade remanescente de quilombo do interior do Piauí: a Comunidade Quilombola Marinheiro, situada no município de Piripiri. A comunidade de Marinheiro é composta por 87 famílias, tendo conquistado, em 2017, através da Fundação Cultural Palmares (FCP), sua certidão de autodefinição como remanescente de quilombo.

Vale destacar que, o processo de reconhecimento das terras quilombolas comprehende várias etapas: identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e, finalmente, a titulação das terras. A representatividade dos remanescentes de quilombos é indispensável para se pensar nos processos de mudança em relação à questão territorial. A luta e o reconhecimento das comunidades negras rurais, originárias dos quilombos antigos, aparecem como ponto de partida para as modificações político-institucionais e administrativas que foram assinaladas pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição Cidadã legitimou as reivindicações dos negros em favor de sua população e atualizou o conceito de quilombo ao caracterizá-lo como categoria de autodefinição e reparação de acesso a direitos, com caráter de “remanescentes”: “Quilombolas são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias” (Instrução Normativa nº 49 do INCRA/2008). De acordo com Carvalho, Schmitt e Turatti (2002), a identidade de remanescente quilombola é definida em dois sentidos: pertencimento a um grupo étnico e pertencimento a uma terra. Ainda segundo as autoras:

este sentimento de pertença a um grupo e a uma terra é uma forma de expressão da identidade étnica e da territorialidade, construídas sempre em relação aos outros grupos com os quais os quilombolas se confrontam e se relacionam. Estes dois conceitos são fundamentais e estão sempre inter-relacionados no caso das comunidades negras rurais. (CARVALHO; ASCHMITT; TURATTI, 2002, p. 4).

## Trabalhadora.

Portanto, é notável que o Brasil, depois de um longo tempo de invisibilidade e de marginalização, tem procurado proteger, desde o final da década de 1980, a identidade quilombola. A Carta Magna de 1988 (art. 216, §5º) assinalou o tombamento dos sítios possuidores de reminiscências históricas dos antigos quilombos e determinou também, em seu artigo 68, que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988, Art. 68).

Nessa perspectiva, as comunidades remanescentes quilombolas passaram a reivindicar juridicamente o direito às terras ocupadas e à cidadania. Segundo Carvalho, Schmitt e Turatti (2002), a identidade quilombola se constituiu por meio da necessidade de lutar pela terra, pois a fixação na terra garante que essa identidade quilombola sobreviva tanto materialmente, quanto simbolicamente:

Estamos, portanto, diante da incorporação de identidades que, em decorrência de eventos históricos, introduzem novas relações de diferenças, as quais passam a ser fundamentais na luta das populações negras pelo direito de continuar ocupando e transmitindo às gerações vindouras o território conformado por diversas gerações de seus antepassados. (CARVALHO; SCHMITT; TURATTI, 2002, p. 5).

O Artigo 68 foi decisivo para o reconhecimento dos quilombos, pois é nele que encontramos a garantia do direito à moradia, bem como a manutenção dos costumes e tradições culturais dos negros. No entanto, uma lei só é efetiva se colocada em prática, isto é, as leis precisam sair do papel para garantir, de fato, os direitos fundamentais. Infelizmente, no Brasil, muitas comunidades são negligenciadas pelo Estado necropolítico, como é o caso da comunidade de Marinheiro, que padece com a falta de implementação de políticas públicas que auxiliem as famílias do quilombo Marinheiro a viverem com dignidade e a permanecerem em suas terras, pois o exercício da cidadania requer que a população, seja ela quilombola ou não, tenha acesso a serviços básicos como saúde, educação e assistência social.

A Comunidade Quilombola de Marinheiro integra o projeto Piauí: Pilares de Crescimento, Inclusão Social e Regularização Fundiária, que foi instituído pelo Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), compondo o EPP13 (Programa de Gastos Elegíveis - Regularização dos territórios de comunidades quilombolas). Mas, o acesso às terras foi um grande desafio devido aos entraves no processo de titulação da comunidade. Todavia, após muita luta e resistência em 08 de setembro do ano de 2021, as famílias do quilombo Marinheiro receberam o título definitivo das terras coletivas da Comunidade.

