

Organizadores:

Izaque Pereira de Souza, Gislaine Gonçalves e Welington Junior Jorge

Políticas Públicas, Ações Afirmativas e Desenvolvimento Social



IZAQUE PEREIRA DE SOUZA
GISLAINE GONÇALVES
WELINGTON JUNIOR JORGE
Organizadores

**POLÍTICAS PÚBLICAS, AÇÕES AFIRMATIVAS E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Maringá – Paraná
2021

2021 Uniedusul Editora

Copyright da Uniedusul Editora
Editor Chefe: Prof. Me. Wellington Junior Jorge
Diagramação e Edição de Arte: André Oliveira Vaz
Revisão: O/s autor/es

Conselho Editorial

Adilson Tadeu Basquerote Silva	Jessica da Silva Campos
Adriana Gava	Jéssica Rabito Chaves
Alexandre Azenha Alves de Rezende	John Edward Neira Villena
Alexandre Matiello	Jonas Bertholdi
Ana Júlia Lemos Alves Pedreira	Karine Rezende de Oliveira
Ana Paula Romero Bacri	Leonice Aparecida de Fatima Alves Pereira Mourad
Andre Contin	Luciana Karen Calábria
Andrea Boari Caraciola	Luciano Messina Pereira da Silva
Antonio Luiz Miranda	Luiz Carlos Santos
Campos Antônio Valmor de	Luiz F. do Vale de Almeida Guilherme
Carlos Augusto de Assis	Marcelo de Macedo Brigido
Christine da Silva Schröder	Maurício José Siewerdt
Cíntia Beatriz Müller	Michelle Asato Junqueira
Claudia Madruga Cunha	Nedilso Lauro Brugnera
Claudia Padovesi Fonseca	Ng Haig They
Daniela de Melo e Silva	Normandes Matos da Silva
Daniela Franco Carvalho	Odair Neitzel
Dhonatan Diego Pessi	Olga Maria Coutinho Pépece
Domingos Savio Barbosa	Pablo Cristini Guedes
Fabiano Augusto Petean	Rafael Ademir Oliveira de Andrade
Fabrizio Meller da Silva	Regina Célia de Oliveira
Fernanda Paulini	Reinaldo Moreira Bruno
Francielle Amâncio Pereira	Renilda Vicenzi
Graciela Cristine Oyamada	Rita de Cassia Pereira Carvalho
Hélcio de Abreu Dallari Júnior	Rivael Mateus Fabricio
Helena Maura Torezan Silingardi	Sarah Christina Caldas Oliveira
Izaque Pereira de Souza	Saulo Cerqueira de Aguiar Soares
Jaisson Teixeira Lino	Viviane Rodrigues Alves de Moraes
Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt	

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas, ações afirmativas e desenvolvimento social [livro eletrônico] / Organizadores Izaque Pereira de Souza, Gislaine Gonçalves, Wellington Junior Jorge. – Maringá, PR: Uniedusul, 2021.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-86010-73-2

1. Programas de ações afirmativas. 2. Políticas públicas.
3. Desenvolvimento social. I. Souza, Izaque Pereira de. II. Gonçalves, Gislaine. III. Jorge, Wellington Junior.

CDD 342.81

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Permitido fazer download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.uniedusul.com.br

SUMÁRIO

Capítulo 1	6
Inclusão Digital: Um Histórico de Expectativas Frustradas, o Pandêmico Distanciamento Social como Processo Acelerador e as Ações Afirmativas Voltadas à Igualdade Sociodigital	
Luiza Leite Cabral Loureiro Coutinho	
DOI 10.51324/86010732.1	
Capítulo 2	23
Organização Sintomática Autística e Possibilidades do Corpo no Século XXI	
Brune Camillo Bonassi	
DOI 10.51324/86010732.2	
Capítulo 3	31
COVID-19: Os Impactos Sociais nas Esferas das Políticas Públicas	
Angela Silvana Gonçalves Silva	
Katiane Ribeiro Cruz Cazarini	
Keli Paloma Nascimento	
DOI 10.51324/86010732.3	
Capítulo 4	43
Fila de Espera e seus Obstáculos: Uma Análise sobre a Lentidão no Atendimento ao Usuário em um Hospital Público na Cidade de Parnaíba – PI	
Dilmo Vieira de Sousa Júnior	
Martha Luiza Costa Vieira	
DOI 10.51324/86010732.4	
Capítulo 5	52
O Cenário do Empreendedorismo como Fator de Desenvolvimento no Município de Pindamonhangaba	
Luana Kelly F. da Silva	
Viviane Fushimi Velloso	
DOI 10.51324/86010732.5	
Capítulo 6	65
Letramento Crítico na Construção de uma Política Educacional Responsiva do Profissional Militar	
Lívia Aparecida de Almeida e Sousa	
DOI 10.51324/86010732.6	
Capítulo 7	80
Nossos Passos vêm de Longe: O Movimento Negro & os Avanços da Luta Antirracista na Educação Brasileira	
Jonathan da Silva Marcelino	
DOI 10.51324/86010732.7	
Capítulo 8	93
Gestão da Qualidade no Serviço Público: Um Estudo de Caso no Fórum da Comarca de Cocal/PI	
Dilmo Vieira de Sousa Júnior	
DOI 10.51324/86010732.8	
Capítulo 9	109
Comissão de Heteroidentificação: Percepção e Desafios Acerca da Identidade Racial	
Laura Rodrigues Paim Pamplona	
Andressa Agnes de Assis Silva	
DOI 10.51324/86010732.9	

Capítulo 10	121
Análise da Participação Feminina na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná: Leis, dados Quantitativos e Análise Histórica	
Beatriz Gomes Mendonça	
Talissa Montalvão Marréga	
Crishna Mirella de Andrade Correa	
DOI 10.51324/86010732.10	
Capítulo 11	136
Uma Avaliação do Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural do Projeto Bahia Produtiva no Estado da Bahia	
Nágela Bianca do Prado	
Ricardo Cerveira	
DOI 10.51324/86010732.11	
Capítulo 12	157
Análise do Atendimento Humanizado Prestado pelos Profissionais de Saúde em Relação à Mulher Vítima de Violência Doméstica	
Daniel Saraiva Leal Guarino	
Isabela Costa Ferreira	
Marcela Ferreira Vale	
Nelzir Martins Costa	
DOI 10.51324/86010732.12	
Capítulo 13	168
Teorizando Políticas Públicas: Um Esforço Introdutório	
Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira Mourad	
Rosane Carneiro Sarturi	
DOI 10.51324/86010732.13	

INCLUSÃO DIGITAL: UM HISTÓRICO DE EXPECTATIVAS FRUSTRADAS, O PANDÊMICO DISTANCIAMENTO SOCIAL COMO PROCESSO ACELERADOR E AS AÇÕES AFIRMATIVAS VOLTADAS À IGUALDADE SOCIODIGITAL

**LUIZA LEITE CABRAL LOUREIRO
COUTINHO**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro –
UERJ

RESUMO: O presente artigo aborda o histórico nacional de medidas estatais, ações afirmativas e outras políticas públicas que objetivam efetivar o direito fundamental à igualdade material sociodigital. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, documental e o censo demográfico, por meio da análise legislativa, de livros, artigos científicos, dados institucionais e oficiais governamentais e de direito comparado. A hipótese principal deste trabalho é apontar como medidas emergenciais restritivas de distanciamento e isolamento sociais para enfrentamento da pandemia de Covid-19 escancararam discriminações sociodigitais e aceleraram o processo de inclusão, na sociedade da informação, de determinados grupos sociais mais vulneráveis. Versa ainda o estudo sobre os conceitos digitais de inclusão, exclusão, participação, capacidade, desigualdade – e seus três distintos níveis –, discriminação – e seus principais fatores –, alfabetização, engajamento, entre outros. Examinam-se também programas governamentais de inclusão digital, iniciativas da sociedade civil e outros projetos técnico-educacionais e pragmáticos de expansão do acesso à tecnologia. Os acalorados debates sobre novas tecnologias, regulação, normas meramente programáticas e políticas públicas inclusivas encontram-se na ordem do dia em diversificados meios de comunicação e informação, sempre de forma multifacetada. Trata-se de um avanço natural decorrente da globalização, haja vista a tecnologia ser um dos grandes motores do contemporâneo

desenvolvimento social, político e econômico da humanidade. Conclui-se que é preciso encarar um dos principais desafios que se coloca a partir dessa constatação, com repercussão coletiva e duradoura: como lidar com a relação entre a velocidade das inovações tecnológicas e a morosidade do Estado na positivação, implementação e efetivação de políticas públicas sociodigitais, mormente no âmbito da Nova Economia?

PALAVRA-CHAVE: Igualdade. Sociodigital. Políticas Públicas. Inclusão.

ABSTRACT: This article addresses the national history of state measures, affirmative actions and other public policies that aim to make effective the fundamental right to material socio-digital equality. The methodology used was bibliographic research, demographic census and documentary, through the analysis of legislation, books, scientific articles, institutional and government data basis and comparative law. The main hypothesis of this work is to point out how restrictive emergency measures of social distancing and isolation to face the Covid-19 pandemic opened up socio-digital discrimination and accelerated the process of including certain more vulnerable social groups in the information society. This is also a study on the digital concepts of inclusion, exclusion, participation, capacity, inequality – and its three distinct levels –, discrimination – and its main factors –, literacy, engagement, among others. Government digital inclusion programs, civil society initiatives and other techno-educational and pragmatic projects to expand access to technology have been examined as well. The heated debates about new technologies, regulation, purely programmatic

norms and inclusive public policies are in the order of the day in diverse means of communication and information, in a multifaceted way. This is a natural advance resulting from globalization, given that technology is one of the major drivers of the contemporary social, political and economic development of humanity. It is concluded that it is necessary to face one of the main challenges that arises from this observation, with collective and lasting repercussions: how to deal with the relationship between the speed of technological innovations and the State's slowness in the positivization, implementation and effectiveness of socio-digital public policies, especially within the scope of the New Economy?

KEYWORDS: Equality. Social-digital. Public Policy. Inclusion.

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 marcou o trigésimo aniversário da “World Wide Web”. Tornou-se balzaquiana uma das mais contundentes invenções do mundo globalizado: a *internet*. Atualmente, três em cada quatro brasileiros acessam a *internet* – a maioria por meio de *smartphones* –, equivalendo a 134 milhões de pessoas em nosso país. Conquanto a quantidade de usuários e serviços digitais tenha crescido, persistem ainda severas diferenças regionais, de renda, instrução, raça, etnia e gênero. Para comparar a incrível velocidade da adoção da *internet* no mundo, foram necessários 38 anos para o rádio, 13 anos para a televisão e apenas 10 meses para o *Facebook* atingir 50 milhões de usuários.¹

A *internet* transformou numerosos aspectos da vida pública e privada, pessoal e profissional. Ela sustenta a “Nova Economia”² mundial: desde mudar a forma como os locais de trabalho se comunicam e o mercado de consumo reage até a criação de setores novos. Tem ainda remodelado o governo por meio de serviços públicos aprimorados e conferido mais transparência via portais *online* de dados abertos. Também melhorou a qualidade de vida de muitas pessoas, reduzindo desgastes de deslocamento com o teletrabalho, amenizando o distanciamento social e expandindo o acesso à informação. Ademais, para o exercício de atividades empresariais, pode fornecer mecanismos de captação de clientela e minimizar custos operacionais.

1 “As informações são da pesquisa TIC Domicílios 2019, mais importante levantamento sobre acesso a tecnologias da informação e comunicação, realizada pelo Centro Regional para o Desenvolvimento de Estudos sobre a Sociedade da Informação (Cetic.br), vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil. Conforme o estudo, 74% dos brasileiros acessaram a internet pelo menos uma vez nos últimos três meses. Outros 26% continuam desconectados. Se consideradas as pessoas que utilizam aplicativos que necessitam da conexão à internet (como Uber ou serviços de delivery de refeições), o percentual sobe para 79%. Há 10 anos, 41% da população estava nesta condição. Deste então, o crescimento se deu em média de 3,3% ao ano. O acesso teve índices semelhantes entre mulheres (74%) e homens (73%). Mas os dados da pesquisa evidenciam diferenças entre os brasileiros. O índice varia entre as pessoas nas áreas urbana (77%) e rural (53%). Foi a primeira vez que a conectividade no campo ultrapassou a metade dos residentes nesses locais. O percentual difere também entre brancos (75%), pardos (76%), pretos (71%), amarelos (68%) e indígenas (65%). No grau de instrução, 97% dos usuários que têm curso superior acessam a rede e 16% dos analfabetos ou da educação infantil usam a internet.” (AGÊNCIA BRASIL. **Brasil tem 134 milhões de usuários de internet, aponta pesquisa**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/brasil-tem-134-milhoes-de-usuarios-de-internet-aponta-pesquisa>. Acesso em: 08 jan. 2021).

2 O conceito de “Nova Economia” veio à tona no final da década de 1990 para descrever o surgimento de sociedades empresárias que apresentavam profundas inovações operacionais e estruturais, as quais lhes garantiam altas taxas de crescimento e faturamento.

Antes mesmo da pandemia de Covid-19 e o isolamento social por ela imposto como medida de enfrentamento ao novo coronavírus, as atividades *offline* e *online* já se confundiam. Vivenciamos, cada vez mais, a “Era da Informação”, na qual a tecnologia se torna fundamental para as relações interpessoais, de mercado e governamentais. Assim, os governos necessitam se digitalizar, modernizar e tornar seus serviços mais eficientes, os setores educacionais precisam oferecer educação à distância, os mercados produzir em regime de *homeoffice* e a sociedade, como um todo, aprender um novo tipo de interação: a virtual (ARAÚJO, 2020).

Entretanto, pesquisas recentes apontam que parte da população brasileira – assim como vem ocorrendo em todo mundo – não tem as habilidades e capacidades digitais básicas necessárias, nem os meios materiais, o suporte e o aparelhamento mínimos, para usufruir dos benefícios advindos da rede mundial de computadores.

A premissa central deste trabalho visa demonstrar que, na sociedade atual, a capacidade de acessar, adaptar e criar conhecimento por meio das tecnologias de informação e comunicação é fundamental para a holística inclusão social. Desloca-se o debate acerca da exclusão digital de meras lacunas a serem superadas com o fornecimento de equipamentos para os impasses à promoção do bem-estar geral, ao desenvolvimento social e regional, à erradicação da marginalização de certos grupos vulneráveis e à efetivação do princípio constitucional da igualdade material.

Tais desafios serão enfrentados por meio da integração eficaz da tecnologia em todas as comunidades, instituições e sociedades. Essencial não é tão-somente a disponibilidade física de computadores – e seus periféricos – e a conexão à rede de *internet*, mas ainda a capacidade dos grupos mais vulneráveis de fazer uso dessas tecnologias para se engajarem em atividades cívicas e práticas sociais significativas.

1. CONCEITUANDO, MEDINDO LIGAÇÕES E CONSTRUINDO PONTES ENTRE A EXCLUSÃO SOCIAL E O ENGAJAMENTO DIGITAL

A definição de exclusão digital vem sendo modificada ao longo dos anos, de um simples “usuário” ou “não usuário” para explorar diferentes níveis de inclusão e classificações de habilidades digitais³. Tal significa que parte da população enfrenta desigualdades no acesso e na capacidade de usar as tecnologias da informação e comunicação (TICs), essenciais para uma participação plena na sociedade digital.

3 A cientista política e professora da Universidade de São Paulo, Dra. Marta Arretche, analisa os tipos de usuários da internet: a) os cidadãos de primeira classe, ou seja, os que conseguem usar a internet de forma ilimitada, realizando atividades complexas; b) os cidadãos de segunda classe, com acesso limitado, usando, sobretudo, celulares e acessando redes sociais. (ARRETCHÉ, 2019, p. 55-80).

Grande parte da discussão sobre novas tecnologias e igualdade social tem se concentrado na noção simplificada de “exclusão digital”. Tecnologia e inclusão social vão muito além da visão limitada de quem é ou não usuário⁴, para analisar diferentes formas de acesso às TCIs. É preciso examinar as diversas maneiras pelas quais o acesso à tecnologia contribui para a estratificação digital e inclusão socioeconômica.

Diferentes termos são usados indistintamente – inclusão digital, participação digital, capacidade digital, alfabetização digital. Trata-se, em essência, de pessoas serem capazes de usar tecnologias digitais, especialmente a *internet*, de formas que melhorem suas vidas e contribuam para superar outras desvantagens que possam enfrentar. Helsper e Reisdorf (2012) apontam como etapas do engajamento digital desde o uso básico como meio de comunicação, passando por acesso intermediário envolvendo mídias sociais, até o uso avançado como forma de participação cívica.

Os indicadores de exclusão social tendem a se concentrar nos aspectos mais importantes da vida do indivíduo, associados à saúde, desenvolvimento pessoal e profissional e bem-estar. Estão intimamente vinculados a *status* socioeconômico e, em geral, indicam a falta de recursos materiais, tendo sido utilizada uma combinação de indicadores baseados em renda, nível de escolaridade e ocupação profissional.

Pobreza, desigualdade econômica e injustiça social persistem na sociedade brasileira atual, tendo sido ainda mais agravadas devido à pandemia de Covid-19. Porém, a visão utópica de apenas fornecer acesso à tecnologia da informação para eliminar uma “digital divide” (NORRIS, 2003) entre quem tem e não tem acesso à internet é ingênuo, senão equivocado. A tecnologia pode agravar desigualdades de classes, raça e gênero com a mesma facilidade, aumentando a exclusão social e fortalecendo as relações de poder existentes, assim como pode levar educação aos grupos mais vulneráveis, promover a reunião de esforços em comunidades menos favorecidas e conectar pessoas a uma ampla gama de oportunidades.

O termo “digital divide” tornou-se popular já em meados da década de 1990. Inicialmente, a conceituação de exclusão digital era simplista, enfatizando o acesso à infraestrutura técnica, subjugando a necessidade de análise do aspecto social da exclusão digital. Posteriormente, com uma nova abordagem, as medidas estatais de inclusão digital passaram a incluir alfabetização, capacitação e transmissão de conteúdo, uma vez que uma variedade de fatores sociodemográficos, como renda, idade, gênero, raça, escolaridade, formação linguística e localização geográfica, foi identificada como características facilitadoras ou inibidoras do acesso.

4 Vale mencionar famosa frase de efeito atribuída ao professor emérito de estatística, design gráfico e economia política da Universidade de Yale (EUA), Edward Tufte: “There are only two industries that call their customers ‘users’: illegal drugs and software”. Em livre tradução, entende esse especialista em infografia que há apenas dois tipos de indústrias que chamam seus consumidores de “usuários”: a indústria das drogas ilícitas e a de softwares.

Norris (2003, p. 68) descreve algumas dimensões da divisão digital: a) divisão social (o abismo entre “ricos em informação” e “pobres em informação”); b) divisão global (a lacuna entre países industrializados e em desenvolvimento); c) divisão democrática (aqueles que usam a *internet* para a participação cívica *versus* aqueles que são consumidores passivos dos recursos e meios digitais). De acordo com ela, “a subclasse de pobres em informações tem se tornado ainda mais marginalizada em sociedades onde habilidades básicas de informática são essenciais ao sucesso econômico e pessoal, entrada para uma boa carreira e oportunidades educacionais”.

Muitos leitores de Norris (2003, p. 79-95) concluirão que a estrutura conceitual do “Internet Engagement Model” é uma ferramenta útil para avaliar o acesso e o uso da *internet*, pois envolve três níveis de análise sobrepostos: o contexto nacional, as instituições públicas e o “fator-micro” individual. O contexto nacional permite analisar a difusão da *internet* nos países segundo os parâmetros de desenvolvimento social e econômico, a difusão tecnológica e o ambiente político. A arena institucional avalia como os cidadãos são capazes de mediar com, opinar sobre e engajar civicamente com os diversos entes políticos e a sociedade civil. Já o nível individual considera as motivações pessoais para o engajamento digital.

Desenvolveu-se um modelo que explica tanto as afirmações “ciberotimistas” sobre o potencial da internet para a democracia quanto as mais céticas de que a internet apenas reflete as preocupações da elite capitalista dominante. Norris (2003, p. 23) crê que “oportunidades reestruturadas de informação e comunicação na via digital terão consequências potencialmente positivas na sociedade civil, alterando o equilíbrio de recursos relevantes e nivelando ligeiramente o jogo político-social”.

Os vencedores na sociedade da informação precisam ser movimentos sociais historicamente marginalizados, em proveito aos atributos descentralizados e não hierarquizados do mundo digital. No entanto, a internet também permite que grupos questionáveis floresçam, incluindo redes de ódio que promovem intolerância social e política, antissemitismo e outras ideologias extremistas, racistas e sexistas.

Com o acirramento do debate sobre desigualdades digitais, o modo de pensar sobre a brecha digital também mudou, passando da desigualdade de acesso para um foco nas diferenças relativas aos benefícios tangíveis do uso das TIC. Diferenças na infraestrutura disponível e no acesso por diferentes grupos sociodemográficos, denominada “exclusão digital de primeiro nível”, são obstáculos importantes para o engajamento dos indivíduos com as TICs (ARRETCHE, 2019, p. 62-65). Aqueles que tradicionalmente enfrentam maiores desvantagens sociais também têm menores chances de possuírem conexões de alta velocidade e de melhor qualidade, situação que os coloca em desvantagem ainda maior em sociedades em que os serviços, o comércio e a vida social estão cada vez mais mediados por tecnologias digitais.

Sem acesso, não há uso, por óbvio; quando o acesso é limitado (de baixa velocidade, ou pelo uso exclusivo de telefone celular), o uso também o será. Assim, é importante distinguir entre o acesso potencial (a disponibilidade de infraestrutura e dispositivos para acessar o ambiente digital) e efetivo (posse e uso pessoal desses dispositivos). Muitas pesquisas têm mostrado que o acesso potencial não significa acesso efetivo, mormente entre a população idosa e de baixa renda.

Ato contínuo, examina-se o “segundo nível de exclusão digital”: as diferenças entre indivíduos segundo contextos socioeconômicos e demográficos em termos das competências para o uso da tecnologia disponível. Aspectos menos relevantes no primeiro nível passam a ter um papel inexorável na determinação de desigualdades digitais: enquanto fatores socioeconômicos, como renda e idade, desempenham um papel importante na busca por acesso, fatores socioculturais de raça, gênero e grau de instrução educacional estão fortemente relacionados ao acesso e uso efetivo das TICs e às desigualdades em termos de habilidade e alfabetização digitais.

Por fim, o “terceiro nível da exclusão sociodigital” desloca o foco da atenção para as desigualdades concretas de oportunidades e os riscos aos quais as pessoas de diferentes contextos e nichos sociais estão expostas cotidianamente, visto que enfatiza disparidades em resultados positivos e negativos alcançados pelas pessoas a partir do uso das TICs e nas habilidades para usá-las de diferentes maneiras.

Algumas pesquisas conduzidas sobre os níveis de exclusão digital sugerem ainda que desigualdades socioeconômicas tradicionais tendem a ser amplificadas, especialmente com vistas a esses resultados tangíveis (HELSPER, 2019, p. 22-23).

2. A DISCRIMINAÇÃO POSITIVA NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À IGUALDADE SUBSTANCIAL NA ERA DIGITAL

A *internet* firmou-se, nas últimas três décadas, no centro do funcionamento da vida pública, econômica, social e política. Transformou a forma como se trabalha, comunica, consume, aprende, entretém, pesquisa informações e acessa serviços. Conquanto tenha se tornado parte integrante de inúmeros aspectos do cotidiano da maioria das pessoas, a difusão do acesso é desigual e muitos ainda permanecem digitalmente excluídos, circunstância que socialmente os limita e os torna incapazes de participar plenamente da sociedade da informação (SELWYN, 2004).

O risco é que o abismo entre aqueles com habilidades digitais e os que lutam para superar as barreiras de acesso e uso desses bens, e a crescente lacuna social e econômica entre estes e os que estão conectados, continue sempre aumentando. A qualidade e a frequência com que se usa a *internet* pode oferecer uma visão sobre quem pode ser

considerado excluído digitalmente, fornecendo uma forma de avaliar como a inclusão digital afeta diversas esferas da vida humana.

Yuval Noah Harari, autor da notória obra “21 Lições para o Século 21” (2018, p. 102), argumenta que a *internet* – assim como outras inovações tecnológicas que prometiam ser ferramentas de eliminação de barreiras geográficas, econômicas e sociais – pode, em verdade, estar maximizando o abismo da desigualdade:

Na verdade, o século XXI poderia criar a sociedade mais desigual da história. Embora a globalização e a internet representem pontes sobre as lacunas que existem entre os países, elas ameaçam aumentar a brecha entre as classes e, bem quando o gênero humano parece prestes a alcançar unificação global, a espécie em si mesma pode se dividir em diferentes castas biológicas.

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura a todos, independente de fronteiras de qualquer natureza, o direito à informação: “Todos os seres humanos têm direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”⁵

Nesse diapasão, segundo o inciso XIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o acesso à informação é uma das bases nacionais da democracia. As políticas públicas de inclusão digital são parte de um verdadeiro processo de democratização do acesso às TICs, permitindo a todos a efetiva inserção no mundo digital.

A invenção da mídia e da imprensa no século XV, por Johannes Guttenberg, tida como a maior responsável por levar informação e considerada um quarto poder informal na democracia, foi essencial para a Revolução Científica – e ainda é hoje, embora adaptada aos novos tempos –, período que historiadores apontam como um marco para estabelecer as modernas bases culturais, socioeconômicas e políticas. Apenas o consentimento informado emitido por um indivíduo é válido ao exercício dos princípios da autonomia existencial e da identidade pessoal (ARAÚJO, 2020).

A *internet*, que se popularizou em meados dos anos 1990 nas classes média e alta no Brasil, pouco após a promulgação de nossa Carta Magna, havia prometido romper as desigualdades sociais. Entretanto, não é a realidade tão inclusiva quanto se esperava. Pesquisas⁶ mostram que as regiões norte e nordeste do país, além das áreas rurais de todos os estados federativos, têm um acesso digital mais precário.

5 BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 e assinada pelo Brasil na mesma data. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 16 jan. 2021.

6 Em 2015, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), em debates no Fórum de Governança da Internet, pontuou que “49% dos domicílios citam o custo como motivo para a falta de acesso à *internet*. Destacam-se, ainda, a falta de interesse (45%), necessidade (40%) e também a falta de habilidade para usar a Internet (30%). (...) Passados vinte anos, a proporção de indivíduos que nunca utilizou a Internet no país encolheu, mas ainda corresponde a uma importante parcela da popula-

Por vários anos, o foco do apoio à inclusão digital tem sido ajudar pessoas a desenvolver habilidades básicas de acesso e uso da rede mundial de computadores. A estrutura de parcerias inclusivas lista cinco medidas primordiais: (i) gerenciamento de informações – saber usar um mecanismo de pesquisa para procurar informações, encontrar um site, fazer *download* ou salvar imagens ou textos encontrados “online”; (ii) comunicação – enviar mensagens por *e-mail* ou serviços de comunicação digital, fazer comentários e compartilhar informações *online*; (iii) transações – aquisição de bens ou serviços em sites, ou a compra e instalação de aplicativos em dispositivos móveis; (iv) resolução de problemas – verificação de fontes de informação *online* ou solução de problemas com dispositivo ou serviço digital; (v) criação de empregos⁷ e conteúdos novos a partir de dados, imagens, músicas e vídeos *online* existentes.

Em 2014 veio a lume o “Marco Civil da Internet”, por meio da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que “estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria”.⁸

Em seus dispositivos, o “Marco Civil da Internet” determina que o Estado tem o dever constitucional de prestar educação, em todos os níveis de ensino, inclusive a capacitação de todos, sem discriminação, para o acesso e uso efetivo, consciente e responsável da *internet* como ferramenta para promoção da cultura e da cidadania e para o desenvolvimento tecnológico da nação, senão vejamos:

Art. 4º - A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I - do direito de acesso à internet a todos; II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos; III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados. (...)

Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem: I - promover a inclusão digital; II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.

Art. 28. O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País.

Após sanção presidencial, na forma do §12 do artigo 62 da Carta Magna pátria, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, iniciou sua vigência apenas em 18 de setembro

ção: em 2008, representavam 61%; em 2014, esse número passou para 39%.” (HENRIQUES, 2016, p. 7-9).

7 “A pesquisa da McKinsey & Company mostrou que, pela falta de competências digitais, estamos deixando passar uma oportunidade de empregar mais de 20 milhões de pessoas, podendo ter um acréscimo de 70 bilhões de dólares para o PIB até 2025.” (ARAÚJO, 2020).

8 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

de 2020⁹. A comumente chamada de “Lei Geral de Proteção de Dados” (LGPD)¹⁰ define, como princípio para fins de tratamento de dados pessoais, a não discriminação, proibindo o tratamento com fins discriminatórios ilícitos ou abusivos.¹¹

A partir do presente estudo, foram identificados quatro pontos nodais que são enfrentados no uso da *internet*: a) acesso – a capacidade de acessar o mundo digital e se conectar à *internet*; b) habilidades – ser capaz de usar efetivamente a *internet*; c) motivação – conhecer as razões pelas quais o uso da *internet* é algo positivo; d) confiança – medo de ser vítima de “cibercrimes” ou não o saber por onde começar a navegar *online*. Inclusão digital requer a superação de todos esses desafios e, por serem tantos, o Estado não tem obtido êxito em resolvê-los sozinho. O governo, as instituições parceiras e a sociedade civil não estão ainda reunidos e sincronizados o bastante para atingir os resultados, nem têm alcançado o impacto social necessário.

São cinco as esferas que tangenciam a desigualdade sociodigital: econômica, cultural, política, social e pessoal (ou geracional). Elas formam uma base acadêmica robusta para um modelo agregado de exclusão social, que pode ser medido através de uma série de indicadores de nível inferior, dependendo dos dados individuais e coletivos disponíveis para pesquisa (HELSPER, 2008, p. 25).

No auxílio à conectividade das pessoas, a estratégia de inclusão digital deve se concentrar em interromper atividades que agregam pouco valor, excluir gastos governamentais fragmentados, fornecer maior apoio a iniciativas e organizações que fazem a diferença e criar um ambiente para o trabalho conjunto melhor e mais eficaz entre pessoas, sociedades empresárias, instituições filantrópicas e o setor público.

Os grupos mais vulneráveis, de baixa renda e em situação de quase exclusão digital, fazem uso primordialmente do celular para acessar a *internet*. Vale consignar que mesmo os *smartphones* não possuem as mesmas funcionalidades que um computador e não atendem às demandas de atividades que exigem maior grau de complexidade, um uso ilimitado de dados móveis e estabilidade de sinal.