No Piauí, temos 266 comunidades registradas, sendo que apenas 85 foram certificadas pela Fundação Palmares (IBGE, 2011). No caso do quilombo Marinheiro o processo de regularização da terra quilombola de Marinheiro por parte do INCRA foi transferido para a responsabilidade do Instituto de

Terras do Piauí - INTERPI, sendo titulada uma área delimitada de 208.1455 hectares. No entanto, a luta continua, visto que, para os quilombolas, a área delimitada e titulada, não corresponde à área total que os membros da comunidade dizem que fazem parte do território do quilombo Marinheiro, uma vez que reivindicam mais hectares que correspondem à Fazendinha e Olho D'agua, duas áreas muito utilizadas pelos moradores para pastagem do gado e cabras, assim como pelo consumo de frutos silvestres.

## 5 A TERRA ENTRE A CLASSE TRABALHADORA E A LÓGICA CAPITALISTA

Toda a burocracia descrita no tópico anterior torna a titulação das terras um processo extremamente lento e conflituoso e, sem a atuação efetiva do poder público, a comunidade de Marinheiro sobrevive, com dificuldades, por meio da criação de animais, do extrativismo vegetal e da agricultura familiar. A falta de água e de saneamento básico são grandes impeditivos para o desenvolvimento dessa comunidade. Assim, é impossível dissociarmos a história dos quilombos da luta permanente pelo direito à terra. Leite (1999), autora de “Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização?”, afirma que:

A terra, evidentemente, é crucial para a continuidade do grupo, do destino dado ao modo coletivo de vida destas populações, mas não é o elemento de identificação principal. [...] o quilombo remete à ideia de nucleamento, de união, de associação solidária em relação a algo que está ou é considerado o que não é, o que está fora. A ideia de espacialidade funda-se imposta por uma fronteira construída a partir de um modelo específico de segregação, sugere à predominância de uma dimensão relacional, mais do que um tipo de atividade produtiva ou vinculação com a terra. Quer dizer, a terra, base geográfica, está posta como condição de fixação, mas não como condição exclusiva para a existência do grupo. A terra é o que propicia condições de permanência, de continuidade das referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo, e os grupos chegam por vezes a projetar nela sua existência. (LEITE, 1999, p.137).

Sendo assim, a terra não é o principal pilar definidor de um grupo, mas estabelece permanência e, principalmente, o sentimento de pertencer a algum lugar. A terra possui um elemento relacional, ou seja, é da relação com o espaço físico que emergem as identidades culturais e o inter-relacionamento entre natureza-comunidade e comunidade-natureza. Ainda de acordo com Leite (2000), “a terra é o que propicia condições de permanência e de continuidade das referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo, e os grupos chegam por vezes a projetar nela sua existência” (LEITE, 2000, pp. 344-245).

### Trabalhadora.

A participação na vida comunitária, em espaços quilombolas, merece destaque nos debates atuais sobre cidadania, uma vez que a luta pela preservação da identidade negra, pela inclusão social e pelos direitos fundamentais dessa população choca-se não somente com a questão da expropriação da terra, mas também com a falta de efetividade da legislação. Neste sentido, precisamos recapitular o título do nosso trabalho e fazer a seguinte pergunta: Em que sentido se dá o conflito entre a classe trabalhadora e o Estado capitalista no reconhecimento e titulação do território do quilombo Marinheiro em Piripiri/PI?

A resposta para a pergunta acima não é fácil, tendo em vista que o mercado capitalista não identifica, em uma comunidade quilombola, aspectos de crescimento ilimitado para o sistema, pois a terra, a subsistência e os direitos de cunho social não correspondem ao funcionamento da lógica capitalista. O quilombo Marinheiro é uma comunidade em que seus participantes tiram da própria terra seu alimento, e o modus vivendi dos povos remanescentes dos quilombos não atendem às peculiaridades do livre-mercado.

O capitalismo exclui, de certo modo, indivíduos que não têm poder de compra e não estão em consonância com o mercado de consumo. As parafernálias tecnológicas ainda não são acessíveis aos quilombos, e, consequentemente, a população mais pobre e os negros remanescentes de quilombos não se enquadram no aspecto do consumismo, isto é, da relação exacerbada de compra e venda de mercadorias.