9 BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Institui a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

10 Agregando ao contexto regulatório pátrio, foi publicado, em 27 de agosto de 2020, o Decreto Federal nº 10.474, que estrutura a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Cabe à ANPD estabelecer os parâmetros de aplicação da LGPD, por ser esta fundamentalmente principiológica (BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10474.htm. Acesso em: 16 jan. 2021).

11 Haja vista a decisão proferida pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça ao analisar o Ato Normativo nº. 0005432-29.2020.2.00.0000, na 71ª Sessão Virtual realizada em 14 de agosto de 2020, foi publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a Resolução nº. 332, de 21 de agosto de 2020, que dispõe sobre ética, transparência e governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário, trazendo em uma de suas considerações principais mecanismos para minimizar a discriminação algorítmica em geral.

De acordo com o relatório sobre o desenvolvimento mundial do Grupo Banco Mundial, divulgado pela Biblioteca Digital da Universidade de São Paulo (2016, p. 7):

Mais de 40% da população do mundo têm acesso à Internet, e novos usuários entram on-line todos os dias. Entre os 20% dos domicílios mais pobres, quase sete de cada 10 têm telefone celular. É mais provável que os domicílios mais pobres tenham acesso a telefones celulares do que a sanitários ou água potável.

Ao analisarmos os dados oficiais de inclusão digital no Brasil, impende ter em mente certas premissas: a) é mister que todos tenham acesso, direto ou ao menos indireto, a um computador e à banda larga para executar atividades mais complexas; b) há muitas diferenças geográficas – em especial quanto ao uso da rede dentro dos espaços das cidades, ou seja, desigualdades intraurbanas –, econômicas, sociais e demográficas que fazem com que haja diversos graus de exclusão digital.

Ressaltar-se-á que, em geral, os estudos internacionais na área da inclusão digital ocupam-se da análise comparativa entre países. Somada tal circunstância à baixa integração ou ausência de cruzamento entre os dados obtidos neste campo do conhecimento e os estudos urbanísticos¹², é possível firmar os principais aspectos limitadores de um olhar mais aprofundado sobre o uso da *internet* a nível municipal ou interestadual, por exemplo (MOSSBERGER; TOLBERT; FRANKO, 2012).

Ao detalharmos o comportamento das desigualdades sociodigitais no espaço urbano, reafirma o Poder Público a sua missão de produzir e disseminar indicadores úteis na elaboração de políticas públicas de inclusão digital em todo o país.

3. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE INCLUSÃO DIGITAL, INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL E PROJETOS TÉCNICOEDUCACIONAIS E PRAGMÁTICOS DE EXPANSÃO DO ACESSO À TECNOLOGIA

O universo hiperconectado da rede mundial de computadores também deu azo a uma sociedade da desinformação, exposição e vigilância, fazendo com que a formação de opinião seja demasiadamente acelerada e superficialmente informada, facilitando a disseminação de “fake news” e a proliferação de “câmaras de eco” e de redes de ódio, em que somente aqueles que possuem opiniões parecidas dialogam.

A seleção algorítmica que os canais de mídia social habilitam faz com que as pessoas não se exponham a visões contrárias às suas. O consumo de informações se assemelha a uma “câmara de eco”. Cada usuário, preso em sua “bolha social”, interpretará o

¹² “Mais recentemente, com a maior repercussão do conceito de “smart cities” — cidades em que o espaço urbano se apropria do uso intensivo das tecnologias digitais voltadas à gestão urbana e a ações dirigidas ao bem social —, a perspectiva de adoção dessas tecnologias passa a incluir não somente a presença de infraestrutura física e de rede, mas também o oferecimento de melhores serviços à população, por meio de políticas cada vez mais combinadas e interconectadas.” (MOSSBERGER; TOLBERT; FRANKO, 2012).

mundo conforme a reverberação criada por algoritmos, em ambiente de autocracia disfuncional. A Inteligência Artificial (IA) ensejou a criação de sistemas cíclicos e individuais de convencimento e influência comportamental. Reforçam-se vieses pré-existentes, e quando se trata da verdade real, de fatos e novos pontos de vista, a IA transforma-se em tecnologia destruidora de empatia e tolerância.

Ainda que haja muita informação nos canais digitais de comunicação, a falta ou a dificuldade de acesso aos equipamentos e à banda larga de qualidade, somada à deficitária capacitação para utilizar a rede e filtrar o que é confiável, acarretam a imperiosa necessidade de melhores políticas públicas de inclusão digital. Já no final do século XX havia esforços governamentais para implantar ações de governança para o desenvolvimento e acesso da *internet*. Com o avanço da era digital, algumas ações afirmativas mais consolidadas ganharam espaço e também força de lei.

Cumpre, assim, trazer à baila os marcos históricos que levaram à confecção pelo Tribunal de Contas da União (2015) de uma elucidativa sinopse sobre a política pública de inclusão digital no Brasil, baseada em dados oficiais de diversos órgãos e mais de dez anos de pesquisa institucional na área.

Nos anos de 1990 a 1992, momento de acesso e uso primitivo da *internet* por parte ínfima da população brasileira, surgiu a primeira norma, durante o governo do então presidente Fernando Collor, de incentivo à pesquisa e informação por meio digital. A chamada “Lei da Informática” previa isenções fiscais como incentivo às novas tecnologias a serem produzidas por sociedades empresárias brasileiras.

Assim como o primeiro sistema operacional desenvolvido pela sociedade empresária Microsoft Corporation, o “Windows 95”, também naquele ano veio à tona uma das principais medidas governamentais para o desenvolvimento da *internet* no Brasil: a criação do “Comitê Gestor da Internet”, com o objetivo de inserir o Brasil na globalizada sociedade da informação. Foram empregados ainda esforços primários de fomento do uso da *internet* em espaços públicos com os chamados “telecentros”.

Com a sucessão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) pelos então presidentes petistas Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foram vislumbrados, de 2003 a 2016, alguns projetos ainda embrionários de universalização do acesso à *internet*. A estratégia do “Programa Nacional de Banda Larga”, a guisa de exemplo, era ampliar a cobertura de rede, reduzir custos da banda larga, otimizar a velocidade e criar nacionalmente incentivos fiscais e de financiamento da produção tecnológica.

O mencionado programa, segundo os relatórios oficiais de avaliações trazidos pelo Tribunal de Contas da União (2015), não teria sido adequadamente executado, e por isso foi substituído em 2016 pelo “Programa Banda Larga para Todos”.

Ao assumir a presidência do país, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer formulou o “Relatório Transformações Digitais”, confeccionado por pareceristas de

diferentes setores da sociedade. Desse estudo resultou o “Programa Internet para Todos”, que buscava meios efetivos de permitir a conexão à *internet* até nos municípios mais remotos do país. Esse projeto sofreu entraves burocráticos diversos e não apresentou os resultados práticos esperados.

O Chefe de Governo atual, Jair Bolsonaro, sancionou a denominada “Lei das Telecomunicações”, modificando o regime jurídico de contratação e exigindo, em contrapartida, investimentos na efetivação do acesso inclusivo à *internet*. Na agenda presidencial, uma das ações de inclusão digital a ser promovida é a implantação da rede 5G, que promete maior qualidade, potência e velocidade no uso da *internet*. A pandemia de Covid-19, porém, comprometeu o início da execução desse projeto.

No entanto, não basta realizar pesquisas empíricas, formular relatórios, redigir belos programas no papel, apontar diretrizes e fazer diagnósticos sobre a situação do país, faz-se mister a concreta execução de políticas públicas eficazes e contínuas para a inclusão digital. Mudam-se os governantes, a mentalidade continua a mesma.

O TCU (2015), em seu relatório sobre política pública de inclusão digital, é emblemático ao apontar que impende a articulação efetiva entre o Poder Público, a iniciativa privada e a sociedade civil, voltada à concretização do direito fundamental à igualdade sociodigital, eis que “não é possível identificar, para o caso brasileiro, uma política pública única e integrada, sendo que os diversos programas de inclusão identificados coexistem de forma independente e desarticulada.”

Como superar essa barreira? Não é apenas o Brasil que enfrenta o desafio da exclusão digital. A ONU já previa que 46% dos cidadãos do mundo não tinham acesso à *internet*, todavia, a pandemia de Covid-19 mostrou que esse número pode ser bem maior. Por isso, o relatório da União Internacional de Telecomunicações deve servir para nos apontar os países em que devemos nos inspirar. O parâmetro métrico utilizado é o Índice de Desenvolvimento das TICs, que verifica uma série de fatores para analisar as causas da exclusão digital e os programas inclusivos que apresentam melhores resultados, examinando aspectos como renda, escolaridade, desenvolvimento socioeconômico do país, a abertura de mercado e da concorrência, se a população é treinada ou não para usar as tecnologias, etc. O *ranking* mundial de inclusão social exibe um arranjo semelhante ao do “Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes”¹³ (CLARIDA, 2016).

Considerando que a inclusão digital é, portanto, uma questão global, insta trazer à baila iniciativas interessantes no direito comparado que podem ser úteis aos nossos gestores. Primeiro passo crucial é a expansão da tecnologia de fibra ótica. Outro ponto nodal é tornar a legislação mais flexível, com modelos alternativos no ordenamento jurídico que deem flexibilidade aos gestores municipais e incentivem o setor de telecomunicações, ad-

13 “O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de Programme for International Student Assessment, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).” (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020).

mitindo-se incentivos fiscais e até a reforma tributária setorial para tornar o empreendedo-
rismo mais atraente para as empresas da área.

Outra possibilidade viável e que atende aos anseios sociais é a implantação de mais redes comunitárias de acesso à *internet* e de capacitação para o seu uso efetivo pela população de baixa renda, por idosos e pessoas com deficiência, etc., priorizando habilidades informáticas mais simples e de maior impacto, como o uso de ferramentas de texto, a pesquisa informativa *online* e o consumo de conteúdos de qualidade, desenvolvendo o conhecimento da computação e até gerando renda.

É ainda imprescindível capacitar os funcionários públicos e fornecer recursos digitais necessários para incrementarem e agilizarem os serviços públicos prestados. O governo deve identificar a capacidade digital de que seus funcionários precisam para realizar suas atividades, mapear quais habilidades já possuem e, em seguida, fornecer treinamento frequente e reciclagem periódica, sempre que necessário.

É dever da sociedade civil ser parte da solução em prol da inclusão digital. Na Inglaterra há uma grande campanha para que empresas doem aparelhos eletrônicos e disponibilizem outras tecnologias para que mais pessoas tenham acesso à rede. A iniciativa “Google Station” promete levar esse acesso a países em desenvolvimento. Inicialmente foi adotada na Índia e chegou ao Brasil em 2016. No entanto, desafios técnicos e estruturais levaram a multinacional “Google LLC” a cancelar o projeto em nosso país (ASMAR; AUDE-
NHOVE; MARIËN, 2020).

Entretanto, espera-se que projetos semelhantes superem essas barreiras no futuro, criem uma linguagem compartilhada de inclusão digital e forneçam orientação sobre medidas digitalmente inclusivas, que os parceiros dos setores público, privado e voluntário usarão em comunicações sobre o acesso à *internet* e a serviços digitais.

De nada adiantarão tais medidas inclusivas se não houver a instituição de mecanismos de manutenção e continuidade do acesso. Ações afirmativas voltadas à conectividade precisam se tornar políticas não só de Governo, mas de Estado, por meio da simplificação de procedimentos legais e de parcerias público-privadas.

No novo milênio, vários programas foram iniciados para combater a exclusão digital por meio de financiamentos e mecanismos que visam estabelecer pontos de acesso à *internet* em centros comunitários, escolas e universidades públicas e em bibliotecas. Os esforços internacionais concentraram-se no programa “Força DOT”¹⁴, iniciativa ambiciosa

14 Em julho de 2000, o Secretariado do “Programa Força DOT” foi estabelecido na cúpula do G-8 em Kyushu Okinawa, para lidar com a crescente exclusão digital. Em maio de 2001, o Secretariado da Força DOT finalizou o relatório “Oportunidades Digitais para todos: enfrentando o desafio”, incluindo o “Plano de Ação de Gênova”. Esse novo documento foi firmado na cúpula do G-8 em Gênova em julho de 2001. A tarefa de agir sobre os nove pontos de ação estabelecidos está em andamento.

do G-8¹⁵, cujo objetivo primordial era criar estratégias de “e-readiness”¹⁶ para que países em desenvolvimento pudessem se conectar à *internet* entregando ao maior número de cidadãos oportunidades iguais a nível econômico, social, político e educacional (TAYLOR, 2001).

Hoje, um dos principais tópicos debatidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas tem sido a inclusão digital como pilar fundamental para o enfrentamento e a recuperação dos efeitos nefastos da pandemia de Covid-19 e para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável assinalados em inúmeros tratados e convenções internacionais (CHENEY, 2020). O novo coronavírus trouxe a lume a necessidade de se dinamizar a digitalização da economia e as políticas públicas de inclusão social, de forma que abarquem todas as pessoas, em todos os lugares.

No Brasil, durante o combate ao vírus SARS-CoV-2, diversas universidades públicas publicaram editais para arrolamento, comprovação e convocação de alunos que necessitavam de “auxílio de apoio à inclusão digital” para ter acesso às aulas da graduação por meio do ensino à distância, devido ao distanciamento social. Este é apenas um exemplo do processo de inclusão digital acelerado pela pandemia.

CONCLUSÕES

Para garantir que a *web* seja realmente para todos, precisamos fornecer mais do que apenas acesso. É preciso dotar todo o país com as habilidades, a motivação e a confiança para permanecer *online*, ter capacidade digital e aproveitar ao máximo os benefícios das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Há trabalhos em andamento nos setores público, privado e voluntariado para auxiliar as pessoas e suas organizações a se conectarem, todavia, a exclusão digital ainda é um grande problema global. Manter a dinâmica (ultra)passada de certas ações afirmativas não é suficiente. É preciso reunir e ampliar esforços. Nenhuma organização deverá lidar com tal questão solo, apenas parcerias fortes em todos os setores terão sucesso.

A pandemia de Covid-19, que exigiu a implantação de inovações tecnológicas ainda em fases iniciais de projeto para fazer valer os direitos sociais à educação e à saúde, tais

15 O “Grupo dos Oito” (G8), formado por França, Estados Unidos da América, Reino Unido, Japão, Alemanha, Itália, Canadá e Rússia, foi um fórum político intergovernamental de extrema relevância entre 1997 e 2014. Formou-se a partir da incorporação da Rússia ao “Grupo dos Sete”, o G7, e voltou ao nome anterior após a Rússia ser rejeitada em 2014. Em 2005, o governo do Reino Unido iniciou a prática de convidar cinco mercados emergentes – Brasil, China, Índia, México e África do Sul – para participar das reuniões do G8, que passaram a ser conhecidas como “G8 +5”.

16 A noção de “e-readiness” pode significar coisas diferentes para pessoas diferentes, em contextos e fins distintos. É a leitura online, aproximando-se dos novos conceitos análogos de “e-banking”, “e-commerce”, “e-business”, “e-learning”, etc. Como resultado, há uma grande lacuna entre ideias e conceitos, de um lado, e aplicações práticas e implicações, de outro. Também existem lacunas entre as novas expectativas e as capacidades existentes de cada usuário da rede.

como a aceleração da adoção de plataformas de educação à distância por diversas instituições de ensino e os atendimentos telepresenciais por médicos, psicólogos e terapeutas via videoconferência, escancararam as severas implicações da exclusão digital a nível global. Aqueles que não têm acesso à conectividade com a *internet*, nem as habilidades digitais necessárias ou os dispositivos mínimos, foram privados de direitos fundamentais por uma sociedade cada vez mais virtualizada.

A inclusão socioeconômica tem sido um ponto de partida crítico. No entanto, o objetivo final não é apenas bancar os sem-banco e desbloquear o acesso ao crédito. Se a finalidade é uma alternativa que nos fortaleça, precisamos usar a tecnologia e a ciência de dados para avançar significativamente rumo à segurança financeira e à mobilidade econômica, em uma verdadeira jornada para a recuperação inclusiva. Só para citar algumas vantagens: as plataformas digitais oferecem um imenso potencial para criação de empregos e ampliam a eficiência e a prestação de serviços públicos.

Conclui-se o presente estudo fixando os principais objetivos específicos para toda e qualquer ação afirmativa voltada à materialização da igualdade sociodigital: (i) alçar a igualdade sociodigital a direito fundamental; (ii) entender a amplitude do tema “inclusão digital”; (iii) compreender a realidade brasileira em sua individualidade, mas analisando comparativamente o cenário internacional; (iv) desenvolver estudos mais aprofundados sobre as causas e os efeitos da exclusão digital, considerando renda, idade (e questões geracionais), gênero, raça, etnia, grau de escolaridade, formação linguística, pessoal e profissional e localização geopolítica; (v) discernir as principais barreiras à implementação dos programas de inclusão digital, com a simplificação de procedimentos e a implantação de parcerias público-privadas; (vi) criar mecanismos de manutenção e continuidade de ações afirmativas; (vii) propor meios de controle e fiscalização que possam auxiliar no aperfeiçoamento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil tem 134 milhões de usuários de internet, aponta pesquisa**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/brasil-tem-134-milhoes-de-usuarios-de-internet-aponta-pesquisa>. Acesso em: 08 jan. 2021.

ARAÚJO, Tiago. **Inclusão digital no Brasil: em que estágio desse processo estamos?** *In*: Politize, set. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/inclusao-digital-no-brasil/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

ARRETCHE, Martha. A geografia digital do Brasil: um panorama das desigualdades regionais. *In*: Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da internet na cidade de São Paulo**, São Paulo, 2019, p. 55-81. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

ASMAR, Axelle; AUDENHOVE, Leo Van; MARIËN, Ilse. **Social support for digital inclusion: towards a typology of social support patterns**. In: Social Inclusion, 2020, vol. 8, issue 2, p. 138–150. Disponível em: file:///C:/Users/loure/Downloads/Social_Support_for_Digital_Inclusion_Towards_a_Typ.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 e assinada pelo Brasil na mesma data. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial do Grupo Banco Mundial: visão geral dos dividendos digitais**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1991643/mod_resource/content/1/Dividendos%20Digitais_Informe%20do%20Banco%20Mundial%202016_.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-191707202008255f4563b35f8e8.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 71ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10474.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Institui a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Política pública de inclusão digital**. Brasília: SeinfraAero-Telecom, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/loure/Downloads/Final_web_final.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

CHENEY, Catherine. **Digital inclusion will be critical to pandemic recovery**. In: Devex Journal, set. 2020. Disponível em: <https://www.devex.com/news/digital-inclusion-will-be-critical-to-pandemic-recovery-98127>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CLARIDA, Baylie Hart *et al*. **Strategies for digital inclusion: towards a pedagogy for embracing and sustaining student diversity and engagement with online learning**. In: The IAFOR Journal of Education, 2016. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1100643.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

HELSPER, E. J. **Digital inclusion: an analysis of social disadvantage and the information society**. In: Department for Communities and Local Government. United Kingdom: Queen's Printer and Controller of Her Majesty's Stationery Office, 2008.

HELSPER, E. J. Por que estudos baseados em localização oferecem novas oportunidades para uma melhor compreensão das desigualdades sociodigitais? In: Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Desigualdades digitais no espaço urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da internet na cidade de São Paulo**, São Paulo, 2019, p. 19-44. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/11454920191028-desigualdades_digitais_no_espaco_urbano.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

HELSPER, E. J.; REISDORF, B. **A quantitative examination of explanations for reasons for internet non-use cyberpsychology, behavior and social networking**. In: Researchgate, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233948002_A_Quantitative_Examination_of_Explanations_for_Reasons_for_Internet_Nonuse. Acesso em: 08 jan. 2021.

HENRIQUES, Vanessa Roque. **Acesso à internet no Brasil: desafios para conectar toda a população**. In: Panorama setorial da internet, Ano 8, nº 1, 2016. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf. Acesso em: 14 jan. 2021.

MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C.J.; FRANKO, W. **Digital Cities: The Internet and the Geography of Opportunity**. New York, NY: Oxford, 2012. Disponível em: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199812936.001.0001/acprof-9780199812936>. Acesso em: 16 jan. 2021.

NORRIS, Pippa. **Digital divide: civic engagement, information poverty and the internet worldwide**. In: Canadian Journal of Communication, 2003. Disponível em: <https://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1352>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SELWYN, Neil. **Reconsidering Political and Popular Understandings of the Digital Divide New Media & Society**. In: Sage Journals, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1461444804042519>. Acesso em: 09 jan. 2021.

TAYLOR, Duane. **Implications of the DOT Force and Genoa G-8 Summit on Youth Organizations and Networks**. In: International Institute for Sustainable Development, 2001. Disponível em: https://www.iisd.org/system/files/publications/networks_dotforce_imp.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Sustainable Development Impact Summit**. In: We Forum, 21-24 set. 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/events/sustainable-development-impact-summit-2020>. Acesso em: 09 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO SINTOMÁTICA AUTÍSTICA E POSSIBILIDADES DO CORPO NO SÉCULO XXI¹

BRUNE CAMILLO BONASSI

Doutorande no programa de psicologia da Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO: Trato aqui de possibilidades do corpo a partir do delineamento do diagnóstico de autismo. Uso como método arqueológico e clínico a psicanálise lacaniana, principalmente no que concerne a leitura dessa psicanálise a partir da clínica do Real presente nos últimos seminários de Jacques Lacan. Diante de uma sociedade neurotípica, como se situa o corpo autista? Quais as condições de possibilidade para esse corpo estabelecer limites do seu bordeamento? Se considerarmos as mutações europeias na história da psiquiatria, psicologia e psicanálise podemos lançar uma contextualização histórica sobre esse problema: faço início dessa contextualização na Modernidade com a noção de “não-razão” que leva milhares aos manicômios, o lugar do esquecimento que era delegado às pessoas que transgrediam padrões de comportamento neurótico. As pessoas “loucas” eram aprisionadas sob a concepção que apresentavam risco à sociedade e não podiam se autogerir. Mesmo dentro da neurose, a noção de histeria descrita por Sigmund Freud no caso Dora (1905) mostra o destino daqueles que recusam, sentem nojo, afastam algumas normas da sociedade cisheterossexual e neurotípica: a patologização. Dentro da psicanálise a noção de histeria foi mudando mais rapidamente do que nos seus efeitos na psicologia, e já em 1970 Lacan apon-

ta preconceitos que movimentaram Freud em suas formulações, algumas por Freud mesmo revistas ao aproximar-se do fim de sua carreira. Na década de 1990 é produzida nas Américas a Declaração de Caracas (1990) que marca reformas na atenção à saúde mental, ponto crucial no processo de um movimento conhecido como Reforma Psiquiátrica. A promulgação dessa declaração em conjunção com outras leis e diretrizes brasileiras, e a então recente criação do Sistema Único de Saúde (1988), marcaram a produção de um novo lugar para o corpo atípico, que deve ser inserido na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Autismo; Psicanálise; Bordeamento; Corpo.

ABSTRACT: I discuss in this essay body possibilities that emerge from the diagnosis of autism. I use Lacanian psychoanalysis as an archaeological and clinical method, especially with regard to his late works, reading the psychoanalysis from the clinic of the Real. In face of a neurotypical society, how can the autistic body situate itself? Which are the conditions of possibility for this body to establish the limits of its borders? If we consider the European mutations in the history of psychiatry, psychology and psychoanalysis, we can launch a historical contextualization about this problem: I start this contextualization in Modernity with the notion of “non-reason”, that drove thousands to mental hospitals. The hospitals were the place of forgetfulness that was delegated to people who have transgressed patterns of neurotic behavior. “Crazy” people were imprisoned

under the conception that they presented a risk to society and could not self-manage their own life. Even within neurosis, the notion of hysteria described by Sigmund Freud in the Dora case (1905) shows the fate of those who refused, felt disgust, departed from some norms of cisheterosexual and neurotypical society: the pathologization. Within psychoanalysis, the notion of hysteria has changed more rapidly than in its effects on psychology, and already in 1970 Lacan points out prejudices that moved Freud in his formulations about Dora. In the 1990s, the Caracas Declaration (1990) was produced in the Americas, and marks reforms in mental health care. It was a crucial point in the process of a movement known as Psychiatric Reform. The promulgation of this declaration in conjunction with other Brazilian laws and guidelines, and the then recent creation of the Unified Health System (1988), marked the production of a new place for the atypical body, which must be inserted in society.

KEY-WORDS: Autism; Psychoanalysis; Bordering; Body.

1. INTRODUÇÃO

Deitada¹ no divã, perguntei ao analista daquela época: meu diagnóstico está mais para psicose, não é? Ele me respondeu diretamente, como raramente fazia, e disse: não, está mais para autismo. Ao mesmo tempo em que eu senti um choque ao ouvir isso, senti um imediato reconhecimento.

Memórias da minha infância vieram à tona e comecei a ressignificar minhas relações do dia-a-dia. Lembrei dos abraços apertados que familiares me davam, quase um estrangulamento que não passa muito longe da metáfora lacaniana da mãe crocodilo que coloca seus filhos na boca e pode, porventura, lhes dar umas dentadas (LACAN, 1992). Percebi que vinha tentando me normalizar no padrão neurótico: devia parar de perguntar o que há de errado em mim em não querer contato físico com as pessoas que não me são extremamente próximas e entender justamente que não havia nada de errado comigo, apenas diferente de algumas imposições culturais.

A partir desse momento comecei também a perceber melhor algumas coisas que estão erradas na sociedade, e que antes achava que era um problema meu. A maioria é sobre o respeito ao corpo do outro, sobre as invasões que pessoas autistas sofrem.

Essas invasões não são só físicas. Somos constantemente chacoalhados para responder a demanda do outro, desse outro que constantemente nos faz par imaginário. Essa demanda não busca realmente nos ver para além dos ideais que criou para nosso corpo, porque é fundamentalmente narcísica (LACAN, 2003a; LACAN, 2003b; FREUD, 1996). Mas ela nos pede resposta, uma resposta que muito frequentemente está acima do que colocamos como o limite de nossa disponibilidade. Muitas vezes é necessário nos cuidadores o luto do ideal de criança “afetiva” para que eles possam realmente começar a ver e respeitar o corpo e a identidade das crianças reais na sua frente.

1 Sou não binária, portanto referenciarei a mim mesma em linguagem não binária. Também usarei linguagem não binária em plurais, p.e. elus no lugar de eles/elas, ou es autistas no lugar de os autistas.

O desbordeamento no corpo, onde as bordas linguísticas e corporais da identidade se borram, se dissolvem, são interrompidas pelo Real que é sem sentido, é carregado de angústia. O diagnóstico de autista, portanto, me permitiu ter legitimidade para estabelecer um espaço pessoal que garante minha segurança emocional. Percebi que, quando alguém estranho a mim me abraçava como forma de cumprimento, eu sentia doses cavalares de angústia; era um contato muito mais íntimo do que o necessário e do que o desejável. Comecei também a perceber os efeitos que rejeitar esse contato produzia nos outros, a imediata insegurança que lhes era comum.

O intuito do texto a seguir é traçar brevemente um histórico do lugar que o Estado Moderno incentivou ao corpo neurotípico² (SINGER, 2017; SILBERMAN, 2017), ou seja, o lugar de norma e padrão ideal que ele ocupou. A imensa discursividade normalizadora, voltada a produtividade neoliberal que engendra múltiplas vulnerabilidades interseccionais³, marca a história dos corpos neurodiversos e se mostra infecunda nos dias de hoje ante a necessidade de garantir a dignidade a cada pessoa humana.

2. O CORPO ATÍPICO NA HISTÓRIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE

Retornar aos primeiros textos de Michel Foucault (FOUCAULT, 1978; FOUCAULT, 1975) é recordar do caráter Renascentista da Modernidade, em que o progresso, a razão, e a verdade verificável da ciência fazia promessas de resolver tudo, inclusive a loucura de quem não se adaptava a esse modo de governo. Já no século XVI, a não-razão “constituía uma espécie de ameaça aberta cujos perigos podiam sempre, pelo menos de direito, comprometer as relações da subjetividade e da verdade.” (FOUCAULT, 1978, p. 54). Essa lógica, que Foucault traça de Descartes a Montaigne, legitima um lugar de verdade a quem se encontra na população funcional nos termos do liberalismo emergente:

encerram-se os inválidos pobres, os velhos na miséria, os mendigos, os desempregados opiniáticos, os portadores de doenças venéreas, libertinos de toda espécie, pessoas a quem a família ou o poder real querem evitar um castigo público, pais de família dissipadores, eclesiásticos em infração, em resumo todos aqueles que, em relação a ordem da razão, da moral e da sociedade, dão mostras de “alteração”. (FOUCAULT, 1975, p. 54)

Também se inclui nesse grupo mulheres consideradas histéricas ou depressivas demais para se manter em um modo de governo que, embora quebrasse com alguns modos da Idade Média, mantinha o patrio poder se não como lei, como hábito. Também estavam

2 A designação “típico”, ou ainda “neurotípico”, é um neologismo afirmado no campo de saber-poder da neurodiversidade, que questiona a patologização e medicalização excessiva de pessoas classificadas em constelações de diagnósticos contemporâneos como dispraxia, dislexia, transtorno do déficit de atenção com hiperatividade (TDAH), autismos, síndrome de Tourette, entre outros.