Além disso, a expansão capitalista promove um processo predatório e desordenado de ocupação da terra, o que prejudica não só as comunidades tradicionais como também o próprio meio-ambiente. A frente capitalista, muitas vezes amparada por incentivos fiscais do Estado e por financiamentos privados, executa projetos agropastoris, madeireiros e mineradores que, não raramente, prejudicam e destroem territórios quilombolas e indígenas, pois o liberalismo econômico moderno se fundou em bases filosóficas que almejam um progresso cada vez mais crescente. É papel do capitalismo, portanto, levar a “civilização” para os “primitivos”. Nessa perspectiva, Almeida (2019) relata:

As revoluções inglesas, a americana e a francesa foram o ápice de um processo de reorganização do mundo, de uma longa e brutal transição das sociedades feudais para a sociedade capitalista, em que a composição filosófica do homem universal, dos direitos universais e da razão universal mostrou-se fundamental para a vitória da civilização. [...] E foi esse movimento de levar a civilização para onde não existia que redundou em um processo de destruição e morte, de espoliação e aviltamento, feito em nome da razão e a que se denominou colonialismo. (ALMEIDA, 2019, p. 19).

### Trabalhadora.

Os quilombos, apesar de serem patrimônio histórico e cultural brasileiro, seguem padecendo diante dos interesses econômicos do grande capital privado que delimita as políticas públicas de preservação e de desenvolvimento das comunidades quilombolas remanescentes. O manejo do solo para sustento próprio sempre foi uma constante na história da humanidade e, assim como a água, a terra também é vida. A ocupação de terras, seja por tribos indígenas ou por remanescentes quilombolas, representa um grande empecilho para os interesses das elites financeiras do país, pois o quilombo, assim como nos séculos anteriores, continua resistindo ao sistema econômico dominante.

É a partir desse contexto de conflito contra a economia vigente, seja contra o mercantilismo escravista do século XVI ou contra o capitalismo financeiro do século XXI, que a titulação de terras das comunidades remanescentes de quilombo, prevista no artigo 68 do ADCT, apresenta-se como absolutamente necessária. De acordo com os dados divulgados pelo própria INCRA, somente 125 comunidades foram tituladas entre 2005 e 2018.

Desta forma, o número de terras tituladas é baixíssimo se compararmos com a quantidade de processos abertos, que atualmente gira em torno de 1.715. Em sua obra “Direito, devir negro e conflito ecológico distributivo”, a jurista Maria Tárrega (2018) aponta uma série de problemas gerados pela inexistência massiva de terras tituladas, sendo o maior deles o assassinato de quilombolas em conflitos agrários. Ainda de acordo com a jurista:

A Terra de direitos fez uma análise em 2016 segundo a qual, em 5 anos, o orçamento para a regularização dos territórios quilombolas caiu 97%. Também analisa dados de certificação/titulação, concluindo que, nesse ritmo, seriam mais de 900 anos para que todas as comunidades já certificadas recebessem seus títulos de propriedade. (TÁRREGA, 2018, p. 135).

Os dados são assustadores, pois, se a ineficiência do Estado continuar no mesmo ritmo, a titulação de todas as terras que já foram certificadas representa uma janela de espera de quase 1000 anos. A falta de vontade do poder público em amparar e fornecer políticas públicas para as comunidades quilombolas, ignorando a nossa

Constituição Federal, é danosa não só para essas populações, mas para todo o povo brasileiro, que testemunha a total fragilidade do nosso Estado Democrático de Direito.

## 6 CONCLUSÃO

O modelo econômico pautado no escravismo e na exportação, típico do século XVI, fomentou o desenvolvimento do capitalismo na Europa. Todo o processo que estruturou as colônias portuguesas na América e na África resultou desse modo de produção. Desde o início do Brasil, ainda quando esse

## Trabalhadora.

território gigantesco não recebia o nome de “Brasil”, os interesses comerciais e particulares, completamente estranhos à população que aqui vivia, corroboraram para o tráfico de viventes e para a consolidação do escravismo, que perdurou por muito tempo, pois, como se sabe, o Brasil foi o último país no mundo a abolir a escravidão.