3 Embora não seja o foco desse trabalho, é interessante ressaltar que violências interseccionais como o racismo, a pobreza, o cissexismo, o heterossexismo, a gordofobia, a xenofobia, o capacitismo, entre tantas outras podem interpor/sobrepor/expor as violências da patologização da neurodiversidade.

nesse grupo de “imorais” pessoas, nos termos de hoje, não heterossexuais e não cisgêneras, vergonhas para as famílias que então as internavam como método corretivo mais discreto. As pessoas encarceradas eram postas ao trabalho forçado,

fia-se, tece-se, fabricam-se objetos diversos que são lançados a preço baixo no mercado para que o lucro permita ao hospital funcionar. a obrigação do trabalho tem também um papel de sanções e de controle moral. É que, no mundo burguês em processo de constituição, um vício maior, o pecado por excelência no mundo do comércio, acaba de ser definido; (FOUCAULT, p. 1975, 55)

Essas instituições podiam tanto ser estatais como privadas, com maior ou menor regulação do estado variando com o país europeu que se analisa e o tempo histórico dentro da Modernidade. “a miséria não é mais considerada numa dialética da humilhação e da glória, mas numa certa relação entre a desordem e a ordem que a encerra numa culpabilidade.” (FOUCAULT, 1978, p. 67). Essa culpabilização, que parte da lógica que a pessoa não consegue se ajustar por não fazer esforço suficiente em direção à razão, é a produção de uma segregação que coloca em primeiro lugar a estabilidade em um sistema que é programado para oscilar devido as flutuações de mercado nacional e externo. Uma razão de estado fadada a uma certa porcentagem de fracasso e que exime sua culpa a transferindo para quem não teve os meios de fazer uma escolha de carreira:

O Classicismo⁴ inventou o internamento, um pouco como a Idade Média a segregação dos leprosos; o vazio deixado por estes foi ocupado por novas personagens no mundo europeu: são os “internos”. O leprosário tinha um sentido apenas médico; muitas outras funções representaram seu papel nesse gesto de banimento que abria espaços malditos. O gesto que aprisiona não **é mais simples: também ele tem significações políticas, sociais**, religiosas, econômicas, morais. (FOUCAULT, 1975, p. 61)

O século XX inaugura um estilo novo⁵: a psicanálise rompe a noção de razão provando a eficácia da hipótese do inconsciente. Freud cede o divã às diversas manifestações sintomáticas e escuta das histéricas um ponto fundamental: algo estava muito errado. Porém Freud parece no início de sua obra ainda não ouvir direito: suas interpretações rebuscadas do caso Dora, mais tarde percebidas como erradas pelo próprio Freud, escondiam um preconceito fundamental:

Tenham ou não o texto em suas cabeças, reportem-se a ele e verão essas frases que a Freud parecem evidentes – por exemplo, que uma moça se vira sozinha com tais empecilhos, ou então, que quando um cavalheiro lhe pula em cima, ela não deve criar caso, se for uma moça direita, é claro. E por quê? Porque Freud pensa assim. E mesmo, indo ainda mais longe, que uma moça normal não deve ficar enjoada quando lhe fazem um galanteio. Isso parece evidente. É preciso reconhecer

4 Séc. XVII.

5 A fundação da psicanálise não implica que o estilo Moderno tenha deixado de existir, como podemos perceber com o Hospital Colônia de Barbacena. Fundado em 1903 foi fechado na década de 1980, reaberto na década de 1990 hoje funciona de um modo menos brutal. Nesse hospital os vagões cheios que chegavam sobrelotavam o hospital fazendo aproximadamente 60 mil pessoas morrerem ali no período em que esteve aberto, de maioria negra e sem diagnósticos psicológicos: eram crianças indesejadas, andarilhos, desocupados. Da perspectiva da arqueologia a história é composta de muitos tempos, muitos estilos, uma multiplicidade de modos simultâneos.

A noção de normalidade perde sua força progressivamente da primeira tópica freudiana para a segunda (PRATA, 1999). É levemente utilizada no período imaginário da obra de Jacques Lacan; cada vez mais problematizada encontra fundamento na noção de que o inconsciente é estruturado como uma linguagem (período simbólico), e ganha o baque final rumo a sua inexistência na formulação de que o inconsciente é real (MILLER, 2013). A queda dos nomes-do-pai que delimitavam o tripé da neurose formulada no terceiro seminário abala a própria conceituação de neurose e, levando em conta o fim de análise e a estruturação de um saber-fazer localizado denominado de *sinthoma* (em diferenciação do sintoma), Lacan chega a conjecturar que “todo mundo é louco, ou seja, delirante” (LACAN, 2010, p. 31).

O século XX mostra para os psicanalistas uma demanda característica do pós-estruturalismo francês e da pós-modernidade: o olhar para o presente - não para o futuro racional e ordenado da Modernidade ou o tempo escatológico da Idade Média -, e a necessidade de fazer uma contrapsicanálise no que concerne a exaltação neurótica perpetuada pela psicanálise calcada no simbólico (LACAN, 2021b; MILLER, 2014). Mostra também com o horror das guerras a noção de que a razão não passa de um fantasma⁶ (LACAN, 2021a), de que as identificações são sempre furadas, no sentido de ter um furo e de conter um equívoco.

O corpo é a única consistência do ser que fala (*falasser*, ou *parlêtre* em francês), isso se dá não por um processo de identificação, mas de pertencimento (MILLER, 2014; LACAN, 2021b). O esfacelamento do simbólico sobrecarrega esse corpo de um gozo que, ao buscar destruir o simbólico, comumente vê o vazio como a morte. É exemplo desses sintomas contemporâneos a toxicomania: o uso abusivo de drogas prescritas ou auto-receitadas.

O século XX traz fortemente, principalmente nos últimos 40 anos, a insistência da medicalização. Os remédios, como aponta a psicanálise, não curam, mas sim mascaram o sintoma tornando o mais produtivo possível ao neoliberalismo imperialista. Alguns textos apontam como a indústria farmacêutica incentivou o uso abusivo de medicações com fins de lucro (WHITAKER, COSGROVE, 2015; FREITAS, AMARANTE, 2017) e como familiares, pressionados pela Reforma Psiquiátrica, silenciaram a loucura de suas casas com poderosas doses de Haloperidol, Ampectil, Akineton, Ritalina, Risperidona, Quetiapina, Clonazepam, entre muitos.

A Declaração de Caracas (1990), influenciada por Diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS) e Organização Panamericana de Saúde (OPS), cria um marco legal na luta antimanicomial: o enfoque na atenção primária, na promoção de saúde e prevenção de doenças, na inserção da pessoa com diagnósticos psicológicos na comunidade, no atendimento descentralizado e local, e no atendimento especializado em Centros de Atenção

6 É de uso corrente a tradução de *fantasme* por fantasma, embora a tradução literal seja fantasia. Esse equívoco brasileiro me parece propício para delimitar a carga de dor que a fantasia carrega.

Psicossocial (CAPS)⁷ que contam com matriciamento para a produção de estratégias de proteção e cuidado.

Na literatura psicanalítica, vemos um conselho antigo e levado cada vez mais a sério: a se ouvir, por exemplo, es autistas, se deve realmente ouvir-lhes a fim de aprender com elus (MALEVAL, 2017). Não buscar enquadrá-los fisicamente ou psicologicamente, silenciá-los com pesadas doses medicamentosas, ou esperar que a neurodiversidade se enquadre nos lugares neurotípicos, nos comportamentos neurotípicos, nos funcionamentos neurotípicos. Em outras palavras, não a busca da inclusão, mas a busca da equidade.

A pandemia de Covid-19 mostra a grande vala que há entre as demandas neuróticas (precisar sair de casa, ver pessoas, ter contato humano, se sentir solitário trabalhando remotamente) e o conforto que causa a pessoas neurodivergentes por não precisarem enfrentar a ansiedade social, as aglomerações, os contatos invasivos do corpo, os barulhos altos, a exaustiva decifração das expressões humanas e suas metáforas. Mostra justamente que tipo de subjetividade é privilegiada e torna perceptível a quantidade de violências que recaem a quem precisa, por questões financeiras ou pela demanda de amor, estar em um constante processo de adaptação que nem sempre é possível ou saudável de ser realizado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um diagnóstico de estrutura sinthomática, obtido de um campo de saber tão implosivo⁸ como a psicanálise, eu pude delimitar bordas ao meu corpo/subjetividade. Escolhi então não mais responder uma demanda que não me produz benefícios: aceitar os efeitos do não abraço, colocar minha estabilidade em primeiro lugar. Esse diagnóstico tardio de autismo (eu já estava com 25 anos) veio, portanto, repleto de linguagem. Repleto de uma autorização diferente para estar no laço social, com a construção sinthomática de um espaço em que eu posso habitar sem a perspectiva iminente de passar por longos períodos de ansiedade social em uma sociedade neurotípica.

Essa atividade psíquica me lembrou também das crianças autistas que atendi na clínica. Eu sentia uma imensa conexão. Não buscava fazer contato visual, elas não precisavam se esquivar. Deixava que o primeiro contato físico sempre fosse delas, não importava se isso levasse meses. Buscava responder com um tipo de contato físico semelhante (respondia um beliscão com um beliscão leve), mostrando que eu entendia e estava disposta a participar do código, estabelecia as áreas permitidas para o toque. Os efeitos clínicos eram surpreendentes!

7 Normatizados pela Portaria/SNAS nº 224 - 29 de Janeiro de 1992 e atualizados pela Portaria nº 336 - 19 de Fevereiro de 2002.

8 Uso essa palavra no sentido de implosão estrutural de um edifício, visto que é prática comum na psicanálise questionar as próprias bases a ponto de vertê-las em contra-psicanálise.

Era extremamente interessante trabalhar com aquelas crianças as noções de borda corporal, de pertencimento, de apego, de manifestações do afeto. Lembro vividamente um dia que uma criança autista de 2 anos e meio, que falava bem pouco, apenas algumas palavras, me disse uma frase inteira. Nosso *setting* no CAPS infantil acabava de ser invadido por outra criança em um surto de tipo agressivo. Sentamos eu e ele no corredor enquanto o segurança removia delicadamente o menino, e meu pequeno analisando me disse: “o menino não vai mais entrar”. Naquele momento, em que quase morri de susto ao ver a criança falar uma frase inteira, percebi que ele estava usando da fala para marcar um desejo relacionado à transferência analítica. Não sei se ele se consolava, ou consolava a mim, provavelmente os dois ao mesmo tempo. Essa transferência só foi possível porque foi criado um *setting* que ele pôde se sentir seguro, em que os barulhos exteriores, como o de um helicóptero, eram meticulosamente pontuados.

Eu pude fazer essa intervenção justamente por conta das crises de angústia que tinha ao ouvir aviões, barulhos muito altos ou agudos. Sei que esses sons também atuam no desbordeamento, porque podem borrar as divisões identitárias que delimitam se um som é externo ou interno do corpo. Na época que atendi essa criança ainda não tinha recebido/estabelecido esse diagnóstico em mim, mas já atuava em uma ética correspondente, porque era justamente a ética que me constituía. Eu já possuía um fazer-saber localizado, embora difuso quando comparado aos dias de hoje.

Não posso me colocar em outras épocas, tampouco gostaria. Mas fico feliz de ter nascido em um século em que existe o Sistema Único de Saúde e uma Constituição Cidadã, embora ambos estejam sob ameaça da atual presidência da república. Estudar a Modernidade do ponto de vista de Foucault e perceber a lógica manicomial ecoando ainda pelo Brasil me fazem quase sentir medo, um medo pelo que já passou, pelo que foi gravado na história. Mas a aposta na psicologia social-clínica, na psicanálise e no SUS, me mantém nessa produção coletiva de saberes e fazeres localizados no campo da saúde. Produção essa que só funciona lentamente, e é feita por milhões de pessoas preocupadas com políticas públicas.

4. REFERÊNCIAS

FOUCAULT, M. **Doença mental e psicologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.

FOUCAULT, M. **História da loucura na idade clássica**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FREITAS, F.; AMARANTE, P. **Medicalização em psiquiatria**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

FREUD, S. Sobre o narcisismo. In: FREUD, S. **Obras completas, volume XIV**: A história do movimento psicanalítico, artigos sobre metapsicologia e outros trabalhos. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

LACAN, J. Discurso de Roma. In: LACAN, J. **Outros escritos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003a, p. 139-172.

LACAN, J. **Le moment de conclure**. 1977. Não publicado. Disponível em áudio e texto em: <http://www.valas.fr/Jacques-Lacan-Le-Moment-de-conclure-1977-1978-en-francais-et-espagnol,263>. Acesso em 05 de janeiro de 2021a.

LACAN, J. **L'insu que sait de l'une-bévue s'aile à mourre**. 1976. Não publicado. Disponível em áudio e texto em: <http://www.valas.fr/Jacques-Lacan-l-insu-que-sait-de-l-une-bevue-s-aile-a-mourre-1976-1977,262>. Acesso em 05 de janeiro de 2021b.

LACAN, J. **O seminário, livro 17: o avesso da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

LACAN, J. Os complexos familiares na formação do indivíduo. In: LACAN, J. **Outros escritos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003b, p. 29-90.

LACAN, J. (2010) Transferência para Saint Denis? Diário de Ornicar? Lacan a favor de vincennes!. **Correio**, v. 1, n. 65, São Paulo, Escola Brasileira de Psicanálise, p. 31-32.

MALEVAL, J-C. **O autista e sua voz**. São Paulo: Blucher, 2017.

MILLER, J-A. **El ultimíssimo Lacan**. Buenos Aires: Paidós, 2014.

PRATA, M. R. O normal e o patológico em Freud. **Physis: revista de saúde coletiva**, v.1, n. 9, 1999, p. 37-81.

SILBERMAN, S. **NeuroTribes: the legacy of autism and the future of neurodiversity**. New York: Avery, 2015.

SINGER, Judy. **Neurodiversity: the birth of an idea**. Sydney: University of Technology, 2017. (Kindle edition)

WHITAKER, R.; COSGROVE, L. **Psychiatry under the influence**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

COVID-19: OS IMPACTOS SOCIAIS NAS ESFERAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ANGELA SILVANA GONÇALVES SILVA

Especialização em Gestão de Políticas Sociais
- Faculdade Paulista de Serviço Social - FAPSS
SP Gerente de um Centro de Referência de
Assistência Social

KATIANE RIBEIRO CRUZ CAZARINI

Graduada em Serviço Social - Universidade
Nove de Julho- Uninove
Assistente Social. Serviço de Convivência e
Fortalecimento de Vínculos - SCFV

KELI PALOMA NASCIMENTO

Graduada em Serviço Social - Universidade
de Santo Amaro - UNISA, Técnica Assistente
Social de um Serviço de Assistência Social à
Família e Proteção Social Básica no Domicílio

RESUMO: O presente artigo é fruto de uma pesquisa a partir de uma experiência do cotidiano profissional durante a pandemia da Covid-19 que aborda os impactos causados nos serviços da proteção social básica da política de assistência social, considerando a população por ela atendida bem como os trabalhadores que atuam dentro desse segmento, pontuando os desdobramentos nas demais políticas públicas e o reflexo nestes atendimentos dentro destes equipamentos sociais, sobretudo da área da saúde e da previdência social em que os impactos que a população em vulnerabilidade socioeconômica, sentem de imediato. Baseando-se na bibliografia convidamos a refletir sobre as ações governamentais desenvolvidas antes e durante este período, visto que nos últimos anos houve alterações nos projetos políticos

voltados à sociedade, em que se sobressaiu o favorecimento do lucro, prejudicando instâncias de ensino, logo, os espaços de estudos científicos voltados ao combate do Coronavírus. Assim percebemos como a implementação de estratégias que consideram esses estudos, poderiam auxiliar na busca de estratégias palpáveis, observando: a importância da articulação entre as políticas públicas e de investimentos nestas esferas e os danos causados à população em situação de vulnerabilidade, principalmente se considerarmos a sensação que a ferramenta das redes sociais transmite de ser universal, mas que ao depararmos com a realidade brasileira, observamos a desigualdade digital e as dificuldades de acessos aos serviços remotos ofertados neste período, em diferentes territórios de abrangência das políticas públicas. Discutir sobre o tema requer um debate com todos os agentes públicos, bem como execução de políticas públicas mais eficazes considerando os princípios da universalidade, equidade, e integralidade.

PALAVRAS CHAVE: Políticas Públicas; Assistência Social; Coronavírus.

ABSTRACT: This article is the result of a research based on an experience of daily professional life during the Covid-19 pandemic that addresses the impacts caused in the basic social protection services of the social assistance policy, considering the population served by it as well as the workers that work within this segment, punctuating developments in other public policies and the impact on these services within these social facilities.

ties, especially in the area of health and social security in which the impacts that the population in socioeconomic vulnerability, immediately feel. Based on the bibliography, we invite you to reflect on the governmental actions developed before and during this period, since in recent years there have been changes in political projects aimed at society, in which the favoring of profit has stood out, damaging instances of teaching, therefore, spaces for scientific studies aimed at combating the Coronavirus. Thus we realized how implementations of strategies that consider these studies, could assist in the search for tangible strategies, observing: the importance of the articulation between public policies and investments in these spheres and the damage caused to the population in a situation of vulnerability, especially if we consider the sensation that the tool of social networks transmits of being universal but that when faced with the Brazilian reality, we observe the digital inequality and the difficulties in accessing the remote services offered in this period, in different territories of public policy coverage. Discussing the topic requires a debate with all public agents, as well as more effective public policy execution considering the principles of universality, equity, and integrality.

KEY WORDS: Public Political; Social assistance; Coronavirus.

INTRODUÇÃO

Desde o início da pandemia causada pela covid-19, que submeteu o mundo a uma crise humanitária, o Brasil tem enfrentado diversos efeitos econômicos e sociais, refletindo nas pessoas que estão em maior vulnerabilidade. Percebemos que ao abordar sobre essa temática, não basta olharmos apenas ao campo epidemiológico, e sim, buscar compreender as estruturas sociais inseridas em nossa realidade. A Covid-19, tem nos mostrado as fragilidades no enfrentamento de eventos extremos conhecidos e as deficiências nas políticas públicas decorrente das desigualdades sociais, econômicas, vulnerabilidades e riscos sociais na sociedade brasileira, bem como o acesso da população.

A ineficiência no funcionamento desses elementos caracteriza a desigualdade, uma vez que tais serviços são mais, ou, menos eficientes, dependendo da região. A política de assistência social tem um papel estratégico para minimizar os danos da crise aos mais pobres e viabilizar medidas econômicas e sociais criadas para enfrentar a pandemia.

Sobre Políticas Públicas Buckeridge; Junior (2020) cita:

Propomos um mecanismo de funcionamento da geração de políticas públicas, que é composto por três elementos: Ciência, Aspirações e Política. Colocados na forma de vértices de um triângulo, as soluções e problemas flutuam em uma “sopa primordial”, gerando conjuntos problema-solução que podem ser adicionados às agendas da política e com isto constituirão políticas públicas que tenham maior probabilidade de acertar. Concluímos que os setores mais afetados serão educação, a saúde, assistência social, o turismo e os subsistemas de comércio e financeiro. (BUCKERIDGE; JUNIOR, 2020, p 156).

Os mecanismos de políticas públicas estabelecem um contraste dentro da sociedade, a geração de políticas é o que define os resultados a serem alcançados, pode-se dizer

que ao aplicar essa fórmula de gerir as políticas públicas, poderá ser alcançada a solução para muitos dos problemas, tanto quanto, vir a expor outros no âmbito social.

Os moldes desta pesquisa são de natureza qualitativa, e teve como metodologia: a pesquisa bibliográfica, com análise de artigos sobre a temática apresentada. A proposta desta pesquisa é compartilhar informações e refletir sobre os impactos que essa pandemia causará na vida das pessoas, principalmente dos mais vulneráveis, dar visibilidade sobre a importância das políticas públicas no nosso cotidiano, e o seu reconhecimento, pois, sem o investimento adequado terá dificuldades.

DESENVOLVIMENTO

A partir da Construção da Constituição Federal 1988 (CF 88), que assistência social começou a fazer parte do tripé da seguridade social junto com a saúde e a previdência social, reconhecidas como direitos de todo cidadão, e dever do Estado garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção.

A consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios, desde 2016 no governo do ex Presidente Michel Temer, que as políticas públicas vêm sofrendo desmontes neoliberais e cortes de verbas, o que prejudica em ações mais consistentes para o enfrentamento da covid-19. A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/16) contribui para que essas manifestações estivessem em alta, para o enfraquecimento do pacto social.

Os impactos que a pandemia têm causado são enormes, e tem atingido as classes mais vulneráveis, justamente por não ter uma rede de apoio ampla. As repercussões negacionistas dos Ministérios é o que tem contribuído para a disseminação do vírus, pois foi a partir deste vácuo, que as secretarias estaduais assumiram o protagonismo tomando as decisões de acordo com as necessidades de cada Estado.

Uma parte deste problema encontra-se também na descredibilidade que as pesquisas científicas sofreram nos últimos anos. A falta de investimento e esse descrédito por parte de autoridades que deveriam fortalecê-las, causou danos que teremos que lidar até o período pós pandêmico.

O descaso com as políticas de enfrentamento à pandemia é o que tem prejudicado significativamente as ações de desenvolvimento social, produzindo ainda mais desigualdade. O conflito entre Governo Federal e os Governos Estaduais expôs as fragilidades nas propostas de intervenção, essa briga de poder, de quem “manda mais” acaba afetando em ações complementares.

O sucesso de uma política pública depende de sua própria concepção. Se, por exemplo, uma política pública é concebida por atribuição unitária – ou seja, por

acreditar que um problema complexo pode ser resolvido através de ações específicas sobre algumas de suas causas – ao invés de usar um ponto de vista sistêmico e cientificamente embasado – as soluções podem se apresentar como carentes do “choque” e na maioria dos casos são fadadas ao fracasso. (BUCKERIDGE; JUNIOR, 2020, p. 146)

A grande dificuldade no combate à Covid-19 é a velocidade de implantação de políticas públicas de prevenção à pandemia, não é possível pensar em prevenção de contágio sem políticas que subsidiem salários, de subsídios para a pobreza ou de apoio para a não redução da jornada de trabalho ou para a não diminuição dos salários. Estamos num momento complexo onde impõe desafios para a vigilância epidemiológica, atentar para o comportamento desta pandemia nas distintas regiões parece ser imprescindível para a atualização das estratégias desta emergência mundial e suas repercussões no nível local.

Segundo Arbix (2020), mesmo com a falta de recursos necessários há uma rede mobilizada no enfrentamento ao vírus. Uma das provas da mobilização foi que mesmo com os descréditos pelas autoridades, dentro do Sistema Único de Saúde, se conseguiu produzir máscaras, aparelhos respiratórios, testes, mapeamento e monitoramento nos dois primeiros meses considerando a primeira notificação da crise, a questão que levantamos é o que poderia ter sido feita se os investimentos ocorressem para valorização desses equipamentos? Como estaríamos enfrentando a pandemia sem o negacionismo colocado?

IMPACTOS PARA A SAÚDE COLETIVA

Antes de adentrarmos neste tema, gostaríamos de fazer um convite para a reflexão:

- Qual a importância da saúde para a sociedade?
- Qual a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) para a sociedade ?
- Neste Período de pandemia, quantas outras milhares de mortes o Brasil poderia ter evitado se o SUS não fosse tão sucateado?

A história das políticas de saúde no Brasil vem de muitos anos, e nos faz refletir, onde erramos nestas implementações de políticas acessíveis? A covid-19 tem um impacto direto na área da saúde afetando proporcionalmente na economia.

O SUS é um marco na história do Brasil, mesmo com todas as suas deficiências, sabemos que as populações que não tem um acesso à clínicas particulares, conseguem fazer seus tratamentos através dele. Mas ele não tem sido o suficiente para atender toda a demanda de pacientes infectados ou com suspeita de covid-19, justamente pela precarização ao decorrer dos anos com os cortes, a falta de investimento e as divergências políticas que se afluíram.

O contexto de polarização política conduziu a este cenário de incertezas, quando observamos a falta de alinhamento de medidas entre o governo e os Ministros da Saúde. A crise entre poderes se intensificou durante a pandemia entre os próprios aliados do governo e da oposição, com renúncias, denúncias, manifestações e falas questionáveis (Darlin, El Destape, 2020¹ - Tradução nossa). Todos esses acontecimentos com suas narrativas mostram o cenário do SUS, que por vezes ficava em foco quando havia um escândalo ou polêmica.

Não foi comprovado ao certo do que esse vírus é capaz de fazer com o nosso organismo, o que ele pode afetar, se há danos futuros para as pessoas que foram infectadas, visto que os estudos das características desta doença estão ocorrendo. A pesquisadora e professora Victoria Inês Darling, através de um estudo realizado, coloca que há uma diferença entre a faixa etária das pessoas que contraíram o vírus em comparação com países, em que a maioria brasileira está entre as idades de 38 a 60 anos. No início da pandemia, os primeiros estudos apontavam pessoas acima de 60 anos e com comorbidades como o grupo de risco, mas no Brasil não seguiu esta regra, pelo fato de o vírus possuir também um comportamento social. Isso porque, segundo a pesquisa, o vírus depende também das estruturas sociais, que tem em sua composição o trabalho/ocupação das pessoas e suas classes sociais. (Darling, 2020)²

O Brasil é o terceiro país com maior número de casos, ficando atrás apenas do Estados Unidos e Índia em número de casos e mortes, ambos países relaxaram as medidas de segurança na prevenção da covid, o que gerou este aumento expressivo. No início da quarentena, governadores iniciaram medidas de prevenção e redução de danos, a população demonstrava apoio às medidas de proteção e prevenção, mas ao decorrer do tempo, a falta de amparo e a desarticulação entre os representantes do estado, afetou a vida das famílias.

Segundo Sposati et al (2014), o mecanismo assistencial permite ainda um corte emergencial nas políticas sociais. Como formas duradouras possibilitam consagrar direitos, como respostas emergenciais podem fragmentar a demanda em graus de urgência para atendimento, instalando clientela elegível.

Com isso as políticas sociais se prestam a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos, e de outro, responder “humanitariamente” a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais.

A alternativa para os tratamentos das desigualdades sociais seria ampliar a distribuição de renda para toda a sociedade. A desigualdade são resultantes necessárias de busca de acumulação sem limites, contudo, são também campos de prática do Estado enquanto

1 Matéria escrita pela pesquisadora Victoria Ines Darling do portal digital de notícias na Web argentino El Destape em maio de 2020. A tradução é de responsabilidade do autor.

2 Entrevista concedida na Websérie Fator Ciência pela Secretaria de Comunicação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana . Entrevistadora Mayara Godoy, intitulado Radiografia social da pandemia na América Latina, pela plataforma Zoom e retransmitida pela plataforma Youtube.

“tutor” do “bem comum”. A assistência tem se constituído o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social³ sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais. (SPOSATI et al, 2014, p.42).

Está claro que as estratégias (de classes) implementadas pelo Estado burguês no capitalismo monopolista envolvem diferencialmente as perspectivas “público” e “privado” do enfrentamento das sequelas da questão social. (NETTO, 2011, p. 37).

A perpetuação das desigualdades onde as pessoas mais vulneráveis sofrem os efeitos das bolhas sociais e econômicas, é um problema devido à falta de investimentos principalmente na área social. Como mencionado anteriormente, a questão da desigualdade social não é só a má distribuição de renda, mas de políticas públicas efetivas.

Neste contexto a saída encontrada pelo Governo Federal foi a criação do auxílio emergencial (alteração na lei 8742/93 pela lei 13982/20) às pessoas em situação de vulnerabilidade e o Benefício Emergencial - (BEM), aos trabalhadores em que as instituições subsidiaram uma parcela do salário e o governo outra parcela, a fim de garantir uma renda segura enquanto a população estivesse em quarentena. Entretanto, além da dificuldade encontrada para a solicitação do auxílio, houve momentos em que descobriram fraudes nas solicitações de quem possuía uma renda fixa, enquanto outra parte lutava para conseguir o auxílio mesmo dentro dos critérios exigidos.

Mas como pontuado, uma ação de prevenção não se faz apenas com uma vertente dentro da política pública. É necessário alinhamento entre todas. A distribuição do auxílio emergencial sem considerar os fatores sociais não diminui os riscos de contágio. Fato que uma parte da população está dentro das periferias sofrendo com a precarização dos recursos básicos como a distribuição de água e energia, além da alta nos preços de alimentos, pouco acesso à rede de internet, e pontuando novamente as divergências de informações quanto aos cuidados cotidianos.

Dentro da Política Pública de Assistência Social, uma das formas encontradas para acompanhamento dos serviços foi com o teleatendimento. Através de orientações dos Conselhos como do Serviço Social e de Psicologia, entre outros profissionais, houve a possibilidade de pensar novas estratégias para a continuidade do acompanhamento, atendimentos, e até mesmo atividades que antes eram feitas em grupos, vêm sendo realizados a distância. Telefones e redes sociais começaram a fazer parte do cotidiano profissional intensivamente.

Ao colocar nas práticas tais procedimentos, colidimos com o fator social. Os serviços em sua maioria atendem pessoas em situação de vulnerabilidade econômica em territórios com escassez de determinados serviços. O acesso à internet não é universal, e não são todas as instituições que possuem meios para se comunicarem por redes sociais e também não são todos os atendidos que possuem acesso a essa ferramenta.

3 Questão social é o conjunto das expressões que definem as desigualdades da sociedade capitalista.

Outra medida foi a suspensão de atividades em grupos que contribuem no acompanhamento sócio familiar, além de trabalhar com os indivíduos com suas subjetividades, seja mediando em seus conflitos internos, auxiliando em orientações ao mercado de trabalho, ao retorno aos estudos ou redescobrimo projetos e aptidões. O isolamento social resultou no distanciamento entre serviço e família, exigindo criatividade dos profissionais para se reinventarem nos espaços.

Além dos desencontros vivenciados pela limitação dos serviços, as demandas aumentaram colocando as famílias e os funcionários dos serviços em risco. Com a importância dos serviços da assistência social neste momento, os trabalhadores do SUAS foram afetados pela falta de planejamento do poder público, com falta de equipamentos de proteção para trabalharem. As famílias dentro de suas limitações buscavam seus direitos sociais em meio à confusão de comunicação e informação em filas de equipamentos e bancos. A precarização do acesso a outros direitos como a educação, a saúde e a trabalhista se confirmaram nos estudos sobre a estrutura social do vírus.

A COVID-19 E OS EFEITOS PÓS PANDEMIA

Destacamos aqui, algumas questões na construção de estratégias a fim de garantir uma efetividade, ou uma tentativa de retomada de uma normalidade da vida dos brasileiros, após meses de distanciamento e isolamento social, com o fechamento dos comércios, escolas entre outros. A economia foi afetada, e milhares de mortos por conta do coronavírus. E podemos perguntar quais seriam as possibilidades de oferecer à população, através dos mínimos sociais, uma universalidade de acesso a renda? Refletindo a respeito, em Janeiro os brasileiros buscarão recursos financeiros nas políticas públicas municipais de assistência social e nas diversas frentes religiosas existentes. Uma alternativa seria investir em políticas públicas de emprego e renda, modalidade de serviços de home office, entre outras.

As variadas formas de exclusão social atestam a profunda iniquidade das relações sociais brasileiras. Desigualdade de renda, desigualdade de raça, desigualdade de gênero e desigualdade entre regiões (SILVA, 2004, p. 169).

A pandemia ainda traz incertezas sobre o futuro, mas o mercado de telecomunicações já entende que a percepção da sociedade, de empresas e dos governos mudou. Os serviços de conexão à Internet agora são essenciais e movem toda a indústria e capacidade produtiva, ainda que na América Latina, a desigualdade digital coloca desafios para fechar esse gargalo. Agora, é necessário que as políticas públicas passem a ser transversais entre diferentes setores para além das operadoras.