A Lei Áurea, no ano de 1888, pôs fim, oficialmente, ao regime de escravidão que durantes séculos massacrou os negros. No entanto, o fim oficial da escravidão no país não resolveu os problemas decorrentes dos anos anteriores, pois a espiral de violência racial e a marginalização social permaneceram. Além disso, o acesso à terra, por intermédio da regularização fundiária, é de suma importância na garantia dos direitos das populações que residem nos quilombos. Todo o avanço e todas as conquistas em relação aos direitos da população negra foram resultados da luta e das pressões do Movimento Negro e de outros movimentos sociais que caminham no sentido de estabelecer políticas compensatórias para as comunidades remanescentes quilombolas, dentre elas a de Marinheiro, localizada no interior do Piauí.

Em um contexto de desacordo entre os interesses mercadológicos de utilização predatória do solo e o interesse coletivo de preservação da identidade e da cultura negra, autonomia de produção alimentar e proteção dos recursos naturais, a titulação de terras de comunidades remanescentes quilombolas, determinada pelo artigo 68 da Constituição de 1988, é algo a ser feito com agilidade e competência, a fim de se superar tais desafios. Ademais, além de esbarrar com os interesses do mercado, as comunidades quilombolas enfrentam também todo o aparato jurídico e político do próprio Estado, que, de maneira frequente, reproduz a discriminação que se encontra espalhada pela sociedade. A junção entre capitalismo e ineficiência estatal é o que mais dificulta a vida da classe trabalhadora, seja ela quilombola ou não.

A maneira como essas comunidades sobrevivem, seus processos de adequação à terra, o modo de subsistência, suas lutas e resistências diárias vão de encontro ao atual sistema capitalista. Ou seja, o modo de produção capitalista é um modo de produção que escraviza os trabalhadores dos quilombos, usurpando seus direitos e contrariando o modo de vida de toda uma população. Portanto, o objetivo de nossa pesquisa foi mostrar o itinerário histórico do povo negro, e, especificamente, o *modus vivendi* e as dificuldades da Comunidade do Quilombo Marinheiro em garantir cidadania e a titulação de sua terra.

Finalmente, podemos concluir que o processo de titulação de terras quilombolas é fundamental à autonomia e às resistências destes grupos. No entanto, independente da falta ou da existência dos

títulos, estas populações podem ficar em estado de fragilidade econômica e social se as políticas públicas – ou mesmo as políticas básicas previstas a todos os cidadãos – não as atingem, reiterando o histórico de dificuldade quanto ao acesso aos direitos sociais no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. de. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- BRASIL. Artigo 68 da Constituição Federal – 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p -80.
- CÂNDIDO, A. Iniciação à literatura brasileira. In: Revista Philologus. Ano 24, n. 72. Rio de Janeiro: CiFEFiL, set./dez. 2018. antes. 3. ed. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 1999.
- CARVALHO, M. C. P. de; SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; A Atualização do Conceito de Quilombo: Identidade e Território nas Definições Teóricas. In: Ambiente & Sociedade. Ano V – n. 10 - 1o Semestre de 2002.
- FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala, 50ª edição. Global Editora. 2006.
- IBGE. Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios, resultados do universo. IBGE: Rio de Janeiro, 2011. Arquivo PDF. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domiciliros.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domiciliros.pdf). Acesso em: 27/04/2021.
- KLEIN, H. S.; LUNA, F. V. Escravismo no Brasil. São Paulo: EDUSP. 2010.
- LEITE, I. B. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. In: Etnográfica, v. 4, n. 2, 2000, p. 333-354.
- LEITE. Quilombos e quilombolas: cidadania ou folclorização? In: Horizontes antropológicos, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 123-149, 1999.
- MOURA, C. Quilombos: Resistência ao escravismo. São Paulo: Ática, 1987.
- MOURA. Rebeliões da Senzala. 3ª. Edição, São Paulo: Lech Livraria Editora Ciências Humana, 1981.
- PINSKY, J. A escravidão no Brasil. São Paulo, Contexto, 2010.
- SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. Brasil: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- TÁRREGA, M. C. V. B. Direito, devir negro e conflito ecológico distributivo. In: Revista da Faculdade de Direito da UFG. V 42, n. 2. maio/ago. 2018. p 120-14

# TÓPICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

 [conhecimentolivre.org/home](http://conhecimentolivre.org/home)  
 [contato@conhecimentolivre.org](mailto:contato@conhecimentolivre.org)  
 [editoraconhecimentolivre](#)