Medidas interventivas sempre foram instrumentos do Estado, principalmente em momentos de crise mundial. As medidas tornam-se necessárias para o combate da disseminação da Covid-19. Nos últimos meses foram criadas plataformas e ferramentas para auxiliar

na divulgação das informações sobre os casos de covid-19, porém tem gerado incertezas quanto à escolha das melhores estratégias a serem utilizadas para o enfrentamento da pandemia em diferentes partes do mundo. As questões de vulnerabilidades sociais e falta de implementações de ações mais incisivas para auxiliar com estratégias para a população.

No aspecto econômico, houve grande impacto onde foi possível observar que algumas atividades econômicas e comerciais foram diretamente atingidas, com o objetivo de conter a disseminação e a propagação do vírus, também por decretos e orientações sanitárias. A ordem no momento era cumprir a quarentena, algumas empresas não conseguiram manter suas “portas abertas”, e outras reduziram o quadro de colaboradores. Por falta de planejamento e liderança governamental, com objetivo de minimizar os efeitos do isolamento social, não houve um incentivo ou proteção de amplo alcance desde empregadores até as famílias mais empobrecidas economicamente falando. E a liberação de um incentivo financeiro para autônomos e desempregados teve seus percalços pelo caminho, onde famílias não conseguiram acessar e outras pessoas acessaram ilegalmente.

Podemos dizer, que os indicadores do desenvolvimento econômico e social é possível, desde que sejam adotadas políticas que se enquadrem dentro da realidade e contexto vivenciados pela população, capazes de se adaptar aos desafios, não tendo um modelo específico para se embasar, porém, um diálogo e transparência são grande aliados para o enfrentamento de crises. O problema consiste, em indagar o que leva a adotar políticas tecnicamente razoáveis e bem-adaptadas ao seu contexto, procurando embasamento científico, experiências de enfrentamento de catástrofes, calamidade, e investimento em pesquisas e na ciência.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é difícil produzir mudanças tendo em vista uma situação isolada. É necessário que se tenha compreensão das complexas ações específicas que cada processo de implementação, monitoramento e avaliação que as políticas públicas possuem, a fim de melhorar e aprimorar suas contribuições técnicas, para o fim que foi proposto inicialmente, com investindo financeiro e técnico.

É difícil mensurar a realidade de cada um, seja social, psicológica ou econômica neste período tão conturbado em nossa sociedade, principalmente para os que estão atuando na linha de frente no combate a esta pandemia. O que sabemos é que a desigualdade será negativa e duradoura e impactará na trajetória das pessoas, percebemos que os índices de violência doméstica teve um aumento exorbitantemente, as queixas de crises de ansiedade, estresse, mudança de humor dentre outros fatores, e o reflexo nas famílias causará um impacto descomedido.

As políticas públicas, são um meio importantíssimo para a garantia dos direitos, a proteção social e dignidade da pessoa humana. Vale ressaltar, que esse tema surgiu em um momento muito conturbado na nossa sociedade, em que o Brasil passa por muitos retrocessos políticos e sociais, da criminalização das Organizações da Sociedade Civil que lutam por direitos, fragilizando os mecanismos democráticos de exercício da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A análise do quadro situacional evidencia a importância de se investir em políticas públicas mais abrangentes, a pandemia da covid-19, revelou o descaso do Estado em alguns aspectos sociais. A questão da saúde foi tratada com desdém por parte de algumas autoridades políticas, com isso evidenciamos os impactos que a pandemia trará para a sociedade.

O desafio é, manter ações complementares para auxiliar nas esferas das desigualdades sociais, ofertando serviços básicos para a população, destacamos que em meio a esta crise sanitária houve muitos desvios de dinheiro público que foram destinados a compra de respiradores, e a construção de hospitais de campanha, que acabaram sendo superfaturados.

Este artigo foi realizado através de moldes de pesquisa bibliográfica, onde evidenciamos a evolução da desigualdade e os impactos sociais e fiscais da covid-19, servindo de questionamentos futuros para procurar soluções de enfrentamento em conjunto com as políticas públicas.

O estudo mostrou que as vulnerabilidades têm se agravado em decorrência da pandemia, como muitas pessoas acabaram perdendo sua renda, a busca por insumos básicos em Instituições Filantrópicas e Igrejas aumentou consideravelmente. Casos de transtornos mentais, violência doméstica⁴ e violência familiar também tiveram um aumento⁵. Podemos destacar que no período pós pandemia, as estruturas de acesso e apoio terão que ser bem centralizadas.

O descaso com a pandemia, o sucateamento da saúde pública, as mortes em decorrência da covid-19, a falta de insumos para auxiliar no combate a pandemia são questões que precisam ser levadas à diante. Todas as estratégias pensadas até o momento não foram e não são o suficiente para combater os efeitos da pandemia, as políticas públicas são necessárias para auxiliar no combate às desigualdades que é um problema sistêmico não só no Brasil, mas no Mundo.

4 De acordo com os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre 1º e 18 de abril, houve um crescimento de 161,71% de denúncias, com 1.039 neste ano comparadas a 397 no mesmo período do ano passado.

Os registros de feminicídio cresceram 22,2% no período e os homicídios de mulheres tiveram incremento de 6%. O Ligue-180, central nacional de atendimento à mulher criada em 2005, viu crescer em 34% as denúncias em março e abril de 2020 quando comparado com o mesmo período do ano passado.

5 De acordo com os dados da UNICEF Brasil Com a pandemia do novo coronavírus e as necessárias medidas de isolamento social e confinamento domiciliar, crianças e adolescentes estão sob risco ainda maior de sofrer violência física, sexual e psicológica. Quando já acontece violência doméstica, as vulnerabilidades aumentam drasticamente...

A Rede Brasil Traz um relatório da organização não governamental (ONG) World Vision estima que até 85 milhões de crianças e adolescentes, entre 2 e 17 anos, poderão se somar às vítimas de violência física, emocional e sexual nos próximos três meses em todo o planeta. O número representa um aumento que pode variar de 20% a 32% da média anual das estatísticas oficiais. O confinamento em casa, essencial para conter a pandemia do novo coronavírus, acaba expondo essa população a uma maior incidência de violência doméstica.

Somos trabalhadoras da assistência social e, em geral, trabalhamos com as políticas públicas que devem ser embasadas através da pluralidade da Constituição Federal e elencados nos princípios da Universalidade.

De acordo com Mendes et al (2006), o compromisso com o trabalho e a disponibilidade de realizar ações não pode ficar só no discurso, assiduidade e pontualidade nos atendimentos prestados, sempre respeitando a dignidade e alteridade das pessoas. É preciso romper as barreiras das desigualdades sociais em suas diferentes esferas, e mais do que nunca, reconhecer que a única saída para essa crise é a ciência que anda tão devastada.

Diante do exposto, debater os impactos da pandemia e suas peculiaridades, as desigualdades sociais requer um debate mais articulado bem como implementações de políticas públicas mais eficazes considerando os princípios da universalidade, equidade, e integralidade. Todavia, acreditamos que essa pesquisa é o caminho que possibilita a visibilidade a fim que promovam ações no sentido de estabelecer políticas mais universais.

REFERÊNCIAS:

ALAYÓN, N. **Pobreza, Derechos humanos y Política social**. Revista Serviço e Sociedade: Assistência Social Políticas e Direitos, nº 77. São Paulo: Cortez Editora., Março, 2004, pg 108-119

ARBIX, G. **Ciência e tecnologia salvam vidas. Mas ainda falta reconhecimento**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, abr. ,2020. Seção Debates. Disponível em: <<https://www.fes-brasil.org/detalhe/ciencia-e-tecnologia-salvam-vidas-mas-ainda-falta-reconhecimento>> Acesso em: 29 agosto. 2020.

BAPTISTA, T. W. de F. **Políticas de saúde: organização e operacionalização do sistema único de saúde: História das políticas de saúde no Brasil: a trajetória do direito à saúde**. Organizado por Gustavo Corrêa Matta e Ana Lúcia de Moura Pontes. Rio de Janeiro: EPSJV / Fiocruz, 2007.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social - Fundamento e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Lei nº 13.982**, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF [2020] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm > Acesso em: 7 set. 2020.

BUCKERIDGE, M. S. ; JUNIOR, A.P. **Ciência e políticas públicas nas cidades: revelações da pandemia da Covid-19**. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000200141&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt > Acesso em: 29 de agosto 2020

CANZIAN, F. **SUS nos estados não têm leitos de UTI contra o coronavírus**. Folha de São Paulo, São Paulo, mar.2020. Seção Coronavírus. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/sus-nos-estados-nao-tem-leitos-de-uti-contra-o-coronavirus.shtml>. Acesso em: 03 de set. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Coronavírus: informação** do CFP. 2020. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/coronavirus/orientacoes-em-politicas-publicas/> .Acesso em: 7 set 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Covid-19 (Coronavírus)**. 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/menu/local/covid-19-coronavirus> Acesso em: 7 set 2020

DARLING, V.I. **La democracia en el cordel. El destape**. Argentina, maio.2020. Seção Internacionales. Disponível em: < https://www.eldestapeweb.com/internacionales/jair-bolsonaro/brasil-la-democracia-en-el-cordel-202051616450?fbclid=IwAR3_tqAzTLZIfn1Z35WCIG4HP6NzuST-z1CtXZdUY33KzR-CnqUS404xfa0 > Acesso em: 03 de set. 2020.

DARLING, V.I. **En Brasil hay una crisis de liderazgo. 24 de abr. 2020**. In _____ ESTACIÓN DE RÁDIO CÍTRICA RÁDIO: Disponível em: <<https://www.citricaradio.com/web/victoria-darling-politologa-en-brasil-hay-una-crisis-de-liderazgo/?fbclid=IwAR1f6IVYvWNJ2ox4IRujkRvARLnTOlasy-0tb12RXRdfzID9tVpM1InrpGss>>. Acesso em: 07 de set. 2020.

Especial Coronavírus/**Episódio 6 - Radiografia social da pandemia na América Latina**. Produção da Secretaria de Comunicação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IN8BruUSHP8&list=WL&index=2&t=1334s>> Acesso em: 02 de set. 2020.

Estruturas sociais e políticas públicas influenciam no impacto da Covid-19, diz cientista social. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Paraná, jun.2020. Seção Institucional. Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/noticias/estruturas-sociais-e-politicas-publicas-fazem-a-diferenca-no-combate-a-covid-19-diz-cientista-social>>. Acesso em: 30 de ago. 2020.

FARIA, Aurélio Pimenta et al. **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. CEGOV Transformando a Administração Pública. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. GOVERNO FEDERAL (BRASÍLIA). Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>>. Acesso em 5 de set. 2020.

GOVERNO FEDERAL (BRASÍLIA). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004: **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. BRASÍLIA: [s. n.], 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

GRANEMANN, Sara Granemann. **O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência**. [s. l.], 2016. DOI DOI: 10.5433/1679-4842.2016v19n1p171. Disponível em: <<file:///C:/Users/55119/Downloads/28165-127920-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

HOCHMAN, Gilberto (org) ; ARRETCHE, M.; MARQUES E. **Políticas no Brasil**. - Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M.; TEIXEIRA, M.; COLOMBI, A. P.; CAMPOS, A.; VAZQUEZ, B.V.; CADÓ, I.; ABÍLIO, L.; MANZANO, M.; LEMOS, P.R.; BORSARI, P. **Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida**. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, abr. ,2020. Seção Debates. Disponível em: < <https://www.fes-brasil.org/detalhe/emprego-trabalho-e-renda-para-garantir-o-direito-a-vida> >Acesso em: 29 agosto. 2020.

LAJOLO, F.M.**Covid-19, ciência, público e políticas públicas**. Jornal da USP, São Paulo, jun, 2020. Seção Artigos. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid-19-ciencia-publico-e-politicas-publicas/>> Acesso em: 29 agosto. 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas 2003.

MADEIRA, L. et al. **Os estudos de políticas públicas em tempos de pandemia**, Blog DADOS, 2020.Disponivel em: <https://www.ufrgs.br/coronavirus/base/artigo-os-estudos-de-politicas-publicas-em-tempos-de-pandemia/> >acesso em 30 de agosto 2020

MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Org.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implementação**. 2006. ed.Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. 152 p.

MENICUCCI, T. M.G. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e Trajetória**. 22.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. M545 p. v. 1.

MINAYO, M.C. S.(org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 176 p.

OMS. **World Health Organization. Painel do WHO Coronavírus Disease: (COVID-19). In: Painel de Emergência de Saúde da OMS**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

RAFAEL, R. M. R. et al. **Epidemiologia, políticas públicas e pandemia de Covid-19: o que esperar no Brasil?** [Epidemiology, public policies and Covid-19 pandemics in Brazil: what can we expect?] [Epidemiología, políticas públicas y la pandemia de Covid-19 en Brasil: que podemos esperar?]. Revista Enfermagem UERJ, [S.l.], v. 28, p. e 49570, abr. 2020. ISSN 0104-3552. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/49570/33134>>. Acesso em: 28 ago. 2020. doi:<https://doi.org/10.12957/reuerj.2020.49570>.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: Entre a política e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 105-175 p. v. 1.

SPOSATI, A. O. et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: Uma Questão em Análise**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014. 157 p. v. 3.

STEIN, E. et al. **A Política das Políticas Públicas Progresso Econômico e Social na América Latina**. São Paulo: Editora Elsevier Campus, 2006. Relatório 2006. Banco interamericano de desenvolvimento e David Rockefeller center for Latin American Studies. Harvard University.

FILA DE ESPERA E SEUS OBSTÁCULOS: UMA ANÁLISE SOBRE A LENTIDÃO NO ATENDIMENTO AO USUÁRIO EM UM HOSPITAL PÚBLICO NA CIDADE DE PARNAÍBA – PI

DILMO VIEIRA DE SOUSA JÚNIOR¹

Universidade Federal do Pará

MARTHA LUIZA COSTA VIEIRA²

Universidade Federal do Pará

RESUMO: O objetivo do estudo é analisar o andamento das filas de espera na saúde pública de forma que venha proporcionar uma melhor execução do fluxo. Estudo quantitativo-qualitativo, utilizando dados documentais e entrevistas estruturadas em 12/2018. Para abordagem dos dados foi utilizada análise de conteúdo temática e análise descritiva, que permitiram compreender de forma ampla proporcionando e viabilizando a coordenação um cuidado aumentado priorizado. Encontra-se então diante de um serviço de média complexidade que tem sido apontado por pesquisadores e gestores, os quais encontram grandes dificuldades na integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir do estudo realizado destaca-se uma grande demanda da unidade uma vez que este é o único hospital da região e com tamanha clientela a dificuldade para resolução de coisas simples acaba causando certa dificuldade de agilidade, analisando os resultados obtidos encontramos certas restrições para resolver como a falta de plantonistas em algumas especialidades como na ultrassonografia, neurologista e cardiologista,

causando assim filas contínuas. Conclui-se, portanto que a organização do serviço é consequência da qualidade do serviço prestado e com isso reduzem-se os custos e aumenta o grau de satisfação do usuário. Este estudo serve como incentivo à pesquisa em diversos setores na saúde pública de forma de dimensionar corretamente a quantidade necessária de funcionários para um atendimento de qualidade.

Palavras-chave: Fila de Espera. Política de Saúde. Atendimento de qualidade.

ABSTRACT: The objective of the study is to analyze the progress of waiting lines in public health in a way that provides better execution of the flow. Quantitative-qualitative study, using documentary data and structured interviews in 12/2018. In order to approach the data, it was used a thematic content analysis and descriptive analysis, which allowed to comprehend in a broad way, providing and making feasible the coordination an increased priority care. It is then faced with a service of medium complexity that has been pointed out by researchers and managers, who find great difficulties in the integrality of Health Unic System (SUS). From the study carried out, there is a great demand for the unit since this is the only hospital in the region and with such a clientele the difficulty to solve simple things ends up causing some difficulty of agility, analyzing the results ob-

1 Mestrando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido e Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), dilmo.vieira@ifpi.edu.br

2 Mestranda do Programa de Pós-graduação em História Social da Amazônia da Universidade Federal do Pará e Assistente Social da UFPA, martha.vieira@ufpa.br

tained we find certain restrictions to solve such as the lack of call centers in some specialties such as ultrasound, neurologist and cardiologist, thus causing continuous queues. It is concluded, therefore, that the organization of the service is a consequence of the quality of the service provided and thus reduce costs and increase the degree of customer satisfaction. This study serves as an incentive to research in several sectors in public health in order to properly size the required number of employees for quality care.

Keywords: Wait Queue. Health Policy. Attendee Quality.

1. INTRODUÇÃO

A fila de espera tratada neste estudo é uma lista de clientes que necessitam de um atendimento eficiente, porém em um mundo de rápidas mudanças é cada vez mais necessário a organização de ambientes turbulentos e instáveis, é o caso das filas em um hospital público de Parnaíba – PI.

Então mesmo que estas filas sejam uma rotina na vida de todos que lá trabalham, esse assunto é muito cobrado pela comunidade, mediante todas as reclamações de clientes desde a recepção onde é feita a ficha de atendimento, para depois ser encaminhado ao processo de triagem onde será selecionado cada tipo de atendimento desde a urgência ou uma emergência, até a resolução de fato do problema.

Segundo Chiavenato (2002) a teoria das filas surgiu no início do século XX, mais precisamente em 1908 em Copenhague Dinamarca, e foi criada pelo matemático Agner Krarup Erlang após desenvolver cálculos para resolver problemas de congestionamentos nas centrais telefônicas da cidade. Portanto os componentes de um sistema de fila de espera são a população ou a fonte de potenciais clientes.

Desde então se entende que qualquer situação onde se encontra uma demanda maior do que a oferta para um atendimento por mais simples que seja este desenvolvera uma fila de espera proporcionando uma saturação de capacidade de atendimento.

E de acordo com Abensur et al.(2004) a fila é o resultado de uma desarmonia entre a capacidade de atendimento do serviço oferecido e a demanda de seus usuários, ainda que geralmente seja associada a um efeito danoso, porém a fila também representa um importante papel na gestão de operações de serviços porque em muitos casos será impossível a oferta de uma infraestrutura suficiente para atender a procura de todos, tornando assim uma situação inevitável. Sendo assim a grande demanda de clientes nas filas torna-se um desafio incessante para quem controla a mesma.

Apesar do desenvolvimento e dos avanços tecnológicos para eliminação das filas, elas sempre são um dos maiores problemas em diversas áreas ressaltando-se a saúde, previdência social, transporte público e serviços bancários (IGLESIAS; GÜNTHER, 2007).

E entre muitos problemas com filas de espera se encontra como exemplo a atenção básica, onde a saúde deveria resolver muitos casos, mas nem sempre é eficiente e com isso muitas pessoas estão acostumadas a buscar por hospitais e deparar-se com varias filas, é o que acontece com o local estudado, pois para tentarem desafogar um pouco o atendimento criaram algumas filas entre elas estão à fila do primeiro atendimento, depois a fila para triagem, fila para consulta e por fim fila para resolver de fato sua necessidade.

E para uma melhor compreensão, e acompanhar o surgimento, a problemática e a solução das filas foi escolhido um hospital público de Parnaíba – PI, aonde desde meados de 2016 o órgão vem sofrendo grandes impactos negativos, como diversas reclamações pelas dificuldades enfrentadas pela formação de inúmeras filas de espera, tendo como problema maior a lentidão na mesma e isso provoca situações exaustivas que podem gerar desconforto e até mesmo ansiedade ao cliente, desde a triagem até a saída do mesmo. Com isso passou-se a questionar: o atendimento ao cliente está sendo eficaz objetivando reduzir as filas de espera?

O presente trabalho tem como objetivo analisar o andamento das filas de espera em um hospital público no município de Parnaíba – PI, visando estudar oportunidades de melhorar, identificar os principais motivos que ocasionam essas filas, além de evidenciar praticas atual de atendimento. Por tanto se trata de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritivo, na qual se procura não acabar mais no mínimo organizar a questão da demora ao atendimento em um hospital de urgência e emergência.

O presente artigo está dividido em: introdução (contextualização, problemática, metodologia e objetivos), desenvolvimento (aprofundamento do tema), metodologia (método utilizado para realização da pesquisa), análise dos dados (interpretação dos dados analisados), considerações finais (resultados alcançados).

2. DESENVOLVIMENTO

No hospital estudado para viabilizar o presente artigo o atendimento aos usuários nesta unidade funciona da seguinte forma: Eles são atendidos por ordem de chegada passando pela recepção para verificação de dados e documentos em seguida o paciente é encaminhado a uma fila para a triagem, e depois para outra fila onde será atendido por um médico especializado de acordo com sua necessidade e só então será encaminhado para a internação dando entrada a fila de cirurgias quando necessário. Sendo assim, podemos ver que é existente um sistema paralelo de filas que torna tudo complexo.

Segundo Abensur et al. (2004) os sistemas de filas podem ser caracterizados por cinco componentes, que são: modelo de chegada dos usuários, modelo de serviços, número de atendentes, capacidade do estabelecimento para atender usuários e ordem em que os usuários são atendidos. Com isso podemos observar que o modelo de chegada

define o tempo entre chegadas sucessivas de usuários a instituição de prestação de serviço. Enquanto o modelo de serviços é, sobretudo especificado pelo tempo solicitado para propiciar o serviço ao usuário. O número de atendentes representa a oferta coexistente de pessoas ou mesmo equipamentos disponíveis. E por fim a capacidade do sistema é o número de usuários, tanto os que estão sendo atendidos quanto os que estão nas filas e permitidos no estabelecimento de prestação de serviço simultaneamente.

Isto é uma forma justa para ambos os lados seria a organização das filas, por exemplo, um atendimento de acordo com o horário que cada um chega, sendo que deve ser estipulado e priorizado um prazo para cada atendimento, evitando assim um desgaste maior para os usuários, além de um quadro de funcionários um tanto que satisfatório conforme a demanda.

A análise da atividade aponta na instituição dados do trabalho muitas vezes desconhecidos, exibi a grande variedade das atividades dos colaboradores para manter a produção esperada, como regular incidente, escolher informações favoráveis, antecipação e controle das ações, raciocínios adequados a cada momento e em função de episódios diversos, o que permite entender o quanto esse serviço depende não só de uma liderança mais também das esferas que dominam o SUS. (GUÉRIN, 2004, p.192).

Em outras palavras todos estão dispostos a colaborar para um melhor desempenho do serviço ofertado, e o SUS no âmbito das três esferas declara grande ajuda com essa lentidão das filas, porém se não tem como resolver este aciona o serviço de referencia onde o hospital mais próximo e capaz de responder pelo paciente, então pode ver que os três poderes (federal, estadual e municipal) juntos podem articular para que o paciente não venha a demorar em filas imensas.

Neste caso é sempre inesperado o número de usuários mais independente de qual seja todos querem um resultado positivo, desde que seja no local onde foi requisitado ou mesmo ao domínio do SUS no qual possibilita um regulamento para onde existam maior facilidade e serviço especializado.

Sendo assim no Brasil e no mundo, diversas empresas de diferentes serviços, estão sempre em busca de aprimorar o conhecimento e a qualidade do serviço com a finalidade de satisfação de seus usuários (RIBEIRO, 2008).

Nesse caso a satisfação do usuário é resultado dos serviços prestados pela empresa e essencialmente a qualidade nesse atendimento.

Segundo Freitas (2001), esta estatisticamente comprovada que um cliente insatisfeito é pior que um satisfeito, pois um comentário de um mau atendimento se propaga mais do que um satisfeito. Com isso a busca por essa satisfação é constante e fundamental para que o serviço seja desenvolvido com qualidade e autoconfiança, pois a satisfação do usuário vem sempre em primeiro lugar.

Segundo Vasconcelos (2006) existe um programa que começou a ser implantado em todos os estados e os pioneiros foram Ceará, Pará, Paraíba, Piauí, Maranhão e Rio Grande do Norte onde a meta era que até dezembro de 2007 pelo menos 50% dos estados brasileiros passassem a programar a política de humanização.

Com isso a esperança de um atendimento rápido é sempre crescente em meio à população, apesar de que não existe estrutura física, recursos humanos e tão poucos equipamentos adequados para atendimento a grande demanda na empresa pública, os profissionais e gestores do serviço público em Parnaíba, optaram pela implantação de um sistema de triagem de prioridades, fazendo assim uma classificação de risco nos serviços de emergência.

Com relação à qualidade dos serviços, Las Casas (2000, p.12) apresenta:

...os clientes estão tornando-se cada vez mais sofisticados. Apesar de o Brasil estar além do desejado, em alguns movimentos de consumidores já se percebe maior manifestação de luta por seus direitos. Na área de serviços, o nível de insatisfação é ainda maior, pois, em virtude de serem raros os bons profissionais prestadores de serviços, a área apresenta grandes oportunidades e desafios (LAS CASAS, 2000, p.12).

Todos tem o direito de um atendimento digno e produtivo, proporcionando bem estar e melhor resolubilidade. O mau atendimento ao público constitui o principal motivo pelo qual as empresas perdem clientes, para obter um nível de atendimento satisfatório as organizações precisam investir em treinamento dos seus recursos humanos, ou seja, para melhorar a prestação de serviços são necessários colaboradores preparados exercendo suas funções com excelência.

De acordo com Sanmartin et al. (2000), ao estudar o desgaste da confiança da população no sistema de saúde, vem a ressaltar que seu próprio conceito de lista de espera deve ser reparado, sendo que é ilusório o consenso até mesmo quando o prazo de espera precisa começar a ser computado, a mensuração do tamanho das filas de espera não se trata de um problema trivial.

É preciso salientar que a cultura organizacional predominante em várias organizações públicas, inclusive a do hospital pesquisado é conservadora e repleta de disfunções burocráticas que tornam os serviços prestados ainda mais lentos com defasagens ao longo do processo.

Com isso o setor público, no qual as filas de espera se manifestam com maior intensidade na saúde, os casos imensamente negativos sejam mais reportados que os positivos.

3. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste artigo, onde a responsabilidade da administração das filas é toda do hospital em questão, utilizaram-se dois pontos básicos a serem considerados em uma análise que são: “a participação dos trabalhadores e o acompanhamento da situação real de trabalho”. (VASCONCELOS, 2007).

Trata-se de uma pesquisa quantitativo de caráter exploratório e descritivo, ou seja, é uma pesquisa que não se preocupa com números e sim com situações e relações diversas do comportamento humano.

Para Cervo, Bervian e Silva (2007), a pesquisa descritiva tenta desvendar, com exatidão a frequência com que um acontecimento ocorre, sua relação e vinculação com outrose suas características. Analisa, registra e correlaciona fatos e fenômenos sem alterá-los. Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto no indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidade mais complexo.

A abordagem e o método de pesquisa que visa responder questões através da reflexão do indivíduo com relação ao seu universo de significados, de motivos, as suas aspirações, crenças, valores e atitudes a partir da realidade vivenciada. Este tipo de pesquisa raramente pode ser traduzido por números e indicadores quantitativos, já que não é seu objetivo descrever fenômenos que produzem regularidade e sim o aprofundamento no mundo dos significados (MINAYO, 2009).

A partir da pesquisa de campo e com o objetivo de complementar as informações obtidas por meios de outras fontes, elaborou-se um questionário o qual foram selecionados 15 pessoas o qual gerou os dados utilizados neste artigo. Os participantes desta pesquisa são os usuários que fazem parte do dia a dia de um Hospital Estadual no município de Parnaíba.

4. ANALISE DE DADOS

A análise dos dados tem-se por desígnio relatar os resultados da pesquisa, analisar o comportamento da variável os métodos e técnicas calculando através dos indicadores que são grau de utilização, grau de avaliação e o índice de satisfação dos usuários. Sendo feita assim uma análise descritiva e exploratória dos dados coletados.

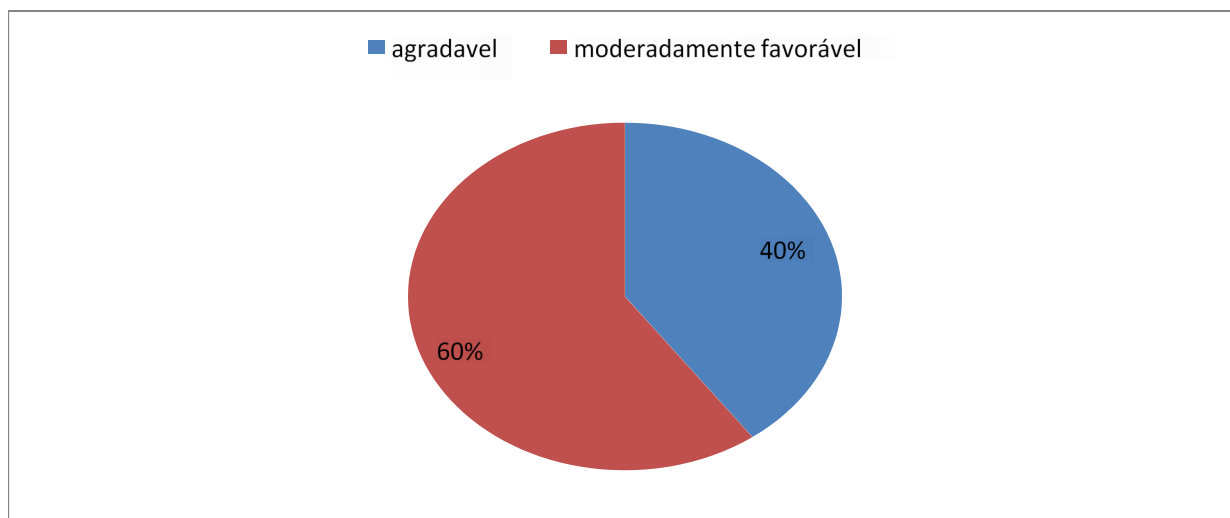
Percebe-se uma conformidade nos distintos relatos dos entrevistados de acordo a necessidade em superar os obstáculos para se alcançar a integralidade proposta pelo sistema.

De acordo com o resultado das investigações pode-se observar que aos poucos o atendimento está com um fluxo contínuo, mediante a demora em resolução para alguns casos. Segundo Paciente, 2018, “a administração está sempre atenta aos pacientes e seus problemas uma vez que a própria diretora está nos corredores todos os dias e tem uma atenção para todos”.

Ainda que o município seja o segundo maior do estado conforme o último IBGE (2018), os gestores tem encontrado grandes obstáculos para resolução de um problema constante que são as filas para atendimento no SUS e conforme Paciente, 2018, “o posicionamento na fila de espera é feito de acordo com a gravidade do problema”.

O relacionamento repercute no convívio do dia a dia dos funcionários para com os clientes, uma vez que ambos precisem manter sempre o bem estar físico e mental para um bem maior.

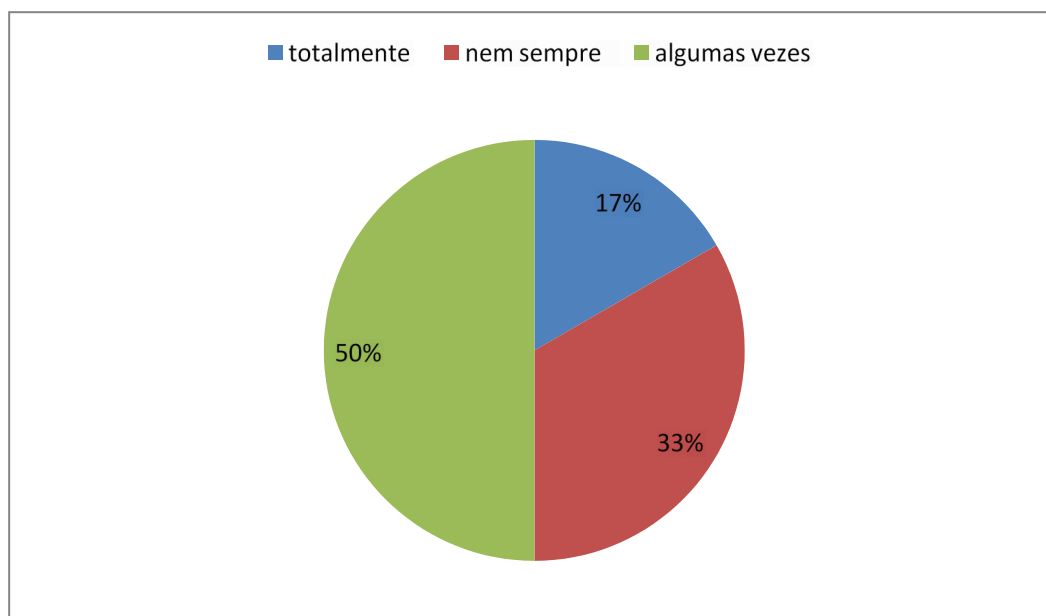
Figura 1: Relacionamento funcionário/cliente.



Fonte: Dados coletados pelos pesquisadores 2019

O cumprimento do prazo marcado para algum procedimento é um gargalo do setor para com a população uma vez que este compromisso seja exposto.

Figura 2: cumprimento de datas e horários.



Fonte: Dados coletados pelos pesquisadores 2019.

Destaca-se ainda a grande demanda da unidade uma vez que este é o único hospital da região e com tamanha clientela a dificuldade para resolução de coisas simples acaba causando certa dificuldade de agilidade, analisando os resultados encontramos certas restrições para resolver como a falta de plantonistas em algumas especialidades como naultrassonografia, neurologista e cardiologista, causando assim filas continuas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a análise de dados durante este estudo foi reduzido quase que pela metade a fila de espera de cirurgias ortopédicas, por exemplo, pois a instituição encontra-se com uma política interna na qual ajudou muito a população, onde pacientes propícios a encaminhamento e que não sejam dos estados são regulados para o seu estado. E com isso houve uma grande redução nessa fila o que proporcionou uma grande melhora no atendimento em geral e gerou um avanço na reabilitação do paciente uma vez que ao chegar ao setor terá seu problema resolvido em menos tempo e com maior humanização.

Conforme dados coletados é possível reorganizar o estabelecimento, principalmente com o aumento da demanda, o nível dos consumidores é cada vez maior e mediante essa crescente necessidade o próprio hospital tentou uma válvula de escape já que alguns estados vizinhos não estavam tendo um controle de seus consumidores e hoje existe esse controle interno para que as filas não aumentem os pacientes dependendo de suas necessidades onde sefor o caso ele vai ser internado e fica na fila ou é realizado o primeiro atendimento e depois o retorno ao órgão competente.

Segundo Michel Crazier (1989) com a disseminação do conceito de qualidade no setor público constatou-se uma exigência de mudança de conjuntura onde sua verdadeira importância ainda não foi totalmente reconhecida, porém quando assim for será vista como uma das maiores viradas da nossa civilização.

A satisfação dos clientes mediante a avaliação nada mais é que a lealdade aos quais mostram o desempenho para o atendimento, as mudanças e o modo de organização do serviço são consequência da qualidade do serviço prestado e com isso reduzem-se os custos e aumenta o grau de satisfação do cliente.

Portanto, entende-se que seriam necessários outros métodos de avaliação com maior aprofundamento nos modelos e opções reais, possibilitando assim uma grande relevância nas opções e no reconhecimento da pesquisa, inclusive essa pesquisa recomenda futuras investigações para dar continuidade ao tema exposto.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENSUR et al. **Tendências para o autoatendimento bancário brasileiro**: um enfoque estratégico baseado na teoria de filas. Revista de Administração Mackenzie, São Paulo, 2004, n.2, p.39-59.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico, 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/paranaiba/panorama>. Acesso em 10 de março de 2019. CERVO, A.L; BERVIAN, P.A; DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRAZIER, Michel. **Estado modesto, Estado moderno**: estratégia para uma outra mudança. Brasília: FUNCEP, p. 200, 1989.

CHIAVINATO, I. **Teoria Geral da Administração**. 6ª. ed. Rev. e atualizada. Rio de Janeiro: 2002.

FREITAS FILHO, P. J. **Introdução à modelagem e simulação de sistemas**. Florianópolis: Visual Books, 2001.

GUÉRIN, F. et al. **Compreender o trabalho para transformá-lo—a prática da ergonomia**. São Paulo: Edgard Blucher, 2004.

IGLESIAS, Fabio; GÜNTHER, Hartmut. **Normas, justiça, atribuição e poder**: uma revisão e agenda de pesquisa sobre filas de espera. Estudos de Psicologia (Natal), v.12, n.1, p.3-11, 2007.

LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Marketing de Serviços**. São Paulo: Atlas, 2000.

MINAYO, Maria. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

RIBEIRO, Luis R. Camargo. **Aprendizagem baseada em problema (PBL)**: uma experiência no ensino superior. São Carlos: 2008. SANMARTIN, R.; TORNER, A.; MARTI, N.; IZQUIERDO, P.; SOLÉ, C. & TORRELAS, R. **Violência doméstica**: Prevalência de suspeitas de maltrato a idosos. Atenção Primária, 2000.

VASCONCELOS, Jorge Eduardo de. **Como planejar e executar um treinamento**. Guia RH, 2007.

VASCONCELOS, Lia. Saúde – **Tempo real**. IPEA, Brasília, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=991:reportagens-materias&Itemid=39

O CENÁRIO DO EMPREENDEDORISMO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PINDAMONHANGABA

LUANA KELLY F. DA SILVA

Universidade de Taubaté e Senac

VIVIANE FUSHIMI VELLOSO

Universidade de Taubaté

RESUMO: O objetivo geral deste estudo é apresentar um panorama do empreendedorismo no município de Pindamonhangaba. A partir da identificação das ações de políticas públicas que estão sendo realizadas no município de Pindamonhangaba buscou-se demonstrar as formas de incentivo ao empreendedorismo local. Para tanto, utilizou-se como procedimento metodológico uma abordagem qualitativa e descritiva documental. O procedimento de coleta de dados se deu por meio de documentos sobre a temática nas bases de dados do IBGE, GEM e Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba. Com base nos resultados, pode-se observar que o cenário de empreendedorismo no município de Pindamonhangaba têm um enfoque maior nas questões relacionadas ao apoio financeiro. Nesse momento de pandemia do Covid-19, destacou-se o apoio de instalação de novos empreendimentos por meio da isenção de impostos. Todavia, não há políticas que contribuam diretamente ao apoio tecnológico e de inovação, de infraestrutura pública e promoção da educação empreendedora que seriam fundamentais para o estímulo ao empreendedorismo e para a entrada dos jovens no mercado de trabalho.

PALAVRA-CHAVE: Desenvolvimento Regional. Empreendedorismo. Políticas Públicas. Pindamonhangaba.

ABSTRACT: The general objective of this study was to present an overview of entrepreneurship in the municipality of Pindamonhangaba. From the identification of the public policy actions that are being carried out in the municipality of Pindamonhangaba, we sought to demonstrate the ways of encouraging local entrepreneurship. Therefore, a qualitative and descriptive documentary approach was used as a methodological procedure. The data collection procedure was carried out through documents on the subject in the databases of IBGE, GEM and the Municipality of Pindamonhangaba. Based on the results, it can be seen that the entrepreneurship scenario in the municipality of Pindamonhangaba has a greater focus on issues related to financial support. At this time of the Covid-19 pandemic, support for installing new ventures through tax exemptions was highlighted. However, there are no policies that directly contribute to technological and innovation support, public infrastructure and the promotion of entrepreneurial education that would be fundamental for stimulating entrepreneurship and for the entry of young people into the labor market.

KEYWORDS: Regional Development. Entrepreneurship. Public Policy. Pindamonhangaba.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o último levantamento GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*, 2019), estima-se que existam um total de 53,4 milhões de brasileiros à frente de alguma atividade empreendedora, envolvidos na criação de um novo empreendimento, consolidando um novo negócio ou realizando esforços para manter um empreendimento já estabelecido.

Os dados ainda apontam que a vocação empreendedora do brasileiro nunca esteve em patamares tão elevados. As taxas de empreendedorismo inicial, estabelecido e total registradas na pesquisa da instituição, colocam o Brasil em uma posição de destaque, apresentando a 4ª maior Taxa de Empreendedorismo Inicial, de negócios de até 3,5 anos de existência. GEM (2019)

Com um cenário favorável, estimula-se o ato de empreender, pois, na visão de Freire, Maruyama e Polli (2017) e Fernandes (2019), para que um empreendimento obtenha sucesso, não basta apenas força de vontade e preparo do empreendedor, é necessária, sobretudo, um incentivo de políticas públicas que desenvolvam melhores possibilidades nesse segmento. Nesse sentido, os autores observam que altas cargas tributárias, exigências legais exageradas e dificuldades de acesso ao crédito, são alguns entraves encontrados pelos empreendedores.

Por estas razões, o Estado tem um papel fundamental na criação e execução de políticas públicas incentivando o empreendedorismo. Essas políticas permitem o planejamento, execução, monitoramento e controle das ações voltadas ao empreendedorismo, possibilitando a criação e implementação de ações em conformidade com as necessidades locais. Deste modo, os objetivos governamentais e a identificação de negócios em potenciais podem contribuir para o fortalecimento da economia (RESENDE *et al.*, 2020).

Em virtude da necessidade de uma boa articulação entre as políticas públicas e as ações a serem desenvolvidas, a localidade, o governo, alguns modelos de políticas públicas de empreendedorismo ganharam destaque, como o modelo de Lundström e Stevenson (2005), que têm foco da políticas públicas classificadas em oito tipos: (1) promoção da cultura empreendedora; (2) educação empreendedora; (3) redução das barreiras de entrada e saída; (4) financiamento; (5) suporte ao empreendedor; (6) suporte a grupos específicos; (7) infraestrutura pública; e (8) tecnologia e inovação.

Nesse contexto, o objetivo desse estudo é identificar as ações alinhadas ao incentivo ao empreendedorismo local e que sustentam as políticas públicas de empreendedorismo do município de Pindamonhangaba.

2. EMPREENDEDORISMO: CAMPO TEÓRICO E POLÍTICAS PÚBLICA

As raízes do campo do empreendedorismo são diversas e vêm de autores de diferentes disciplinas e áreas de estudo, tais como: economia, psicologia, história, sociologia e gestão (FILION, 1999). Isso permitiu o enriquecimento deste campo multidisciplinar. Carmargo, Cunha e Bulgacov (2008) expõem que este campo de estudo é compreendido como domínio específico e não se caracteriza por um paradigma dominante.

Assim, o empreendedorismo tem sua base teórica no século XVIII, quando o banqueiro e economista Irlandês Richard Cantillon, em 1755, chamou de empreendedores aqueles indivíduos que compravam matérias-primas (geralmente um produto agrícola) por um preço certo e as vendiam a terceiros a preço incerto. Identificavam uma oportunidade de negócio e assumiam risco de processá-las para revenda. (FILLION, 1999; HITT *et al.*, 2002).

Um pouco mais tarde, o industrial francês e economista fisiocrata Jean Baptiste Say, em 1803, considerou o desenvolvimento econômico um resultado da criação de novos empreendimentos (FILLION, 1999; HITT *et al.*, 2002). Gomes (2004) explica que o empresário de Say é um agente econômico racional e dinâmico que age num universo de certezas, ou ainda, o empresário é representado como aquele que, aproveitando-se dos conhecimentos postos à sua disposição pelos cientistas, reúne e combina os diferentes meios de produção para criar produtos úteis.

Embora o termo *entrepreneur* fosse usado antes por Cantillon e Say, Joseph Schumpeter, em 1911, em seu livro intitulado Teoria do Desenvolvimento Econômico, foi o primeiro a oferecer clara concepção da função empreendedora como um todo (FILION, 1999), conforme apresentado na passagem abaixo:

Chamamos de empreendimentos à realização de combinações novas; chamamos empreendedores os indivíduos cuja função é realizá-las. Esses conceitos são a um tempo mais amplos e mais restritos do que no uso comum. Mais amplos, porque em primeiro lugar chamamos empreendedores não apenas aos homens de negócio independentes em uma economia de trocas (...) mas a todos que de fato preenchem a função pela qual definimos o conceito, mesmo que sejam (...) empregados dependentes de uma companhia, como gerentes, membros da diretoria, etc. (...) não é necessário que ele deva ser conectado permanentemente com uma firma individual (SCHUMPETER, 1982, p. 54 - grifos acrescentados).

Para Schumpeter (1982), o empreendedor é o agente essencial do processo de desenvolvimento e sua ação consiste em realizar algo que normalmente não é feito na trajetória comum da rotina dos negócios. Além disso, evidencia que a inovação é a chave para a criação de novas demandas por produtos e serviços e o empreendedor é o agente que inicia novos negócios para explorar essa inovação.

Schumpeter (1982) desconsidera, ainda, a condição de mercado competitivo, comum à análise econômica, e elucida a dinâmica do processo mercadológico, caracterizada

por uma criação destrutiva em que novas combinações são responsáveis pelo desenvolvimento econômico, o progresso e a inovação.

Boettke e Coyne (2003) e Lima, Polo e Matos (2009) mostram que o empreendedor é visto como inovador e líder, já que é responsável por direcionar os meios de produção a novos mercados e, deles, ser pioneiro. Os autores complementam ainda que a alma do empreendedorismo seria, desta forma, a habilidade do agente em destruir estruturas existentes, para mover o sistema econômico.

Filion (1999) evidencia que Schumpeter não foi o único autor a associar o empreendedorismo à inovação. Deste modo, Hitt *et al.* (2002) e Kuratko e Audretsch (2009) elaboraram um levantamento das principais definições do empreendedorismo que estão relacionados à inovação e criação de oportunidade, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Definições de Empreendedorismo

Autores	Definições
Schumpeter (1934)	Empreendedorismo é visto como a realização de novas combinações, incluindo fazer coisas novas ou fazer as coisas que já estão sendo feitas de uma maneira nova. Novas combinações incluem: (1) introdução de um novo bem; (2) um novo método de produção; (3) abertura de um novo mercado; (4) conquista de uma nova fonte de oferta de recursos; e, (5) estabelecimento de uma nova organização.
Kirzner (1973)	Empreendedorismo é a capacidade de perceber novas oportunidades. Este reconhecimento e aproveitamento da oportunidade tenderá a “corrigir” o mercado e trazê-lo de volta ao equilíbrio.
Ronstadt (1984)	Empreendedorismo é o processo dinâmico de criação de riqueza incremental. Esta riqueza é criada por indivíduos que assumem os principais riscos em termos de patrimônio, tempo e/ou carreira com o comprometimento de fornecer valor para alguns produtos e serviços. O produto e serviço em si pode ou não ser novo ou único, mas o valor deve, de algum modo, ser estabelecido pelo empreendedor, assegurando e alocando as competências e os recursos necessários.
Drucker (1985)	Empreendedorismo é um ato de inovação que envolve adotar recursos já existentes com as novas capacidades de produção.
Stevenson, Roberts e Grousbeck (1985)	Empreendedorismo é a busca de uma oportunidade sem preocupar-se com os recursos atuais ou capacidades.
Rumelt (1987)	Empreendedorismo é a criação de novas empresas, sem a duplicação das atividades antigas, porém incluindo alguns elementos novos.
Low e MacMillan (1988)	Empreendedorismo é a criação de uma nova empresa.
Gartner (1988)	Empreendedorismo é a criação de organizações e o processo pelo qual as novas empresas passam a existir.
Timmons (1997)	Empreendedorismo é uma forma de pensar, raciocinar e agir para a criação de oportunidade.
Venkataraman (1997)	Pesquisa sobre empreendedorismo busca entender como as oportunidades, principalmente criação de bens e serviços futuros, são descobertas, criadas e exploradas, por quem, e quais são as suas consequências para a organização.
Morris (1998)	Empreendedorismo é o processo por meio do qual os indivíduos e as equipes criam valor por reunir pacotes exclusivos de entradas de recursos para explorar as oportunidades do ambiente. Pode ocorrer em qualquer contexto organizacional e resulta em uma variedade de resultados possíveis, incluindo novos empreendimentos, produtos, serviços, processos, mercados e tecnologias.
Sharma e Chrisman (1999)	Empreendedorismo abrange atos de criação organizacional, renovação ou inovação que ocorrem dentro ou fora de uma organização já existente.

Fonte: adaptado de Hitt *et al.* (2002, p. 22) e Kuratko e Audretsch (2009)

Nas definições apresentadas no Quadro 1, verifica-se que o empreendedorismo é um processo pelo qual o empreendedor decide em condições de incerteza, usando imaginação, julgamento e criatividade para perceber as oportunidades.

Filion (1999) cita que uma das críticas que pode ser atribuída aos autores que relacionam o empreendedorismo à inovação é que eles não têm sido capazes de criar uma ciência do comportamento dos empreendedores. O autor destaca que a recusa destes autores em aceitar modelos qualitativos demonstram claramente os limites da ciência econômica para o empreendedorismo.

Nesta perspectiva e em busca de um conhecimento mais aprofundado do comportamento do empreendedor, surge a corrente comportamentalista. Essa corrente refere-se aos psicólogos, psicanalistas, sociólogos e outros especialistas do comportamento humano (FILION, 1999).

Um dos primeiros autores dessa corrente a mostrar interesse pelos empreendedores foi Max Weber em 1930. Entretanto, o autor que realmente deu início à contribuição das ciências do comportamento para o empreendedorismo foi David C. McClelland (FILION, 1999).

Para McClelland (1971), psicologicamente, a sociedade pode ser dividida em dois grandes grupos, no que diz respeito à percepção e ao enfrentamento de desafios e oportunidades. O primeiro grupo corresponde a uma minoria da população que se sente disposta a enfrentar desafios e, conseqüentemente, a empreender um novo negócio. O segundo grupo equivale à imensa maioria que não se dispõe a correr riscos dessa natureza.

Apesar de inúmeras críticas a McClelland, suas contribuições às discussões sobre o tema foi decisiva, pois buscou mostrar que os seres humanos tendem a repetir seus modelos de referência, o que, em muitos casos, tem influência na motivação para se tornar empreendedor (GOMES, 2004).

Uma das conclusões que se pode tirar de seus estudos é que quanto mais o sistema de valores de uma sociedade distingue-se positivamente a atividade empreendedora, maior é o número de pessoas que tendem a optar por empreender (CAMARGO; CUNHA; BULGACOV, 2008).

No que se refere as políticas públicas, Souza (2006) argumenta que qualquer teoria que busque explicá-las deve também evidenciar os desdobramentos causados pelas interações entre Estado, política, economia e sociedade. Assim, define que a política pública é campo do conhecimento multidisciplinar que procura simultaneamente colocar o governo em ação, analisar esta ação e, se necessário, propor as devidas mudanças.

O surgimento desse campo de estudos é parte do pressuposto de que as ações do governo podem tanto ser formuladas cientificamente, quanto analisadas por pesquisadores independentes. Nos estudos sobre empreendedorismo, o trabalho de Lundström e Stevenson (2005) ganhou destaque por explorar o estado da arte da pesquisa sobre políticas de

empreendedorismo, além de apresentar um quadro de análise que leva em consideração o foco da política, enquadrando estas em seis diferentes categorias:

1) Promoção da cultura empreendedora: A promoção da cultura empreendedora diz respeito às ações que visam criar um ambiente que valorize o empreendedorismo, buscando conferir maior visibilidade ao empreendedorismo perante a sociedade e melhor disseminar a prática empreendedora. Este estímulo permite fazer com que mais pessoas se sintam encorajadas a optar pelo empreendedorismo e criem negócios.

2) Educação empreendedora: A categoria educação empreendedora, diz respeito à inserção do empreendedorismo no sistema educacional. Entre os exemplos de ações que se enquadram nesta categoria, pode-se destacar: ajudar os estudantes a formarem competências e habilidades empreendedoras; introduzir o conceito de empreendedorismo no currículo de todos os níveis escolares, a fim de fazer com que o empreendedorismo seja considerado como carreira desde o ensino básico; e engajar professores como parceiros no empreendedorismo, estimulando-os a atuarem junto aos alunos na formação de competências e habilidades empreendedoras.

3) Redução de barreiras de entrada e saída: A categoria barreiras de entrada e saída trata da diminuição de barreiras legais e fiscais que possam dificultar a atividade empreendedora. Tais barreiras exercem forte influência nos micro e pequenos empreendimentos e no empreendedor, de maneira geral, tendo em vista que estes não conseguem muitas vezes arcarem com altas cargas tributárias, enfrentam forte pressão do mercado para competirem e não dispõem de tantos recursos financeiros para traçarem algumas ações inerentes ao mercado ou melhor se articularem diante dos aspectos legais e fiscais que incidem sobre o negócio.

4) Financiamento: As políticas de financiamento tratam da disponibilização de recursos financeiros que possam impulsionar o empreendedorismo. De acordo Van de Vrande *et al.* (2009), os pequenos empreendimentos detêm pouco recursos se comparados às grandes empresas, o que afeta seu poder competitivo e, por consequência, seu desempenho e até permanência no mercado.

5) Suporte ao empreendedor: As políticas de suporte a grupos específicos têm por objetivo utilizar o empreendedorismo como via de desenvolvimento social e econômico de localidades ou grupos menos favorecidos ou prioritários, no intuito de possibilitar a superação de limitações oriundas das próprias características desses grupos e dos aspectos excludentes que versam o próprio desenvolvimento em seu contexto histórico e cultural.

6) As políticas de suporte a grupos específicos têm por objetivo utilizar o empreendedorismo como via de desenvolvimento Suporte a grupos específicos: social e econômico de localidades ou grupos menos favorecidos ou prioritários, no intuito de possibilitar a superação de limitações oriundas das próprias características desses grupos e dos aspectos excludentes que versam o próprio desenvolvimento em seu contexto histórico e cultural. O apoio ao empreendedorismo por mulheres, por exemplo, se enquadra nessa categoria.

Assim as categorias apontadas por Lundström e Stevenson (2005), norteiam os estudos para compreensão da forma como o empreendedorismo vem se apresentando no cenário de Pindamonhangaba, pois dessa forma, poderá auxiliar na orientação das políticas de desenvolvimento do município.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho analisa a contribuição das políticas públicas de empreendedorismo como forma de incentivo aos empreendedores locais e para fomentar novos mercados com possibilidades mais seguras. Para tanto, foi realizada uma pesquisa descritiva e qualitativa, utilizando bibliografias sobre o assunto, e levantamento de dados disponíveis sobre o município e a região nas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2019), pelos dados disponibilizados no site oficial da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba.

Nessa perspectiva, pretende-se identificar os pontos mais relevantes que contribuem como incentivo a promoção do empreendedorismo e que possibilitem o desenvolvimento regional. O estudo foi dividido em três fases.

Na primeira fase da pesquisa, foi construído um protocolo de levantamento das políticas de empreendedorismo, que norteou a pesquisa descritiva. Paralelamente, na segunda fase, foi construído um formulário de classificação das políticas públicas pesquisadas na cidade de Pindamonhangaba. Na terceira e última fase foi realizada pesquisa com os dados públicos sobre o tema disponível nas bases de dados do IBGE, GEM e Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba.

O município foi escolhido, pois faz parte de região economicamente bem estruturada do Estado de São Paulo. Notadamente podem ser relacionadas empresas do ramo industrial, de transformação, agrícolas na localidade, num total de 88 (oitenta e oito) empresas, pode-se destacar as empresas Confab Industrial, Pecval Industrial, Fabinject Indústria Plástica, Novelis do Brasil, Gerdau, Tenaris, GV do Brasil, Total Lubrificantes, GIVI, Aromax, entre outras que contribuem para o crescimento da economia e precisam de capital humano para atuar em suas diferentes áreas. Na Tabela 1, observam-se os dados socioeconômicos da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Tabela 1: Dados dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

Municípios	Área (km²) ¹	População	PIB 2015	TGCA
		2018 ¹	(mil reais) ¹	(taxa geral de crescimento anual) 2010/2018 (%) ²
Campos do Jordão	290,52	51.763	1.093.067	1
Lagoinha	255,47	4.903	54.379	0,16
Natividade da Serra	833,37	6.681	63.751	0,01
Pindamonhangaba	730	166.475	6.640.810	1,57
Redenção da Serra	309,44	3.863	51.258	-0,03
Santo Antônio do Pinhal	133,01	6.794	91.450	0,58
São Bento do Sapucaí	252,58	10.895	173.239	0,57
São Luiz do Paraitinga	617,32	10.862	142.300	0,34
Taubaté	625	311.854	14.703.592	1,42
Tremembé	191,09	46.642	659.009	1,63
Total Sub-Região 2	4.237,80	620.521	23.672.853	1,38

Fonte: Emplasa (2019)

Desde 2018, Pindamonhangaba têm sido destaque com os maiores índices de geração de emprego, sendo líder do Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. De acordo com o CAGED (2019), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, Pindamonhangaba também ganhou destaque quanto aos números de empregos em 2020. Foi também, uma das poucas cidades da região que ficou positiva, ao contrário dos municípios vizinhos. São José dos Campos fechou 196 postos de trabalho, Jacareí com saldo negativo de 29 empregos e Pindamonhangaba fechou o ano com saldo positivo de 1069 vagas, contra 604 de Taubaté, 456 de Guaratinguetá, 419 de Caçapava e 184 de Lorena.

Com isso, observa-se a necessidade de oferecer melhores condições para o desenvolvimento local do município escolhido para o estudo, proporcionando novas possibilidades para empreender e gerar empregos, por meio de propostas de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento regional.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Observou-se por meio da pesquisa a atuação da prefeitura junto ao Sebrae, que movimenta projetos para fomentar o empreendedorismo na região. Segundo o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), o trabalho promove a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro pequenas empresas – aqueles com faturamento bruto anual de até R\$ 4,8 milhões atuando com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia. Por meio de parcerias com os setores público e privado, programas de capacitação, acesso

ao crédito e à inovação, estímulo ao associativismo, feiras e rodadas de negócios auxiliam no processo do empreendimento.

As soluções desenvolvidas pelo Sebrae atendem desde o empreendedor que pretende abrir seu primeiro negócio até pequenas empresas que já estão consolidadas e buscam um novo posicionamento no mercado. Para garantir o atendimento aos pequenos negócios, o Sebrae atua em todo o território nacional. No Quadro 2, apresenta-se os tipos de programas encontrados no município de Pindamonhangaba.

Quadro 1: Programas e Políticas na cidade de Pindamonhangaba

NOME	TIPO	ORGÃO	OBJETIVO	FOCO
SEBRAE	Ação	Entidade privada sem fins lucrativos	Oferece cursos, treinamentos, serviços de consultoria, fácil acesso à linhas de crédito, e todo o apoio que uma Micro ou Pequena empresa precisa.	Suporte ao Empreendedor com cursos e consultoria
SEBRAE AQUI	Ação	Prefeitura de Pindamonhangaba, em parceria com o Sincomércio e a Acip	Posto de Atendimento ao Empreendedor (PAE).	Desenvolvimento de Micro e pequenas empresas da região
Banco do Povo	Ação	Governo do Estado	Objetivo de auxiliar o micro e pequeno empresário	Financiamento e Suporte a Grupos Específicos.
A Associação Comercial e Industrial de Pindamonhangaba (ACIP)	Programa	Grupo de empresários	Objetivo de aquecer as vendas no comércio local e em desenvolver os profissionais com treinamento, melhorando assim o desempenho e a atuação comercial.	Suporte ao Empreendedor
PAT (Posto de Atendimento ao trabalhador)	Programa	Sebrae	Objetivo	Auxiliar as empresas já instaladas na cidade, bem como as empresas que querem se instalar e para quem quer abrir um negócio, fazendo com que a cidade gere mais emprego e renda, criando novas oportunidades para Pindamonhangaba.
LEI Nº 5.602, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2013.	Política de Incentivo	Prefeitura	Objetivo apoiar a instalação de novos negócios em Pindamonhangaba	Autoriza a criação de Distrito Empresarial, concede incentivos fiscais e outros benefícios às sociedades empresariais que vierem a se instalar no Município e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelas autoras

Em 2020, motivada pela crise econômica causada pela pandemia do Covid-19, registrou-se um aumento na procura por empréstimos junto ao serviço do incentivo do Banco do Povo. Na tentativa de minimizar os impactos causadas pela crise financeira, os em-

preendedores de Pindamonhangaba passaram a ver o Banco do Povo como meio de colaboração para as atividades do comércio e serviço.

De acordo com dados do Banco do Povo, em 2020, verifica-se que as concessões de empréstimo tiveram elevação de cerca de 50% durante a pandemia. É importante destacar que de abril a setembro de 2020 foram efetivados 29 contratos que juntos somam valor de mais de R\$ 500 mil de financiamento concedido aos empreendedores.

Para colaborar com os empreendedores da cidade, Prefeitura e Banco do Povo, por meio de parcerias com o Estado e o Sebrae, têm disponibilizado ainda taxa de juros baixas para os residentes do município.

O público atendido pelo Banco do Povo (PREFEITURA DE PINDAMONHANGABA, 2020) é diferenciado, pois são empreendedores formais ou empreendedores com potencial de formalização do seu empreendimento. Essa perspectiva demonstra que há a expectativa de um resultado favorável, tanto para expansão dos negócios quanto para o empreendedor, trazendo resultados positivos para o município.

Outro ponto que merece destaque é a Lei Ordinária nº 5.602, de 19 de dezembro de 2013 que concede incentivos fiscais e outros benefícios às sociedades empresariais que se instalarem no município de Pindamonhangaba. Esta política contribui para a disseminação da cultura empreendedora ajudando na geração de emprego e renda proporcionando o desenvolvimento regional.

A pesquisa no município de Pindamonhangaba, permeia as seis categorias apresentadas por Lundström e Stevenson (2005), no qual foram explorados nos atuais programas:

- Promoção da cultura empreendedora e educação empreendedora: O município dispõe de cursos voltados para empreendedorismo e capacitação, através de instituições e faculdades da região. Está sendo implantada em parceria com o Sebrae a sala do empreendedor, para facilitar os processos de abertura de empresas, regularização e baixa; bem como serviços exclusivos aos Microempreendedores Individuais (MEI).
- Redução de barreiras de entrada e saída, Suporte ao empreendedor: LEI Nº 5.602, de 19 de dezembro de 2013, que autoriza a criação de Distrito Empresarial, concede incentivos fiscais e outros benefícios às sociedades empresariais que vierem a se instalar no Município. e dá outras providências.
- Suporte a grupos específicos: Segundo a Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba (2020), no ano de pandemia a prefeitura está integrando o Programa Juventude Empreendedora Online. Trata-se de Programa idealizado pelo Fórum da Juventude CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) em parceria do Conselho Nacional de Juventude e a Coordenação de Juventude do Governo do Estado de São Paulo. O foco deste Programa é orientar jovens de 17 a 29 anos a criar e manter negócios com baixo ou zero investimento. O Programa Juventude

Empreendedora foi criado para capacitar esses jovens a abrirem seus próprios negócios. Porém, devido à pandemia do coronavírus (COVID-19), a iniciativa se adaptou para ser implantada na internet, surgindo o Juventude Empreendedora Online, que visa apoiar jovens que precisam abrir um negócio para ter renda própria e os pequenos e microempreendedores que enfrentam dificuldades para manter o negócio com as portas abertas e lucrando, mesmo em meio à pandemia.

- **Financiamento:** Banco do Povo - com objetivo de auxiliar o micro e pequeno empresário o Banco do Povo do governo do Estado está disponibilizando crédito para auxiliar o empreendedor de Pindamonhangaba. Os interessados podem obter crédito de R\$ 200,00 até R\$ 20.000,00, com taxas de juros de 0,35% ao mês, carência de 90 dias, sendo que até R\$ 3.000,00 não há necessidade de avalista.

Observou-se que o município de Pindamonhangaba está investindo em parcerias e com projetos para fomentar a cultura empreendedora na região e tem estimulado a cultura empreendedora em projetos motivados pela abertura de novos negócios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento da contribuição do empreendedorismo para o desenvolvimento econômico local tem atraído o interesse de estudos e pesquisas na área das ciências sociais aplicadas. No entanto, a complexidade gerada pelos diversos tipos de empreendimentos requer diferentes abordagens para compreender os inúmeros setores e abrangências que compõem o universo dessas empresas.

Deste modo, este trabalho teve o objetivo de identificar as ações oriundas de políticas públicas estão sendo realizadas no município de Pindamonhangaba, como incentivo ao empreendedorismo local.

Assim sendo, verifica-se que os resultados apontam que o município de Pindamonhangaba possui seis programas que fomentam o empreendedorismo local. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, atua em duas frentes no município: um, com cursos de capacitação preparando e fortalecendo a participação de pessoas que querem empreender ou que já têm um negócio próprio. O outro é o programa SEBRAE aqui, que leva diversas soluções às micro e pequenas empresas, entre palestras presenciais e online, oficinas e orientações sobre atuação no mercado de trabalho. O município conta também, com o Banco do Povo Paulista (BPP), o programa de microcrédito produtivo desenvolvido pelo Governo do Estado de São Paulo em parceria com a Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba.

Nessa perspectiva, a lei que ampara e fomenta o empreendedorismo local é a Lei nº 5.602, de 19 de dezembro de 2013 que contempla o setor de empreendedorismo, concedendo incentivos fiscais e outros benefícios para empresas que se instalem em Pindamonhangaba.

Deste modo, pode-se verificar que as políticas de empreendedorismo no município de Pindamonhangaba têm um enfoque maior nas questões relacionadas ao apoio financeiro, inclusive nesse momento de pandemia da Covid-19, com o apoio de instalação de novos empreendimentos por meio da isenção de impostos.

Todavia, não há políticas que contribuem diretamente ao apoio tecnológico e de inovação, de infraestrutura pública e promoção da educação empreendedora que seriam primordiais para que o empreendedorismo fosse visto como uma opção de carreira por vários indivíduos.

Por fim, entende-se que os responsáveis pela criação das políticas de empreendedorismo devem levar em consideração a relevância dos empreendedores em potencial. Identificar as potencialidades locais e orientar o desenvolvimento de políticas públicas e ações mais alinhadas na promoção da cultura empreendedora e da educação empreendedora para estimular o crescimento local.

7. REFERÊNCIAS

BARZA, E. C. N. R. **Estímulo ao empreendedorismo como forma de perpetuar o modo de produção capitalista da exploração do trabalho subordinado**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2019.

BOETTKE, P. J.; COYNE, C. J. Entrepreneurship and Development: cause or consequence? *In*: KOPPL, R.; BERNER, J.; KURRILD-KLITGAARD, P. (Ed.)

Austrian Economics and Entrepreneurial Studies (Advances in Austrian Economics, v. 6), p. 67-87, Amsterdam: Emerald Group Publishing Limited, 2003.

CAMARGO, D.; CUNHA, S. K.; BULGACOV, Y. L. M. A Psicologia de McClelland e a Economia de Schumpeter no campo do empreendedorismo. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, n. 17, p. 111-120, janeiro, 2008.

CAGED. **Empregos Formais**. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/empregador/caged>> Acesso em: 29 mai. 2020.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (EMPLASA). **Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN)**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

FERNANDES, R. J. R. **Análise crítica do discurso de apoio às MPMEs e de fomento ao empreendedorismo no Brasil pós-redemocratização**. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas, 2019.

- FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**, v. 34, n. 2, p. 5-28, abril/junho, 1999.
- FREIRE, C. T.; MARUYAMA, F. M.; POLLI, M. Inovação e empreendedorismo: políticas públicas e ações privadas. **Novos estudos**, n. 109, p. 50-76, 2017.
- GOMES, A. F. O Perfil Empreendedor de Mulheres que conduzem seu Próprio Negócio: um estudo na cidade de Vitória da Conquista-BA. **Revista Alcance - UNIVALI**, v. 11, n. 2, p. 207-226, maio/agosto, 2004.
- GEM, Global Entrepreneurship Monitor. **Empreendedorismo no Brasil**. IBPQ. 2019.
- HITT, M. A.; IRELAND, D. R.; CAMP, S. M.; SEXTON, D. L. **Strategic Entrepreneurship: creating a new mindset**. Oxford, UK: Blackwell, 2002.
- KURATKO, D. F.; AUDRETSCH, D. B. Strategic Entrepreneurship: exploring different perspectives of an emerging concept. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 33, n.1, p. 1-17, january, 2009.
- LIMA, A. C.; POLO, E. F.; MATOS, F. R. N. Empreendedorismo Estratégico: um estudo de caso na indústria automobilística. **Future Studies Research Journal**, v. 1, n. 2, p. 142-163, jul. /dez. 2009.
- LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. A. Entrepreneurship policy—Definitions, foundations and framework. **Entrepreneurship policy: Theory and practice**, p. 41-116, 2005.
- MCCLELLAND, D. C. **Entrepreneurship and achievement motivation: approaches to the science of socio-economic development**. In: LENGYEL, P. (Ed.), Paris: UNESCO, 1971.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA. **Leis e Decreto**. 2021. Disponível em: <<https://www.pindamonhangaba.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- RESENDE, T. C.; EMMENDOERFER, M. L.; MORAIS, M. C. A.; VALADARES, J. L. Empreendedorismo e implementação de políticas públicas. **Revista de Empreendedorismo e Inovação Sustentáveis**, v. 5, n. 2, p. 47-61, 2020.
- SCHUMPETER, J. A. **Os Economistas: teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SOUZA, A. M. E. **Jovens e Educação Empreendedora: que discurso é esse?**. 2006.
- VAN DE VRANDE, V.; DE JONG, J. P.; VANHAVERBEKE, W.; DE ROCHEMONT, M. Open innovation in SMEs: Trends, motives and management challenges. **Technovation**, v. 29, n. 6-7, p. 423-437, 2009.

LETRAMENTO CRÍTICO NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL RESPONSIVA DO PROFISSIONAL MILITAR

LÍVIA APARECIDA DE ALMEIDA E SOUSA

Universidade Federal do Rio de Janeiro/
Universidade da Força Aérea

RESUMO: O artigo relata uma pesquisa de intervenção crítica (MAGALHÃES, 2009) no campo dos letramentos em políticas educacionais a partir do ano de 2019, para os cursos de pós-graduação militar da Força Aérea Brasileira (FAB). Tal análise foi fundamentada na Teoria da Atividade (TA) numa perspectiva sócio-histórica-cultural da atividade (ENGESTRÖN, 2002). A TA serviu como lente para investigar as políticas educacionais responsivas (OLIVEIRA & SZUNDY, 2014) com o foco na introdução da modalidade de educação a distância no contexto da Diretoria de Ensino da Aeronáutica por meio de: perguntas críticas (TORRES, 2011; FREIRE, 2011); quadro teórico sobre concepções de letramento (SOARES, 1998; COPE & KALANTZIS, 2010; LEMKE, 2010; ROJO, 2017 et al.). O estudo ainda está em aberto, já que a diretriz (ICA 37-833, 2019) é recente e os impactos ainda não foram mapeados de modo consciente. Por isso, o letramento crítico (FREIRE, 2010; ROJO, 2016; AU, 2011), como instrumento-e-resultado de mediação nos sistemas de atividade estudados, propicia compreensão do contexto sócio-histórico-cultural da modalidade a distância na Aeronáutica.

PALAVRA-CHAVE: Letramentos. Teoria da Atividade. Política Educacional. Educação a Distância.

ABSTRACT: The article reports a critical intervention research (MAGALHÃES, 2009) in the field of literacies in educational policies from the year 2019, for the military post-training courses of the Brazilian Air Force. Such analysis was based on Activity Theory in a socio-historical-cultural perspective of the activity (ENGESTRÖN, 2002). AT served as a lens to investigate responsive educational policies (OLIVEIRA & SZUNDY, 2014) with a focus on introducing the distance education modality in the context of the Aeronautics Education Directorate through: critical questions (TORRES, 2011; FREIRE, 2011); theoretical framework on literacy concepts (SOARES, 1998; COPE & KALANTZIS, 2010; LEMKE, 2010; ROJO, 2017 et al.). The study is still open, since the guideline (ICA 37-833, 2019) is recent and the impacts have not yet been consciously mapped. For this reason, critical literacy (FREIRE, 2010; ROJO, 2016; AU, 2011), as an instrument-and-result of mediation in the studied activity systems, provides an understanding of the socio-historical-cultural context of distance learning in Aeronautics.

KEYWORDS: Literacies. Activity Theory. Educational politics. Distance Education

1. INTRODUÇÃO

Com o Plano de Modernização da Força Aérea Brasileira, elaborou-se um documento contendo o planejamento estratégico para FAB até 2041: *Concepção Estratégica da Força Aérea 100* (DCA 11-45/2016). A reestruturação de sistemas não só interferiu nos meios aéreos, com a introdução de novos equipamentos e aeronaves de última geração, mas também em uma capacitação mais inovadora dos recursos humanos, alinhada com um pensamento reflexivo, crítico e dinâmico, uma vez que são as pessoas que provocam mudanças desejadas ou não.

A partir deste documento macro, foi elaborado o Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica (PCA 37-11/2017, p.54), onde há o reconhecimento que as inovações tecnológicas podem ser uma grande aliada ao processo de formação e pós-formação, bem como uma facilitadora no cumprimento eficaz das missões atinentes ao Comando da Aeronáutica. Em dezembro de 2019, foi homologada a Portaria DIRENS nº 72/DNT com a ICA 37-833, que institucionalizou a Educação a Distância no âmbito da Diretoria de Ensino da Aeronáutica. É nesse contexto de criação da diretriz em EaD que este relato se configura.

A partir das discussões sobre o processo de normatização e de práticas educacionais na modalidade a distância nos cursos de carreira dos militares, fui designada a participar de um grupo de trabalho para mapear processos de ensino e aprendizagem e criar dispositivos legais e pedagógicos para a criação de políticas educacionais responsivas. Minha pesquisa tem o caráter crítico colaborativo (MAGALHÃES, 2009), ou seja, de intervenção na realidade acadêmica e militar. Nesse sentido, os conhecimentos compartilhados na disciplina “Discurso, Aprendizagem e Poder (LEG 822)”¹ sobre estudos de letramentos: múltiplas perspectivas contribuíram na articulação de ideias e na elaboração das diretrizes sobre a educação na modalidade a distância do contexto em tela, uma vez que auxiliou no entendimento sobre uma educação crítica² com uma visão multidimensional sobre letramento.

Este trabalho tem como objetivo descrever como as ideias discutidas na disciplina mencionada contribuíram na elaboração da diretriz de institucionalização da educação a distância no âmbito da Diretoria de Ensino da Aeronáutica. Para isso, compreender o contexto estratégico da educação a distância na Força Aérea Brasileira e articular as concepções de letramento (SOARES, 1998; COPE & KALANTZIS, 2010; LEMKE, 2010; ROJO, 2017 et al.), numa perspectiva de educação crítica (TORRES, 2011; FREIRE, 2011) e responsiva (OLIVEIRA & SZUNDY, 2014), na formação do profissional militar no século XXI, à luz da teoria da atividade (ENGESTRÖN, 2002), fazem-se necessários, a fim de se afastar

1 Disciplina do Programa Interdisciplinar de Linguística Aplicada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, segundo semestre do ano de 2019.

2 Segundo uma visão freireana, a educação crítica é compreendida aqui como aquela que gera o debate com os alunos e pares; a discussão, a análise situacional sócio-política e sua capacidade interpretativa da vida, de modo holístico. A educação crítica se opõe a educação de cunho utilitarista.

de uma perspectiva tecnocêntrica e se aproximar mais das atividades humanas (KAPTELININ & NARDI *apud* MURPHY & RODRIGUEZ-MANZANARES, 2008).

2. CONTEXTUALIZAÇÃO ESTRATÉGICA

O Plano Estratégico Militar da Aeronáutica é um projeto global de preparação dos militares para agir em cenários políticos e estratégicos de emprego. Por outro lado, para que esse projeto macro ocorra, outros intermediários precisam co-existir, como o projeto de institucionalização da educação a distância no âmbito da Diretoria de Ensino da Aeronáutica (DIRENS), a fim de atender as necessidades das organizações de ensino³ subordinadas à Diretoria, conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 1: Organograma DIRENS



Fonte: www.fab.mil.br/organograma, adaptação da autora, 2020.

Entende-se como institucionalização da EaD a construção de medidas planejadas e implementadas na área de formação e pós-formação da Força. Essas diretrizes regulamentam a oferta de cursos a distância ou semipresencial com recursos humanos e financeiros próprios, a fim de criar caminhos para que a modalidade a distância esteja imbricada nas ações e políticas institucionais. Com essa integração política e educacional, passa-se a enxergar as práticas de ensino, extensão e gestão de EaD como potencializadoras de trilhas de aprendizagens para a formação do perfil profissional militar do século XXI: apri-

3 AFA – Academia da Força Aérea; EEAR – Escola de Especialistas de Aeronáutica; CIAAR – Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica; UNIFA – Universidade da Força Aérea; ECEMAR – Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica - EAOAR – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica; e EPCAR – Escola Preparatória de cadetes do Ar.

moramento contínuo nos processos de trabalho e eficiência dos recursos humanos (PCA 11-47, p.30, 2018).

Antes de elaborarmos normas ou regras institucionalizantes precisamos refletir sobre as demandas que recaem neste tempo de mudanças rápidas; tecnologias inovadoras; meios aéreos cada vez mais potentes em seu raio de ação. Pensar sobre os processos em constantes reconstruções, abertos, flexíveis, híbridos, mas ao mesmo tempo situados em um contexto sócio-histórico-cultural que reflete e refrata uma expressão de poder nacional que é a Força Armada, mais especificamente, a Força Aérea Brasileira.

No Plano Estratégico da Aeronáutica (PCA 11-47, 2018), que está interligado à Estratégia Nacional de Defesa (END), há objetivos estratégicos⁴ atrelados ao desenvolvimento tecnológico, mas principalmente humanos: “qualificar e habilitar os recursos humanos para o exercício de cargos e funções de interesse do poder aéreo e espacial para a gestão pública”(PCA 47-11, item 6.3.12.1, 2018). Por isso, é enfático em muitas passagens a necessidade de capacitação dos recursos humanos.

Conforme discutem Kaptelinin e Nardi (*apud* MURPHY & RODRIGUEZ-MANZANARES, 2008), para avaliarmos a conjuntura de inserção de novas tecnologias educacionais, deve-se afastar de uma perspectiva tecnocêntrica (tecnologias digitais como foco de interesse) para compreender o aporte tecnológico como parte de um escopo mais amplo das atividades humanas. Mais do que reproduzir conhecimentos técnicos, como saber pilotar modernos vetores aéreos, por exemplo, homens e mulheres; civis e militares; oficiais e graduados necessitam de constante aprimoramento de suas *performances*⁵ e consciência crítica de suas responsabilidades, para desafios ainda mais complexos em um mundo em descontrole e de constantes ameaças.

Seguindo a linha estratégica do documento norteador em tela, a necessidade de se pensar uma política de ensino a distância como ato responsivo emerge, uma vez que o próprio documento cita, no item 6.3.12.5, que se deve *expandir a prática do ensino a distância, eventualmente como pré-requisito para o ensino presencial, de forma a ampliar as possibilidades de capacitação e reduzir custos*. Mas será que a responsabilidade consiste apenas no “saber fazer” para evitar desperdício de ordem financeira e econômica?

Por isso, o intuito desta pesquisa não é tentar colocar em “caixinhas” (conceitos e definições) do que é uma política de EaD, isto é, em categorias de como deve ser realizado o processo de desenvolvimento de cursos ou disciplinas na modalidade a distância, uma vez que quando mais tentamos fixar (engessar) o processo, que é fluido, contraditório e fragmentado, mais nos afastamos do saber da prática, do que funciona; do que é real e significativo para cada público-alvo. Logo, o propósito é ler criticamente o que foi escrito sobre a institucionalização da EaD no âmbito da Diretoria de Ensino, e refletir sobre suas

4 O objetivo estratégico relacionado ao Ensino está na PCA 47-11, 2018 nº M181400 que diz assim: “modernizar o sistema de ensino da Aeronáutica, cuja finalidade é garantir que o sistema de ensino seja aprimorado, notadamente pelas mudanças culturais e pedagógicas ocorridas ao longo das últimas décadas. ”

5 Interpretado aqui como agência.

implicações nos sistemas de atividades que envolvem a implementação e desenvolvimento da modalidade a distância nas organizações de ensino da Aeronáutica.

Aproximando-se da ideia de vygotskiana (NEWMAN & HOLZMAN, 2002, p.45), a elaboração de uma diretriz de ação, ou seja, de um *método* que seja *simultaneamente um pré-requisito e um produto, o instrumento e o resultado do estudo* que deve orientar práticas coletivas como *instrumento-e-resultado* (o método da *práxis*) e não, simplesmente, *instrumento-para-resultado* (método pragmático). Lemke (2010) chama atenção da necessidade de pensarmos em nossos hábitos institucionais de ensinar e aprender diante das transformações provocadas pelas tecnologias (digitais) da informação e comunicação: interação; necessidades; controle; questões políticas e ideológicas; economia; divisão de trabalho. Essas questões serão desdobradas ao analisarmos os sistemas de atividades selecionados neste estudo.

Busca-se, nesta pesquisa, encontrar os rastros; as pistas que nos indicam como a agência das pessoas diante das situações-problema em seu cotidiano de trabalho enfrentam e solucionam suas questões. Recuperar a história e a vivência de sistemas de educação a distância na Aeronáutica é o primeiro passo para se tomar uma consciência situacional e coletiva. Por isso, a descrição do processo de formulação da primeira diretriz sobre a institucionalização da EaD é o foco deste estudo.

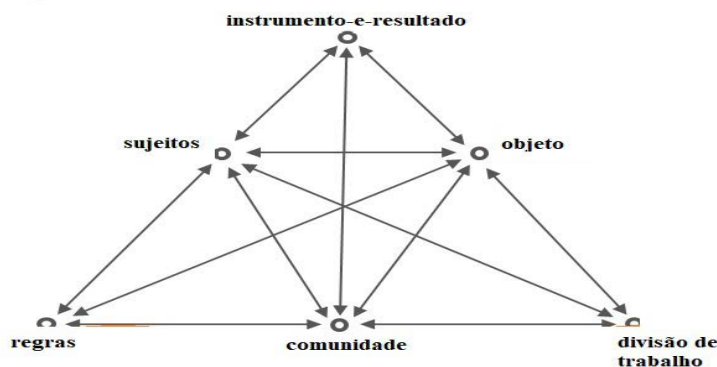
Logo, discutir sobre a construção crítica e coletiva de diretrizes sobre a modalidade a distância no âmbito da Diretoria de Ensino (DIRENS) requer uma análise mais aprofundada sobre a concepção trans/interdisciplinar de várias áreas do conhecimento pedagógico, político, administrativo, tecnológico e linguístico. Por isso, na inter-relação de sistemas de atividades imbricados na institucionalização da EaD na Aeronáutica, as percepções sobre letramentos devem estar presentes na análise dos enunciados.

A seguir, apontarei algumas noções de letramento discutidas, na disciplina já anunciada neste trabalho, que colaboraram para a argumentação e elaboração do documento norteador dos processos da EaD na DIRENS.

3 SISTEMAS DE ATIVIDADES E MULTILETRAMENTOS

Compreende-se que a Teoria da Atividade, como um sistema conceitual de análise de dados, pode colaborar para a interpretação do contexto em tela por ser considerada uma unidade mínima de análise flexível e dinâmica composta por elementos seis elementos que se relacionam: instrumento; sujeito; objeto; regras; comunidade; e divisão de trabalho, conforme a figura abaixo.

Figura 2 – Sistema de Atividade



Fonte: Engeström, 2002, adaptado pela autora 2020.

O **sujeito** de um sistema de atividades é o indivíduo ou grupo de pessoas em que as ações estão orientadas por metas conscientes⁶. Já o **objeto** refere-se à ‘matéria-prima’ ou ‘espaço problemático’ no qual a atividade é dirigida e que é moldado ou transformado em resultados com a ajuda de ferramentas físicas e simbólicas, externas e internas”; ele precede e motiva a atividade e é dinâmico, sujeito à mudança ao longo dela (TAVARES, 2004). O **instrumento-e-resultado** (ferramentas mediadoras) podem ser externos, materiais (por exemplo computador) ou interno, simbólico (por exemplo leis). Esses instrumentos mediadores participam da transformação do objeto em um resultado, que pode ser desejado ou inesperado, ativando ou restringindo a atividade. A **comunidade** refere-se aos participantes de um sistema de atividades que compartilham o mesmo objeto. A **divisão do trabalho** formata como os sujeitos agem sobre o objeto, relacionando-se com as funções ou entre os membros da comunidade e as divisões de poder e *status*. As **regras** são normas explícitas e implícitas que regulam a atividade, mediando sujeito e comunidade nas interações dentro do sistema (ENGESTRÖM *apud* TAVARES, 2004).

Ao buscarmos o suporte teórico-metodológico na Teoria da Atividade, não esperamos encontrar causalidades para situações-problema que podemos encontrar no dia a dia em nossas atividades. Os sistemas de atividades possuem cinco princípios que os tornam dinâmicos, flexíveis e imprevisíveis: sistema de atividade; multivocalidade; historicidade; contradição e aprendizagem expansiva. De acordo com o primeiro princípio, a principal unidade de análise em TA é o **sistema de atividade** (ENGESTRÖM, 2001), em que **múltiplas vozes** (segundo princípio) referem-se às múltiplas perspectivas, interesses e tradições, que podem ser uma fonte de problemas e de transformação no sistema, como membros de um sistema de atividades “carrega suas próprias histórias diversas” e o próprio sistema “carrega múltiplas camadas e vertentes da história gravadas em seus artefatos, regras e convenções” (ENGESTRÖM, 2001, p. 136).

Já o terceiro princípio relaciona-se à **historicidade** que ajuda entender seus problemas e seus potenciais, porque partes de fases mais antigas de muitas atividades permane-

6 Conforme explica Tavares (2004), uma atividade pode suscitar diferentes metas e, portanto, ser realizada através de diferentes ações, assim como uma ação pode integrar diferentes atividades.

cem embutidas nelas à medida que se desenvolvem (TAVARES, 2004), como a disciplina e a hierarquia no ambiente de caserna. Nesse contexto, o princípio das **contradições** pode resultar em tensões, mas também em transformação nos sistemas de atividades. Aqui, por exemplo, uma contradição, nas práticas de letramento, ocorre quando um novo conceito como letramento digital ou crítico é introduzido em seu sistema de atividades e há confrontos de entendimento com um elemento antigo. O resultado pode ser o planejado pelos sujeitos, ou não, mas o sistema nunca é o mesmo. A **aprendizagem expansiva** (quinto princípio) refere-se à possibilidade de transformações expansivas na atividade sistemas através da re-conceitualização ou re-desenho do objeto e do motivo da atividade.

É importante compreender que o conceito de mediação, trazida por Vygotsky (*apud* TAVARES, 2004), na primeira geração da TA, faz-nos entender que não há possibilidade de se obter um resultado direto do tipo estímulo e resposta; causa-efeito, como se acreditava na perspectiva behaviorista. Assim, não basta elaborar uma legislação sobre institucionalização da EaD, numa cultura que é resistente a essa modalidade de ensino como a militar, e crer que todas as escolas subordinadas adotarão tais práticas. Por isso, a mediação traz um caráter dinâmico e dialético nos processos analisados.

Outro ponto crucial da Teoria da Atividade foi a contribuição, na segunda geração da TA, de Leontiev (*apud* TAVARES, 2004) sobre a concepção de atividade coletiva (motivo) que promove a divisão de trabalho; estabelecimento de regras em prol das necessidades da comunidade. Ao apontar esses elementos no sistema de atividade, observamos como as pessoas podem desenvolver e negociar suas ações em busca de um resultado para o coletivo. Essa busca para o bem comum é política e não há neutralidade nesse processo.

Então, como compreender as mudanças e a agir de modo consciente nas incertezas? Apesar de não haver respostas para perguntas como essa, a busca constante para compreender as redes que interligam os sistemas de atividade é a mola motriz para a expansão do entendimento das mudanças que efetivamente ocorrem ao nosso redor. É necessário ler essas redes de sistemas para desenvolver uma conscientização (FREIRE *apud* AU, 2011,) do processo político que requer uma reflexão crítica das ações dos sujeitos envolvidos nas atividades.

Muitas vezes a atividade não é consciente, mas as ações são orientadas por metas conscientes. Por exemplo, a ação de redigir a diretriz de institucionalização da EaD pertencerá há vários sistemas de atividades previsíveis ou não⁷. Diante das constantes transformações tecnológicas e no mundo do trabalho, os projetos políticos pedagógicos devem nortear as práticas educacionais, compreendidas como ações responsivas, nas organizações de ensino.

⁷ Por exemplo, no prefácio da ICA 37-833 está escrito propósito, a meta consciente, do documento: *Aprendizagem significativa, colaboração e cooperação, inovação, criatividade, flexibilidade, proatividade, autonomia como alguns dos atributos que devem ser desenvolvidos no profissional do século XXI. A Educação a Distância vem ao encontro da necessidade de formar e capacitar o efetivo da FAB em multiletramentos para superar as ameaças e cumprir a missão de modo eficiente e eficaz, de forma a ampliar as possibilidades de capacitação e redução de custos, como prevê o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica* (PCA 11-47, 2018, p. 42).

Mas para cada processo de transformação da realidade, faz-se necessária uma leitura crítica de mundo (FREIRE *apud* AU, W., 2011), por isso a importância de compreender letramento como um conjunto de práticas discursivas situadas num contexto sócio-histórico-cultural. Logo, esta seção busca descrever o sistema de atividade, ou seja, a criação da institucionalização da Educação a Distância no âmbito da Diretoria de Ensino da Aeronáutica, a fim de compreender a trajetória desse sistema conceitual de análise à luz da Teoria da Atividade (ENGESTRÖN, 2002) e dos multiletramentos (ROJO, 2016; LEMKE, 2010; COPE & KALANTZIS, 2010; OLIVEIRA & SZUNDY, 2014).

Antes da escrita da diretriz sobre EaD na Diretoria de Ensino, foi criado em 2017, na Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, um Centro de Educação a Distância (CEAD), composto por civis e militares de diversas especialidades, mas com inexperiência pedagógica, gerencial e tecnológica em EaD. O dia a dia com os novos colegas de trabalho tem sido um desafio. A expressão “pane a baixa altura” nunca foi tão reverberada nas seções. Ambiente novo; demandas políticas e pedagógicas vindas do Alto Comando; pessoas das mais diversas graduações; tempo de serviço distinto; motivação variada, mas com algo em comum: nunca trabalharam em processos de ensino-aprendizagem na modalidade a distância.

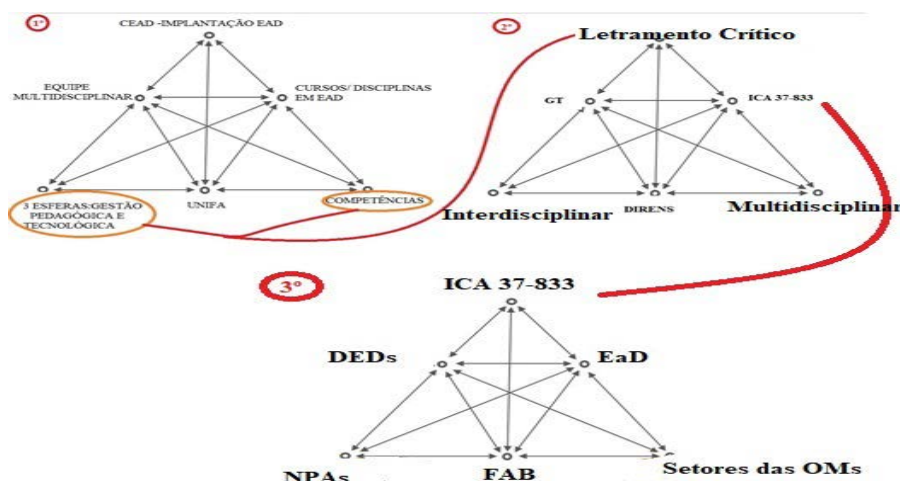
A primeira providência do novo gestor do CEAD foi a de capacitar o pessoal. Primeiro óbice: identificar as principais necessidades para atender as novas demandas. Nomes de seções foram criadas a partir de uma vaga percepção do que é e de como trabalhar na área educacional com a mediação das tecnologias de digitais de informação e comunicação (Seção de Capacitação; Seção Normativa e Pedagógica; Seção de Supervisão Tutorial e Design Educacional e Seção de Tecnologia Gráfica). Como explica Magda Soares o *ser humano não sabe viverem nomear as coisas: enquanto nós não as nomeamos, as coisas parecem não existir* (SOARES, 1998, p.21). Logo, com a falta de entendimento e de cultura organizacional em EaD, o retrabalho era constante, uma vez que o ritmo e a divisão de trabalho foram alterados: de hierarquia de posto para ações multidisciplinares. Conforme afirma Engeströn (2002), ressignificar o instrumento impacta nas regras e divisão de trabalho. O instrumento mediador, num primeiro momento identificado aqui, foi o discurso de implantação do Centro de Educação a Distância (CEAD).

Antes o militar mais antigo ordenava, seguia-se um *chek list* de como fazer, cumpria-se e não havia preocupação com o resultado da ação num contexto macro na instituição. Mas com a implantação da modalidade a distância, não havia uma ‘norma reguladora’ de como fazer os processos nem como fiscalizá-los, uma vez que outras habilidades eram necessárias como informático; midiático; linguístico; semiótico; sinestésico, ou seja, faltava letramento crítico da conjuntura. Como consequência, muitos conflitos internos e externos ao CEAD foram instaurados, desde ordem técnica até política, uma vez que a cultura organizacional não estava preparada, historicamente, para novos agenciamentos de seu efetivo. Como resposta, o clima organizacional passa por turbulências na ordem de construção de novos significados para novas práticas educacionais.

Por atender de modo satisfatório as demandas do Plano Estratégico da Aeronáutica com a criação dos cursos e das disciplinas a distância, a Diretoria de Ensino instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para realizar uma análise crítica da conjuntura, a fim de expandir a EaD para as demais unidades de ensino da FAB. Por estar desenvolvendo uma pesquisa crítica de colaboração, eu participei do GT intervindo na elaboração de políticas de educação a distância, buscando alinhar as necessidades da FAB às contingências de trabalho de modo responsivo.

As regras (como fazer?) e as divisões de trabalho (o quê fazer?) do primeiro sistema de atividade, que tinha como instrumento mediador as orientações pedagógicas, gerenciais e tecnológicas para a implementação do Centro de Educação a Distância na UNIFA, transformaram-se juntamente com as diretrizes do Alto Comando como instrumento de mediação, tanto no campo semiótico como no simbólico. O sistema de atividade “implantação do CEAD” expandiu em redes, criando novas ferramentas conceituais de mediação em busca de novos resultados. O sistema de atividade “institucionalização da EAD” reflete e refrata o primeiro sistema, uma vez que está interconectado numa relação dialética e dialógica que foca as contradições como causativas e as perturbações como indicadoras de potencial de novas ações coletivas e históricas, segundo Tavares (2004). A imagem abaixo busca ilustrar os elementos que compõem o sistema de atividade e que cada um representa, segundo Engeström (*apud* TAVARES, 2004).

Figura 3 – Sistemas de Atividades em Rede



Fonte: autora, 2020

O terceiro sistema de atividade é algo virtual, ou seja, é a expectativa que se espera tendo a “Institucionalização da EaD no âmbito da DIRENS” (ICA 37-833) como instrumento de mediação nas Divisões de Ensino a Distância (DED) nas Organizações Militares (OM) de ensino, tendo como objeto/motivo a consolidação da EaD na Força Aérea Brasileira (FAB), nas quais as regras são expostas nas Norma Padrão de Ação (documento oficial da Aeronáutica que se refere às tarefas a serem desenvolvidas por cada setor das unidades).

O terceiro sistema é uma meta consciente e se desenvolve em meio de conflitos e contradições.

Compreendendo o Centro de Educação a Distância como um sistema de atividade interconectado como os demais sistemas de atividade da área do ensino no Comando da Aeronáutica, observa-se que o objeto desse sistema, de acordo com o Plano Estratégico da Aeronáutica (PCA 47-11, 2018, item 6.3.12.5), é *expandir a prática do ensino a distância, eventualmente como pré-requisito para o ensino presencial, de forma a ampliar as possibilidades de capacitação e reduzir os custos*. Por outro lado, na prática, no momento da implementação e desenvolvimento do Centro de Educação a Distância o objeto torna-se instrumento e abre-se para novos sistemas de atividade.

A que se atribui, então, “as panes a baixa altura” na implantação da modalidade a distância? Uma possibilidade de resposta seria a falta de letramento ou multiletramentos como elemento mediador para as demais ações, ou seja, a valorização de práticas de letramento (ROJO, 2016), envolvendo diferentes contextos culturais dentro e fora da própria Força Aérea, principalmente de letramento crítico⁸.

A introdução do ambiente digital, para o contexto de formação e pós-formação de militares, trouxe a necessidade de desenvolver práticas e procedimentos técnicos e funcionais específicos, já que novas habilidades, capacidades e competências de leitura e escrita emergem por meio de signos mediadores em textos multimodais e multisemióticos. Como aprendê-los, como ensiná-los, como produzi-los e como transformá-los em algo significativo na e para a realidade em constante transformação e demandas políticas e econômicas?

Segundo Cope & Kalantzis (2010), o letramento precisa de muito mais do que o básico tradicional de leitura e escrita da língua nacional: *no ambiente de trabalho da nova economia, letramento é entendido como um conjunto de estratégias de comunicação flexíveis e variáveis, sempre divergentes de acordo com as culturas e linguagens sociais das tecnologias, grupos funcionais, tipos de organização e clientela de nicho*. Conforme Lemke (2010), letramento é entendido como *um conjunto de competências culturais para construir significados sociais reconhecíveis através do uso de tecnologias materiais particulares. [...] nossas tecnologias estão nos movendo da era da ‘escrita’ para a era da ‘autoria multimidiática*.

Aproximando a ideia para o contexto desta pesquisa, notamos que estamos no meio de uma profunda mudança no equilíbrio da agência, na qual, como trabalhadores, cidadãos e pessoas, somos cada vez mais obrigados a ser usuários, jogadores, criadores e consumidores exigentes, em vez de espectadores, delegados (representantes), audiências ou consumidores passivos de uma modernidade anterior (COPE & KALANTIS, 2010). Desse modo, uma política responsiva deve discutir também a agência na interação professor e aluno no ambiente on-line, a fim de que não ocorra uma mera transposição de práticas

⁸ O letramento crítico é a habilidade de ler um texto de maneira ativa e reflexiva com o intuito de compreender as relações de poder, de desigualdade e de injustiça na sociedade (FREIRE apud AU, 2011).

tradicionais de ensino transmissivo e passivo, como é comum na modalidade presencial no contexto militar.

Seguindo a linha de pensamento de uma pedagogia dos multiletramentos, caracteristicamente transformadora uma vez que se baseia nas noções de design e significado-como-transformação, própria diretriz, em sua concepção pedagógica, ressalta essa agência entre os partícipes do processo como propiciadores de significação, quando cita no item 2.2.3 (ICA 7-833, p. 8) que

Docentes e discentes devem ser parceiros nas trilhas de aprendizagens na construção de competências necessárias às atividades institucionais da FAB. O conteúdo educacional não deve ser considerado um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar um conhecimento significativo e responsivo, de acordo com os propósitos da FAB.

Logo, educadores e aprendizes devem se tornar participantes ativos na busca de mudanças sociais, de desenhos outros de futuros a partir da multiplicidade de mídias, culturas e linguagens que caracterizam a vida na contemporaneidade (COPE & KALANTIZ, 2000) e estão coesos à realidade circundante.

Antes de ser um documento prescritivo, a instrução normativa propõe-se a ser um quadro conceitual, a fim de orientar as Divisões de Educação a Distância da Diretoria de Ensino sobre conceitos relacionados à nova modalidade educacional. Conforme explica *esta Instrução apresenta um quadro conceitual que possibilitará a DED a compreensão dos elementos e práticas pedagógicas que envolvem a modalidade de educação a distância* (ICA 7-833, 2019 p. 8).

Na próxima seção deste relato, discutirei mais detalhadamente as impressões desses sistemas de atividades que buscam como resultado orientações sobre as novas práticas de ensinar e aprender nas organizações militares subordinadas à Diretoria de Ensino da Aeronáutica.

4 RESULTADOS E IMPRESSÕES

Busquei desenvolver uma pesquisa de intervenção, conhecida como pesquisa crítica de colaboração (MAGALHÃES, 2012), no processo de ensino e aprendizagem que compreende a linguagem como mediadora e constituidora das relações humanas, no contexto sócio-histórico-cultural do desenvolvimento de uma diretriz que norteia as práticas relacionadas à Educação a Distância no âmbito da Diretoria de Ensino da Aeronáutica. Ela é um tipo de investigação eminentemente pedagógica e política, que serve à educação do homem/mulher cidadão preocupado em organizar a existência coletiva.

Uma análise interpretativa da experiência da implementação do CEAD (1º sistema); passando para o grupo de trabalho para a elaboração da diretriz, com foco no letramento crítico (2º sistema) até a consolidação do normativo propriamente dito – ICA 37-833 (3º sistema). Uma visão multiperspectivada dos sistemas de atividades envolvidos possibilitou entender como *sistema funcional de interações sócio-histórica-culturais que constitui o comportamento* individual e coletivo (TAVARES, 2004).

Como explica Lemke (2010, p.461), os sistemas são processos interdependentes que se integram, ou seja, as atividades humanas e práticas sociais – consideradas como um sistema de acontecimentos - são interdependentes: um sistema ‘ecossocial’. Nossas práticas antigas assumem novos significados nestes novos cenários; novos desafios, novas missões, novas oportunidades surgirão, novas surpresas se tornarão prováveis, em que mudança e transformação estão em curso.

Considerando que as ações devem ser compreendidas dentro do contexto da atividade coletiva (TAVARES, 2004), discute-se, preliminarmente, que qualquer mudança no contexto impacta diretamente na divisão do trabalho e regras na comunidade envolvida, ou seja, no processo de ensinar e de aprender. O documento norteador, visto como instrumento-e-resultado (atividade macro) está interconectado a outros sistemas de atividades, como em uma cadeia criativa em expansão que potencializa mudanças nas regras e na divisão de trabalho, conforme observado na Figura 3 deste relato.

No primeiro sistema, os participantes (sujeitos) constituem a equipe multidisciplinar do CEAD que tinha como instrumento mediador a missão de se implementar o Centro de Educação a distância com o objetivo de desenvolver cursos e disciplinas nessa modalidade, para a comunidade da Universidade da Força Aérea. As regras eram desdobramentos do sistema militar que preconiza a hierarquia e a disciplina, como consequência a divisão de trabalho relacionava-se a essa configuração de relação de poder. Todavia, por conta de a atividade em si exigir novas habilidades tecnológicas e de gestão, as pessoas que tinham mais letramento digital e crítico assumiam funções mais relevantes, independente da graduação ou posto. Por isso, as regras passaram girar em torno de três eixos: pedagógico, administrativo e tecnológico e a divisão do trabalho tornou-se por competências.

A partir de então, novos significados foram sendo co-construídos a partir das regras e da divisão de trabalho implícitas, ou seja, não registradas, mas de fato assumidas. Por não haver nenhum documento que orientasse quem faz o quê, como e quando, vários conflitos de ordem interpessoal foram instaurados. Um segundo sistema destacado foi mediado pelo letramento crítico que compreendia as situações de desigualdade e relações de poder como fatores desestabilizadores para a modalidade a distância. Então, um grupo de trabalho (GT) foi criado com membros da Diretoria de Ensino (órgão superior) e do Centro de Educação a Distância, tendo como objeto a criação de um documento que Institucionalizasse a EaD no âmbito da comunidade da Diretoria de Ensino e das suas escolas subordinadas, conforme organograma apresentado na introdução deste artigo, com regras baseadas na interdisciplinaridade e com as funções multidisciplinares.

Já o terceiro sistema é algo virtual, ou seja, existe no campo da significação, uma vez que a diretriz de “Institucionalização da EaD no âmbito da DIRENS – ICA 37-833, 2019” é uma proposta conceitual de processos na modalidade a distância a serem desenvolvidos nas escolas de modo mais responsivo e crítico. As pessoas que fazem parte das Divisões de Educação a Distância (DED) buscarão desenhar seus cursos e disciplinas, a fim de que *os currículos dos cursos a distância devem ter coerência com a concepção teórica e metodológica de cada contexto de formação, de acordo com o seu projeto pedagógico e com seus conteúdos flexíveis* (ICA 37-833, p. 8, item 2.2.4, 2019). Como é uma prática histórica e cultural na Força, cada setor planejará suas Normas Padrões de Ação (NPA), a partir das interpretações do texto da diretriz, formando suas regras e divisões de trabalho, a fim de atender a uma comunidade bem mais ampla: a Força Aérea Brasileira (FAB).

Conforme explica Lemke (2010), há dois tipos de construção de significados: classificando as coisas em categorias mutuamente exclusivas e/ou distinguindo variações de graus ao longo de vários contínuos de diferenças. Para o primeiro movimento, o autor chama de tipológico (logocêntrico – língua: leitura e escrita); já o segundo, topológico (multimidático e simbiose de signos). Estamos aprendendo a nos organizar na simbiose. São práticas que exigem letramento crítico e tempo para reflexão para chegarmos a soluções plausíveis, responsivas e honestas conosco e com a instituição na qual trabalhamos.

Conforme esquematiza Rojo (2016) ao falar sobre pedagogia de projetos, caráter interdisciplinar, primeiro temos um usuário funcional (ou vários como no primeiro sistema aqui descrito), com competências técnicas e conhecimento prático; em seguida, criador de sentido, que entende como diferentes tipos de textos (curricular, disciplinar, de mundo, político e normativos) e de tecnologias (da escrita ao digital) operam; em um terceiro momento, analista crítico que já entende o que é dito a partir de seleção prévia (como a diretriz proposta) para expandir para a dinâmica transformadora, o qual usa o que foi aprendido para criar novos modos de relações.

Diante do que expus, vale a pena refletir sobre as palavras de Lemke (2010) que diz *a nova ordem cultural mundial não será menos diversa e complexa do que a atual, mas sua base se expandirá através da geografia e da herança familiar para incorporar interesses compartilhados e a participação em comunidades centradas em atividades*. Por isso, há de se trabalhar a partir de metas conscientes, levando em consideração os repertórios dos participantes das comunidades de práticas, a fim de construirmos, colaborativa e cooperativamente, políticas educacionais responsivas e críticas.

5 Considerações Finais

Apesar de os documentos de política e estratégia tratarem ensino por capacidades e competências no âmbito das Forças Armadas, este relato destaca a educação crítica como força motriz de mudanças nos sistemas de atividades.

O objetivo foi articular as ideias discutidas na disciplina “Discurso, Aprendizagem e Poder (LEG 822)” com o quadro conceitual de análise da Teoria da Atividade, a fim de compreender os sistemas de atividade relacionados à política educacional da modalidade a distância, consolidada na criação da ICA 37-833.

A análise holística do processo de desenvolvimento de diretrizes para EaD nos cursos de formação de militares vai além da busca de padrões normatizadores de como “deve ser” o ensino numa perspectiva utilitarista da educação, mas sim de como é “possível fazer” trilhas de aprendizagens, a partir das demandas específicas de cada organização de ensino.

Deve-se considerar o contexto sócio-histórico-cultural (DUARTE, 2015) da EaD na Força Aérea Brasileira e, também, as relações entre os distintos sistemas de atividades políticas; pedagógicas e profissionais. Tais reconfigurações desencadearam a necessidade de se criar uma política educacional mais responsiva e com uma visão de educação crítica, num contexto de reestruturação da própria Força Aérea Brasileira.

Logo, a interlocução com o meio acadêmico possibilitou um diálogo mais profícuo na esfera política e social. Espera-se, assim, com este relato abrir espaços de discussões e ampliar a visão do sistema educacional em rede, a fim de gerar transformações significativas e consistentes, nem sacralizando a educação a distância nem a demonizando, mas a vendo como propiciadora de novas relações sócio-histórico-culturais.

Referências

AU, W. **Lutando com o texto**: contextualizar e recontextualizar a pedagogia crítica de Freire. In Apple M. W. Educação crítica: análise internacional. Porto Alegre: Artmed, 2011. Capítulo 16. Kindle Edition

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 190/ GC3, de 30 de janeiro de 2017. Aprova a primeira alteração da PCA 11-47 “Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2018.

BRASIL. Ministério de Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando-Geral de Pessoal. Diretoria de Ensino. Portaria DIRENS nº 72/DNT, de 17 de dezembro de 2019. Aprova a edição da Institucionalização da Educação a Distância (ICA 37-833). **Boletim do Comando da Aeronáutica nº 231**, Brasília, DF, 19 de dezembro 2019.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria UNIFA nº 83/ CEAD, de 17 de julho de 2017. Aprova a implementação do Centro de Educação a Distância. Boletim Ostensivo nº 145 de 07/08/2017.

COPE, B.; KALANTZIS, M. “Multiliteracies”: New Literacies, New Learning, Pedagogies: An International Journal, 4:3, 164-195 DOI: 10.1080/15544800903076044. Available <https://newlearningonline.com/files/2009/03/M-litsPaper13Apr08.pdf>

DUARTE, Newton. *A Importância da concepção de mundo para a educação escolar: porque a pedagogia histórico-crítica não endossa o silêncio de Wittgenstein*. In.: **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador; v.7, n.1, p. 8-25, jun. 2015.

ENGESTRÖM, Yrjö. *Como superar a encapsulação da atividade escolar*. In: DANIELS, H. (org.). **Uma introdução à Vygotsky**. São Paulo, Loyola, 2002.

LEMKE, JAY L. Letramento **Metamidiático**: transformando significados e mídias. *Trab. Ling. Aplicada*. Campinas, 49/2, 2010, p. 455-479. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/tla/v49n2/09.pdf>. Acessado em 13 de outubro de 2019.

NEWMAN, Fred & HOLZMAN, Lois. **Lev Vygotsky**: cientista revolucionário. Trad Marcos Bagno. 4ª edição. Edições Loyola: São Paulo, 2002

MAGALHÃES, Maria Cecília Camargo. *O método para Vygotsky: a zona proximal de desenvolvimento como zona de colaboração e criticidade criativas*. IN: SCHETTINI, R. H. et al. **Vygotsky: uma revisita no século XXI**. São Paulo: Andross, 2009.

MURPHY, E., & RODRIGUEZ-MANZANARES, M. A. (2008). *Using activity theory and its principle of contradictions to guide research in educational technology*. In.: **Australasian Journal of Educational Technology**, 24(4), 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.14742/ajet.1203>. Acessado em 30 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, M. B. F.; SZUNDY, P. T.C. **Práticas de multiletramentos na escola**: por uma educação responsiva à contemporaneidade. *Bakhtiniana*, São Paulo, 9 (2), Ago/Dez. 2014, p. 184-205. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/bakhtiniana/article/view/19345/15609>.

ROJO, Roxane. **Pedagogia dos Multiletramentos** – Partes: 1 e 2. Publicado em 14 de jul. de 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=IRFrh3z5T5w>. Acessado em 12 de fevereiro, 2020

SOARES, Magda. *Letramento em texto didático*: o que é letramento e alfabetização? In.: SOARES, M. **Letramento**: um tema em três gêneros. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 1998. Kindle Edition.

TAVARES, Kátia Cristina do Amaral. Teoria da Atividade. In: **Aprender a moderar lista de discussão**: um estudo na perspectiva da teoria da atividade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2004.

TORRES, S. J. *O Cavalo de Tróia dos conteúdos curriculares*. In Apple M. W. **Educação crítica**: análise internacional. Porto Alegre: Artmed, 2011. Capítulo 5. Kindle Edition.

NOSSOS PASSOS VÊM DE LONGE: O MOVIMENTO NEGRO & OS AVANÇOS DA LUTA ANTIRRACISTA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

JONATHAN DA SILVA MARCELINO¹ CONSIDERAÇÕES INICIAIS

RESUMO: O presente texto tem como finalidade apresentar alguns aspectos da história do movimento social negro no Brasil, nossa pretensão é promover uma análise sobre a atuação desse movimento social frente ao quadro de exclusão de sua população. Pretendemos demonstrar que ao longo do processo histórico, esse movimento desenvolveu diversas estratégias de luta pela inclusão social do negro e a superação do racismo na sociedade brasileira. Nosso intuito é estabelecer uma relação entre atuação destes movimentos e a conquista de direitos estabelecidos por políticas públicas educacionais, tal como a Lei 10.639/03 que propõe o ensino da educação das relações étnico raciais, a História da África e da Cultura Afro-brasileira nas escolas de todo o país.

Palavras-Chave: Luta Antirracista, Movimento Negro, Lei 10.639/03, e Educação para as Relações Étnico-Raciais.

Não posso e não me interessa transcender a mim mesmo, como habitualmente os cientistas sociais declaram supostamente fazer em relação à suas investigações. Quanto a mim, considero-me parte da matéria investigada. Somente da minha própria experiência e situação no grupo étnico-cultural a que pertencço, interagindo no contexto global da sociedade brasileira, é que posso compreender a realidade que condiciona o meu ser e o define.

Abdias do Nascimento

A pesquisa em tela busca promover um breve histórico do surgimento de movimento negro no Brasil, movimentos esses que possibilitaram inúmeras conquistas sociais no plano das políticas de reparação, nossa pretensão é promover uma análise sobre a atuação desse movimento social frente ao quadro de exclusão de sua população. Pretendemos demonstrar que ao longo do processo histórico, esse movimento desenvolveu diversas estratégias de luta pela inclusão social do negro e a superação do racismo na sociedade brasileira.

¹ Doutor em Geografia Humana no PPGH/USP. Professor de Geografia no Ensino fundamental II & Médio da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. E-mail: prof.jonathan@uol.com.br.

Nosso objetivo, portanto, é estabelecer uma relação entre atuação do Movimento Negro e a conquista de direitos estabelecidos por políticas públicas educacionais, tal como a Lei 10.639/03 que propõe o ensino da educação das relações étnico raciais, a História da África e da Cultura Afro-brasileira nas escolas de todo o país. Tendo em vista que a lei é dialeticamente uma conquista e um instrumento de luta desse movimento que então coloca a educação como um campo prioritário para a superação do racismo.

Nesse sentido, defendemos em nosso trabalho a premissa de que para se compreender o contexto de criação da referida lei, faz-se necessário aprofundar o estudo sobre as reivindicações do movimento social negro, pois, é certa, a participação direta que tal organização teve na efetivação desse dispositivo constitucional. Atualmente, a categoria de análise “movimento negro” é utilizada de forma frequente, e indiscriminada na literatura brasileira. Contudo, sua definição teórica ainda não é consenso entre os pesquisadores, e nem tampouco entre os militantes que se engajam nessa movimentação política. Existem diversas definições e tentativas de compreensão dessa categoria analítica. Alguns intelectuais consideram como Movimento Negro² toda manifestação organizada por afro-brasileiros, com o objetivo de divulgar sua cultura, e escrever a verdadeira história do Brasil, denunciar o racismo e a ele resistir, valorizar o homem negro (pessoa humana), além da prática de outros meios adequados à luta de um povo pela sua identificação para ser respeitado.

Nessa mesma linha de reflexão, existem intelectuais que identificam a vivência da cultura negra como movimento negro. O candomblé seria, então, uma manifestação desse movimento. Há concepções, entretanto que afirmam que movimento negro só se configura quando há intenção deliberada de lutar pela igualdade de oportunidades econômicas e sociais da população negra. Existem ainda os que consideram como movimento negro as lutas que o negro vem travando desde a escravidão, com vistas à obtenção da sua liberdade, bem como todas as iniciativas criadas para dar suporte a essas lutas [...] A partir das reflexões do historiador Petrônio Domingues (2007), pode-se caracterizar movimento negro como sendo um repertório de lutas empreendido por mulheres e homens negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural.

Outra importante definição de movimento negro é aquela atribuída por Joel Rufino dos Santos, compreendendo;

(...) todas as entidades, de qualquer natureza, e todas as ações, de qualquer tempo [aí compreendidas mesmo aquelas que visavam à autodefesa física e cultural do negro], fundadas e promovidas por pretos e negros (...). Entidades religiosas

2 Há, portanto, uma falta de consenso do ponto de vista factual e temporal sem mencionar a indefinição em relação a sua amplitude de ponto de vista espacial, pois o Movimento Negro vem se desenvolvendo no Brasil, em vários contextos geográficos. Como consequência, a sua feição e desenvolvimento refletem características regionais, do ponto de vista histórico, cultural e político [...] No contexto deste trabalho, vamos considerar o Movimento Negro como iniciativas de natureza política (*strictu sensu*), cultural, educacional ou qualquer outro tipo de artifício que os negros vem utilizando, com objetivo deliberado de lutar pela população negra e de se impor enquanto grupo étnico na sociedade, independente da estratégia utilizada nesta luta. (Pinto, 2013, pág. 55-56).

[como terreiros de candomblé, por exemplo], assistenciais [como as confrarias coloniais], recreativas [como “clubes de negros”], artísticas [como os inúmeros grupos de dança, capoeira, teatro, poesia], culturais [como os diversos “centros de pesquisa”] e políticas [como o Movimento Negro Unificado]; e ações de mobilização política, de protesto antidiscriminatório, de aquilombamento, de rebeldia armada, de movimentos artísticos, literários e ‘folclóricos’ – toda essa complexa dinâmica, ostensiva ou encoberta, extemporânea ou cotidiana, constitui movimento negro. (SANTOS 1994, p.158).

Segundo o historiador, para esse segmento da militância social a categoria de raça e, por conseguinte, a de identidade de racial, é utilizada não só como elemento de mobilização, mas também de mediação das reivindicações políticas. Em outras palavras, para o movimento negro, a “raça” é o fator determinante de organização dos negros em torno de um projeto comum de ação.

Em nosso entendimento, o Movimento Negro brasileiro não pode ser compreendido como um bloco monolítico, e nem tampouco como uma entidade homogênea na qual todas as organizações e ações partilham do mesmo interesse. Evidentemente existe no Brasil inúmeras entidades e grupos políticos de orientação ideológica diversa, e que apesar de sua singularidade se reconhecem e se identificam nas bandeiras historicamente defendidas pelo movimento negro, de modo que existe uma relação de alteridade e de autonomia que é cultivada de modo salutar pelas entidades e coletivos integrantes desse movimento, e que faz com que as diferenças de compreensão de mundo, bem como de estratégias de ação na luta pela superação do racismo antinegro seja considerado como aspecto positivo.

A FRENTE NEGRA BRASILEIRA & EDUCAÇÃO

O Movimento Negro foi sendo construído historicamente a partir das diversas tentativas de unir o povo negro com a finalidade de somar forças para fazer frente ao racismo, e para expor publicamente as desigualdades vigentes na sociedade brasileira. Se tivermos como referência o período Republicano, sobretudo no final do século XIX e na primeira metade do século XX, perceberemos que as principais demandas políticas da população negra foram encampadas, e fortalecidas de diferentes formas, em várias entidades negras, tais como; A Sociedade Progresso da Raça Africana (1891); o Clube 28 de Setembro (1897), Clube 13 de Maio dos Homens Pretos (1902), o Centro Literário dos Homens de Cor (1903), a Sociedade Propugnadora 13 de Maio (1906), o Centro Cultural Henrique Dias (1908), o Centro Cívico Palmares (1908), a Sociedade União Cívica dos Homens de Cor (1915), a Associação Protetora dos Brasileiros Pretos (1917); o Centro Cívico Cruz e Souza (1918), Frente Negra Brasileira (1931), Teatro Experimental do Negro (1944), Comitê Democrático Afro-brasileiro (1944), Conselho Nacional de Mulheres Negras (1950), entre muitas outras organizações que surgiram no território nacional. (DOMINGUES, 2007).

Entre as entidades negras que citamos, podemos destacar as ações desenvolvidas pela organização política Frente Negra Brasileira (FNB) que sem dúvida do ponto de vista

da articulação política e do quantitativo de militantes foi a maior organização do movimento social negro na primeira metade do século XX. Criada em 16 de setembro de 1931 na cidade de São Paulo, tendo como presidente Arlindo Veiga dos Santos. A Frente Negra Brasileira surge em um cenário afetado pela primeira grande guerra mundial, e a queda da bolsa de valores de 1929, e a ascensão de Vargas³ ao poder, que por esta entidade, foi visto como um momento importante para uma transformação política favorável à conquista dos direitos da população negra, já que a Primeira República foi marcada pela exclusão dos negros.

Poucos anos decorridos do seu processo de surgimento a FNB já contava com milhares de pessoas associadas, em sua maioria eram pessoas de origem humilde. A sede inicial da FNB ficava situada em um pequeno escritório no Palacete Santa Helena e com o grande aumento de adesões logo sua sede passou a ser na Rua Liberdade, 196, no centro de São Paulo, em um casarão que oferecia diversas atividades a seus sócios (como salão de beleza, salão para jogos, entre outras atividades). Os objetivos e as razões de existência da FNB estão mais explícitas e detalhadas no Estatuto da fundação da entidade, tal como podemos observar a seguir;

Art. 1º - Fica fundada nesta cidade de São Paulo, para se irradiar para todo o Brasil, a Frente Negra Brasileira, união política e social da Gente Negra Nacional, para a afirmação dos direitos históricos da mesma, em virtude da sua atividade material e moral no passado, e para a reivindicação de seus direitos sociais e políticos, atuais, na Comunhão Brasileira.

Art. 2º - Podem pertencer à Frente Negra Brasileira todos os membros da Gente Negra Brasileira de ambos os sexos, uma vez capazes, segundo a lei básica nacional.

Art. 3º - A Frente Negra Brasileira, como força social, visa à elevação moral, intelectual, artística, técnica, profissional e física; assistência, proteção e defesa social, jurídica, econômica e do trabalho da Gente Negra. Par. Único – Para a execução do art. 3º, criará cooperativas econômicas, escolas técnicas e de ciências e artes, e campos de esportes dentro de uma finalidade rigorosamente brasileira (Estatuto da Frente Negra Brasileira, Domingues 2005, p 84. Grifos nossos).

Essa organização reunia milhares de associados, e mais de 60 delegações espalhadas por todo país, tornou-se um partido político e chegou a tornar-se referência para negros em luta contra o racismo na diáspora africana.

Uma das finalidades da Frente Negra foi justamente difundir a instrução educacional entre os negros. De acordo com o Estatuto da FNB estava explícito a importância da “elevação moral, intelectual, artística, técnica e profissional” do sujeito negro mediante a criação de “escolas técnicas e de ciências e artes”. Nesse sentido, no ano de 1933 foi criado um

3 É importante ressaltar o contexto histórico no qual está inserida a criação da FNB, na medida em que ela se dá logo após a Revolução de 1930 e a chegada ao poder de Getúlio Vargas, que marcou o enfraquecimento das oligarquias cafeeiras paulistas no cenário político nacional. A Frente Negra Brasileira (FNB) obteve algumas conquistas sociais importantes como por exemplo, a inclusão de afro-brasileiros nos quadros da Guarda Civil de São Paulo, antiga aspiração dos negros paulistas. O corpo administrativo da Guarda Civil de São Paulo era composto, na sua maioria, por imigrantes e negavam a admissão de afro-brasileiros aos quadros dessa instituição. Recebidos em delegação pelo então Presidente da República, Sr. Getúlio Vargas, os representantes da FNB apelaram ao Presidente no sentido de ser oferecido aos afro-brasileiros, igualdade de acesso àquela instituição. Vargas então ordenou à Guarda o imediato alistamento de 200 recrutas afro-brasileiros. (Pereira, 2010).

Departamento de Instrução e Cultura da FNB, a sua direção era feita por José Maria de Assis Pinheiro, em 1933, passou a ser dirigido por Aristides de Assis Negreiro e depois por Francisco Lucrécio. O departamento de educação criou em sua sede um curso de alfabetização para jovens e adultos, bem como sua primeira escola primária para crianças negras.

Essas iniciativas traduziam o anseio desses militantes por dar um caráter pragmático e prático as ideologias que fundamentavam a sua entidade, além da possibilidade de ministrar um ensino que estivesse “livre do constrangimento do racismo”, e que fosse comprometido com a emancipação plena da população negra. Cumpre mencionar que nos primeiros anos do século XX, no auge da ideologia eugenista existiam inúmeras barreiras impostas pela legislação e pelo cotidiano a comunidade negra na tentativa de impedir seu acesso a escolarização. Tal como podemos perceber em Machado (2009).

A legislação oficial não dava condições dignas de acesso, permanência e aprendizagem nas escolas (dificuldade econômica em adquirir o traje e materiais escolares, abandono da escola para contribuir com o sustento da família), a ausência de políticas, somava-se o difícil cotidiano de opressão social no convívio diário e nas escolas, que contribuíam para o afastamento de grande parcela da população negra do processo de escolarização no sistema estatal de ensino da República Velha. (2009, p.39 S/R).

A abolição da escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889), não foram capazes de garantir aos negros escravizados e seus descendentes o acesso à educação tal como destaca a professora Guacira Lopes Louro (2007, pág.445). Ao afirmar que *“As sucessivas leis que foram lentamente afrouxando os laços do escravismo, não trouxeram como consequência direta ou imediata oportunidades de ensino para os negros. São registradas como de caráter excepcional e de cunho filantrópico as iniciativas que propunham a aceitação de crianças negras em escolas ou classes isoladas – o que só vai ocorrer no final do século XIX”*.

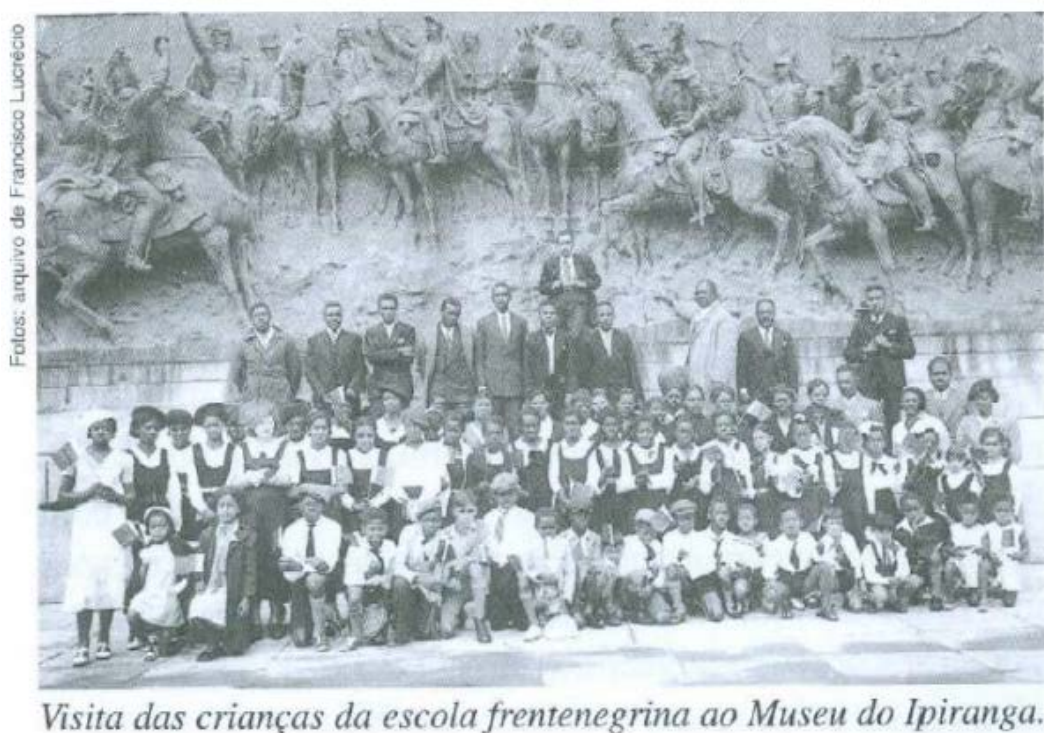
Além do impedimento legal do acesso do negro à escola, as pesquisadoras Alves e Mendes (2011) destacam que as práticas de racismo cotidiano também dificultavam o acesso dos negros a escolarização, eles eram frequentemente vítimas de preconceito. Muitos pais de alunos brancos não queriam que seus filhos estudassem com alunos negros, acreditavam que os negros eram intelectualmente inferiores e portadores de doenças contagiosas. Tal como propalava o discurso eugenista da época. Um dos episódios que ilustra bem esse drama vivenciado pelos negros cotidianamente é o fato de que no início do século XX, a filha do ator Procópio Ferreira foi impedida de se matricular no Colégio Sion, nessa época, não era comum que os colégios não aceitassem alunos negros, independentemente de sua classe social.

Neste sentido, fazia-se necessário que as comunidades negras constituíssem suas próprias instituições escolares. Uma instituição que valorizasse práticas pedagógicas que contemplasse o pertencimento étnico racial e a cultura de origem africana como construção política.

Ao que tudo indica, foi um curso que, aos poucos, foi se consolidando. Começando a funcionar extraoficialmente, teve suas aulas ministradas por fretenegrinos, obtendo, em julho de 1934, o reconhecimento oficial e a nomeação de professores do Estado para trabalharem na escola. O curso primário funcionou na sede da entidade e parece ter sido único que recebeu subsídio oficial. O Estado, além de remunerar as professoras, também forneceu mobiliário escolar e material didático. As despesas referentes aos demais cursos eram todas por contas dos sócios da entidade, que cotizavam para cobrir gastos necessários. Os jornais referem-se ao funcionamento do curso primário no período diurno e noturno, sendo este destinado, mas especificamente, à alfabetização de adultos. Não há certeza, entretanto, quanto ao número de alunos atendidos, pois os dados disponíveis referem-se a momentos diferentes da existência da escola. Por ocasião de sua oficialização, em 1934, menciona-se a cifra de 90 alunos matriculados. Em 1936, no discurso alusivo ao quinto aniversário da entidade, Francisco Lucrécio faz referência a 200 alunos matriculados nas escolas primárias e curso de formação social. Segundo informações de uns depoentes, o curso diurno funcionava em dois turnos, de manhã e a tarde, e oferecia as quatro séries primárias, sendo que, nos quatro anos de funcionamento, passaram pelo curso primário cerca de 300 a 350 alunos. A maior parte era constituída de negros, mas havia também algumas crianças brancas e de origem nipônica, pois a escola funcionava em um bairro de grande concentração japonesa. [...] Os jornais ainda mencionam o curso de formação social, em que eram ministradas aulas de história, educação moral e cívica, e conhecimentos gerais. [...] Concomitantemente a esse ensino “regular”, a Frente Negra ofereceu aos seus associados uma série de outros cursos, tais como inglês, ginástica, pintura, música violão e declamação. O noticiário dos jornais mostra a intensa e diversificada atividade educacional desenvolvida pela Frente Negra. (Pinto, 2013, pág. 218).

Vale ressaltar, que para além da intensa atividade educacional desenvolvida pela Frente Negra Brasileira, é possível identificar no registro dessas atividades uma forte crítica a respeito das políticas educacionais empreendidas pelo Estado, que não priorizava a inclusão da população negra nos bancos escolares.

Figura 1- Alunos, professores, e membros da Frente Negra em São Paulo Fonte BARBOSA, Frente Negra Brasileira: depoimentos, São Paulo, Quilombohoje, 1998. pág. 46.



Os frentenegrinos portanto, foram precursores em denunciar as tentativas criminosas de silenciamento da participação do negro na história do país, e o esquecimento conveniente dos personagens negros que se destacaram no processo histórico de formação do território brasileiro. Eles já alertavam no início do século sobre as repercussões negativas que (a ausência de) representações poderiam exercer sobre o aluno negro, ao transmitirem uma imagem de fracasso, uma imagem que contribuía para diminuí-lo e não para fortalecer sua autoestima como deveria ser a função da escola.

O TEATRO EXPERIMENTAL DO NEGRO

Outro importante instrumento da luta negra contra o racismo no Brasil foi a criação do Teatro Experimental Negro (TEN) fundado em 1944 sob liderança de Abdias de Nascimento⁴ com a participação do intelectual Guerreiro Ramos⁵. O TEN foi um importante movimento emancipatório elaborado por homens e mulheres negros no Brasil, durante os anos de 1944 a 1968, seu principal objetivo era o de resgatar positivamente a herança da cultura afro-brasileira, para ser um contraponto às representações caricaturais e estereotipadas de negros que figuravam no teatro brasileiro até aquele momento.

O teatro reconhecido como atividade decente, os negros só tiveram chance de entrar nele depois de acabado o espetáculo, para limpar a sujeira deixada pelos brancos nos auditórios, camarins, palcos, banheiros e mictórios. As peças que se escreviam e se encenavam refletiam unicamente a vida, os costumes, a estética, as ideias e aspirações da classe dominante, completamente clara, ou supostamente caucásica. Mais da metade da população, de origem africana, não contava, nem existia mesmo para o nosso teatro. Participante de origem africana numa peça, só se fosse em papel exótico, grotesco ou subalterno. Destituído de qualquer humanidade ou significação artística. Personagens tipificadas nas empregadinhas

4 Foi um poeta, ator, escritor, dramaturgo, artista professor universitário, político e ativista dos direitos civis e humanos das populações negras. Foi professor emérito na Universidade do Estado de Nova York, em Buffalo, NY e professor titular de 1971 a 1981, fundando a cadeira de Cultura Africana no Novo Mundo no Centro de Estudos Porto Riquenhos; atuou como conferencista visitante na Escola de Artes Dramáticas da Universidade Yale; foi professor convidado do departamento de Línguas e Literaturas Africanas da Universidade de Ife, em Ilé Ife, Nigéria. Considerado um dos maiores expoentes da cultura negra no Brasil e no mundo, fundou entidades pioneiras como o Teatro Experimental do Negro (TEN), o Museu da Arte Negra (MAN) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (IPEAFRO). Foi um idealizador do Memorial Zumbi e do Movimento Negro Unificado (MNU) e atuou em movimentos nacionais e internacionais como a Frente Negra Brasileira, a Negritude e o Pan-Africanismo.

5 Alberto Guerreiro Ramos foi um sociólogo e político brasileiro. Foi professor visitante na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ministrou aulas também na Escola Brasileira de Administração Pública da FGV e em cursos sobre sociologia e economia promovidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Engajou-se também na luta contra o racismo, através da militância no Teatro Experimental do Negro (TEN) Também atuou como deputado federal pelo Rio de Janeiro e membro da delegação do Brasil junto à ONU. É autor de dez livros e de numerosos artigos, muitos dos quais têm sido publicados em inglês, francês, espanhol e japonês... Sua trajetória acadêmica não se limitou ao Brasil. Atuou como professor e sociólogo nas conferências em Pequim, Belgrado e na Academia de Ciências da União Soviética. Em 1955, foi conferencista visitante da Universidade de Paris. Nos anos de 1972 e 1973 foi “visiting fellow” da Yale University e professor visitante da Wesleyan University. Guerreiro Ramos deixou o país em 1966, radicando-se nos Estados Unidos, onde passou a lecionar na Universidade do Sul da Califórnia. Como Jornalista, colaborou nos jornais “O Imparcial” da Bahia, “O Diário”, de Belo Horizonte, e “Última Hora”. E O Jornal e Diário de Notícias, do Rio de Janeiro

brejeiras, reboladeiras, de riso e acesso fácil, mães pretas chorosas, estereotipadas, amesquinhando o profundo e verdadeiro sofrimento das mulheres negro-africanas; negros idosos, pais-joãos dos quais se tirava a dignidade e o respeito, pela imposição de um servilismo, uma domesticação, exibidas e proclamadas como qualidade genética da raça negra; com mais frequência o que se via em cena eram os moleques gaiatos, fazendo micagens, carregando bandeja e levando cascudos. Tudo não passava da caricatura do negro que a sociedade cultivava, até que em 1944 fundei no Rio de Janeiro o Teatro Experimental do Negro. (NASCIMENTO, 2002, p. 137- 138).

Segundo as palavras do próprio Abdias do Nascimento, membro-fundador do coletivo, o Teatro Experimental do Negro nasceu para combater o primado do racismo na sociedade brasileira, formar atores e dramaturgos negros, e resgatar uma tradição cultural cujo valor foi sempre negado ou relegado aos ridículos padrões culturais brasileiros. Desde seu surgimento, o TEN procurou desenvolver, palestras, debates, aulas de alfabetização, aulas referentes à cultura negra, concursos de artes plásticas, concursos de beleza, peças teatrais e também a elaboração de um jornal para concretização do seu projeto político.

Figura 2- Arinda Serafim e Marina Gonçalves, cofundadoras do TEN ensaiando o papel da “velha nativa” em *O imperador Jones*, de Eugene O’Neill, com estreia no Teatro Municipal (RJ) em 1945.



Fonte IPEAFRO, 2017.

Uma das principais ações e pautas políticas encampadas pelo TEN desde do ato de sua fundação, foi a intensa mobilização e reivindicação em prol de uma educação de qualidade para a população negra e pobre do Brasil, que neste período, era em sua grande maioria analfabeta. Em entrevista concedida a um importante jornal carioca, Abdias do Nascimento enfatizou que o principal objetivo do TEN seria o processo formativo do povo:

Quando fundamos o Teatro Experimental do Negro, ficou desde logo estabelecido que o espetáculo, a pura representação, seria coisa secundária. O principal, para

nós, era a educação, e esclarecimento do povo. Pretendíamos dar ocasião aos negros de alfabetizar-se com conhecimentos gerais sobre história, geografia, matemática, línguas, literatura, etc. Por isso, enquanto a União Nacional dos Estudantes nos cedeu algumas de suas inúmeras salas, pudemos executar em parte esse programa⁶.

Como forma de atrair a população negra interessada, as inscrições para as aulas de alfabetização e iniciação cultural eram publicadas nos jornais cidade do Rio de Janeiro e muitos operários, empregadas domésticas e até funcionários públicos procuraram a entidade para se inscrever. Estima-se que cerca de seiscentas pessoas se inscreveram no curso de alfabetização do TEN. Entre os cursos promovidos pela companhia e ministrados nas salas emprestadas pela UNE, estavam o de alfabetização, sob a responsabilidade do escritor Ironides Rodrigues; o de iniciação à cultura geral, lecionado por Aguinaldo Camargo, e as primeiras noções de teatro e interpretação ensinadas por Abdias do Nascimento. As atividades contaram com a participação de palestrantes convidados, entre os quais os professores José Carlos Lisboa e Maria Yeda Leite, o ex-adido cultural da Embaixada dos Estados Unidos, o professor Rex Crawford, o poeta José Francisco Coelho e o escritor Raimundo Souza Dantas. (NASCIMENTO, 2004). Estas aulas de alfabetização consistiam, na leitura de peças teatrais, como uma estratégia para memorização dos diálogos elaborados e como forma de conscientização sobre o mundo, tendo em vista que a conscientização e emancipação do sujeito negro era um dos objetivos políticos precípuo do grupo.

O Teatro Experimental do Negro tinha por base o teatro como veículo poderoso de educação popular. Tinha sua sede num dos salões da União Nacional dos Estudantes, onde aportavam dos subúrbios e dos vários pontos da cidade, operários, domésticas, negros e brancos de várias procedências humildes. Ali, a pedido de Abdias, ministrei por anos a fio, um extenso curso de alfabetização em que, além dos rudimentos de português, história, aritmética, educação moral e cívica, ensinei também noções de história e Evolução do Teatro Universal, tudo entremeado com lições sobre folclore afro-brasileiro e as façanhas e lendas dos maiores vultos de nossa raça. Uma vez por semana, um valor de nossas letras ali ia fazer conferência educativa e acessível àqueles alunos operários que até altas horas da noite, vencendo um indizível cansaço físico, ali iam aprendendo tudo o que uma pessoa recebe num curso de cultura teórica e ao mesmo tempo prática. Como aprendizado das matérias mais prementes, para um alfabetizado, havia a leitura, os ensaios e os debates de peças como O Imperador Jones, de Eugene O'Neill, História de Carlitos, de Henrique Pongetti, História de Perlimplín, de Garcia Lorca, Todos os filhos de Deus têm asas, Moleque Sonhador, Onde está marcada a cruz, todas as peças de forte conteúdo racial e humano, de Eugene O'Neill. (RODRIGUES, 1998, p. 210-211);

Fica explícito no depoimento de Ironides Rodrigues, que a proposta pedagógica do Teatro Experimental do Negro consistia num projeto popular, direcionado à massa trabalhadora. Era um projeto voltado para emancipação da comunidade negra, tendo em vista o combate ao racismo e a construção de uma identidade negra positiva. Para alcançar estes objetivos, era preciso que todos os brasileiros, negros e brancos conhecessem suas matrizes culturais africanas bem como o papel que cada grupo desempenhou na produção da história brasileira.

6 IPEAFRO, 'Teatro Experimental do Negro. Origem – nenhum auxílio do governo – O'Neill para os negros', *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1946.

Evidentemente era um projeto ambicioso devido as proporções educacionais que visava alcançar e significativamente inovador para o contexto de sua época, tendo vista que sua metodologia já apontava para a necessidade de articular educação com a valorização da ancestralidade afro-brasileira como forma de combate ao racismo. O projeto foi tão relevante que mereceu uma apreciação de destaque chegando a ser caracterizado pela imprensa escrita do Rio de Janeiro como uma grande inovação.

Um dos aspectos mais centrais da proposta pedagógica do TEN, consistia em publicar e defender as demandas e interesses da comunidade negra brasileira, tendo em vista um processo de conscientização da população como um todo, incluindo negros e brancos. Esta conscientização política visava orientar a população negra sobre seu protagonismo na produção e construção da história e do legado cultural brasileiro, e por outro lado, de “reeducar o sujeito branco” combatendo os estigmas e estereótipos construídos em torno da imagem negra. Conforme asseverava o próprio Abdias do Nascimento.

Teríamos que agir urgentemente em duas frentes: promover, de um lado, a denúncia dos equívocos e da alienação dos chamados estudos afro-brasileiros, e fazer com que o **próprio negro tomasse consciência da situação objetiva em que se achava inserido**. (NASCIMENTO, 2004: 211, grifo nosso).

Nesse sentido, a estratégia do teatro, também, foi uma forma de adequar o movimento à realidade social da população negra da época (gente, em sua maioria, analfabeta) como um atributo preparatório para os vários movimentos negros politicamente organizados que se desenvolveriam nesse contexto.

Outra grande realização organizada pelo TEN foi a criação do Comitê Democrático Afro-Brasileiro para atuar a nível político, reivindicando medidas específicas de combate ao racismo e melhoraria da qualidade de vida da população negra. O objetivo imediato do comitê era o de inserir as aspirações específicas da coletividade afro-brasileira no processo de construção da nova democracia que se articulava após a queda do Estado Novo segundo as palavras do próprio Abdias do Nascimento;

O comitê era composto por ativistas negros e lideranças estudantis, e seu local de reunião era uma sala na sede da UNE. O comitê passou um tempo inicial lutando pela anistia aos presos políticos (na sua maioria brancos). Entretanto, quando chegou a hora de tratar das preocupações específicas à comunidade negra, o projeto foi vítima da patrulha ideológica de supostos aliados que acabou desarticulando o comitê. Invocaram o velho chavão de que o negro, lutando contra o racismo, viria a dividir a classe operária. (Nascimento, 2004, pág. 3).

Apesar do pouco sucesso que tiveram com a primeira organização política que criaram, os militantes do TEN não se abateram e construíram outras iniciativas. Deste modo o TEN continuou a tradição de protesto e reivindicação legada pela Frente Negra atuando firmemente na articulação entre arte-educação como forma de mobilização popular nos anos 1940.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO (MNU)

Nas décadas posteriores, na segunda metade do século XX, o Movimento Negro se intensificou na luta por uma educação escolar que buscasse valorizar as experiências culturais negro-brasileiras. Sendo assim, no ano de 1978, em pleno período da Ditadura Militar (1964-1984), as articulações entre os militantes do movimento negro dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro aprofundaram-se com a criação de um Movimento Negro de abrangência nacional e com caráter político explícito. E nesse contexto de rearticulação do movimento negro, que o Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR) é fundado em uma reunião em São Paulo, no dia 18 de junho de 1978, com a representação de diversas entidades negras de luta antirracista (CECAN, Grupo Afro-Latino América, Câmara do Comércio Afro-Brasileiro, Jornal Abertura, Jornal Capoeira e Grupo de Atletas e Grupo de Artistas Negros). Segundo os registros a primeira atividade da nova organização foi um ato público em repúdio à discriminação racial sofrida por quatro jovens no Clube de Regatas Tietê e em protesto à morte de Robson Silveira da Luz, trabalhador e pai de família negro, torturado até a morte no 44º Distrito de Guaianases.

A “Carta aberta à população” lida no ato evidencia as novas orientações do protesto negro brasileiro na segunda metade do século XX:

Hoje estamos na rua numa campanha de denúncia Campanha contra a discriminação racial, contra a opressão policial, contra o desemprego, o subemprego e a marginalização. Estamos nas ruas para denunciar as péssimas condições de vida da Comunidade Negra. Hoje é um dia histórico. Um novo dia começa a surgir para o negro! Estamos saindo das salas de reuniões, das salas de conferências e estamos indo para as ruas. Um novo passo foi dado na luta contra o racismo. (in HASENBALG e GONZALEZ, 1982, pág. 50).

O ato público foi realizado no dia 7 de julho de 1978, nas escadarias do Teatro Municipal em São Paulo, reunindo um público de aproximadamente dois mil militantes. (DOMINGUES, 2007). Em dezembro de 1979, no seu primeiro congresso, na cidade do Rio de Janeiro, o MUCDR simplificou o nome para Movimento Negro Unificado (MNU).

Tal como muitas outras agremiações, entidades, e movimentos que o antecederam, o MNU também vai apontar a relevância do segmento educacional no processo de combate ao racismo e real conquista de direitos políticos, econômicos e sociais para a população negra. A reivindicação pela “reavaliação do papel do negro na história do Brasil”, expressa na “Carta de princípios” do MNU criada nos meses seguintes ao ato público, ainda em 1978 confirma e exemplifica essa orientação política.

- Nós, membros da população negra brasileira – entendendo como negro todo aquele que possui na cor da pele, no rosto ou nos cabelos, sinais característicos dessa raça -, reunidos em Assembleia Nacional, [...] RESOLVEMOS juntar nossas forças e lutar por:
- Defesa do povo negro em todos os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais através da conquista de:

- Maiores oportunidades de emprego.
 - Melhor assistência à saúde, à educação e à habitação.
 - Reavaliação da cultura negra e combate sistemático à sua comercialização, folclorização e distorção.
 - Extinção de todas as formas de perseguição, exploração, repressão e violência a que somos submetidos.
 - Liberdade de organização e de expressão do povo negro.
- (Carta de Princípio do MNU, grifos nossos).

Para o MNU a recuperação da história do negro e dos seus heróis também é vista como uma forma de se criar pontos de identificação para a criança ou jovem negro. Nesse sentido, o resgate de personagens negros e valores civilizatórios de matriz afro-brasileira seriam caminhos indispensáveis para o fortalecimento da autoestima e identidade da população negra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nove de janeiro de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº. 10.639, uma medida de ação afirmativa que torna obrigatória a inclusão do ensino da História da África e da Cultura Afro-Brasileira nos currículos dos estabelecimentos de ensino públicos e particulares da educação básica. Trata-se de uma alteração importante da Lei n. 9.394/96, (LDB) Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, acrescida posteriormente de seu substitutivo a Lei nº 11.645/08, que determina a obrigatoriedade do ensino de História e Culturas Afro-brasileiras, Africanas e Indígenas.

O texto da Lei, é uma síntese de proposições e acúmulos que o Movimento Negro vem propondo ao longo de muitas décadas, mas que foi negociado, modificado, e transformado pelo processo político-legislativo entre a sua entrada e aprovação nas duas casas que compõem o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Esta dinâmica, evidentemente, tende a simplificar no texto aquilo que é muito mais complexo nas lutas do Movimento Negro (SANTOS, 2009). Por fim, podemos afirmar que a Lei 10.639/03 como política pública educacional é dialeticamente uma conquista e um instrumento de luta do Movimento Negro que coloca a educação como um campo prioritário para a superação do racismo e das desigualdades raciais na sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

ALBERTI, Verena; PEREIRA, A. Araújo (Orgs.). **Histórias do Movimento Negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Pallas/CPDOC-FGV, 2007.

DOMINGUES Petrônio. **O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930)**. *Diálogos latinoamericanos* 10 (2005): 116-131.

HENRIQUES, Ricardo. "Apresentação". In: Ministério da Educação. **Educação antirracista: caminhos abertos pela Lei Federal n. 10.639/03**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

LOURO, Guacira Lopes. **Mulheres na sala de aula**. In: DEL PRIORI, Mary. História das mulheres no Brasil. São Paulo: Contexto, 2007.

MARCELINO, Jonathan. **A atuação do movimento social negro na implementação da Lei Federal N.º 10.639/03: desafios e possibilidades**. X Congresso Brasileiro de Pesquisadores Negros, Uberlândia, Minas Gerais, 2018.

_____. **Geografia, Movimento Negro e Relações Étnico-Raciais: Um diálogo necessário**. 2018. 240f. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

NASCIMENTO, Abdias do. **O Genocídio do Negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, pp.41 e 92

PINTO, Regina Pahim. **O Movimento Negro em São Paulo: luta e identidade**. Fundação Carlos Chagas, 2013.

RODRIGUES, Ironides. **Diário de um negro atuante (1974-1975)**, THOT, nº05, Brasília: Gabinete do Senador Abdias do Nascimento, 1998.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. **Lugar de negro**. Editora Marco Zero, 1982.

DO NASCIMENTO BARBOSA, Wilson; DOS SANTOS, Joel Rufino. **Atrás do muro da noite: dinâmica das culturas afro-brasileiras**. MinC, Fundação Cultural Palmares, 1994.

SANTOS, Renato Emerson dos. **Rediscutindo o ensino de geografia: temas da Lei 10.639**. Rio de Janeiro, CEAP, 2009.

GESTÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NO FÓRUM DA COMARCA DE COCAL/PI

QUALITY MANAGEMENT IN THE PUBLIC SERVICE: A CASE STUDY IN THE FORUM COCAL/PI

DILMO VIEIRA DE SOUSA JÚNIOR
UFPA

RESUMO: A área de gestão da qualidade vem percorrendo por um processo de transformação durante os anos e novas formas de pensar e agir estão provocando modificação não só no setor privado, mas também mudanças no setor público. As organizações públicas estão aperfeiçoando seus conceitos e exigindo dos seus servidores mais valores pautados em confiança, responsabilidade, produtividade e comprometimento. A exigência por servidores mais capacitados e motivados tornou-se uma necessidade também na gestão pública, principalmente, diante da clara insatisfação dos usuários, pela falta de serviços de qualidade que atendam suas necessidades e pela cobrança da sociedade por serviços mais céleres. O objetivo principal desta pesquisa analisar a percepção dos clientes/jurisdicionados em relação à qualidade dos serviços de atendimento prestados ao cidadão, tendo-se concentrado no Fórum da Comarca de Cocal/PI. Preliminarmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica de natureza exploratória-descritiva, com aplicação de um questionário com usuários dos serviços de atendimento. Os resultados apontaram que a administração deve sanar as falhas e procurar solucionar os problemas necessários para uma melhor qualidade dos serviços públicos, visto que alguns dados apontaram a insatisfação dos usuários pela realização de serviços que atendam às suas necessidades. Não

basta apenas a satisfação do cidadão, é importante quem administra pessoas precisa executar um papel de integração em todas as áreas existentes na instituição pública, podendo lançar mais ações de incentivo à inovação, aprimoramento do conhecimento, do treinamento, da qualificação, e principalmente conscientização, ao foco no cidadão.

Palavras-chave: Qualidade. Serviço Público. Atendimento. Justiça.

ABSTRACT: The area of quality management has been undergoing a process of transformation over the years and new ways of thinking and acting are causing change not only in the private sector but also changes in the public sector. Public organizations are perfecting their concepts and demanding from their employees more values based on trust, responsibility, productivity and commitment. The demand for more capable and motivated servers has become a necessity in public management, especially in the face of the clear dissatisfaction of users, the lack of quality services that meet their needs and the collection of society for faster services. The main objective of this research was to analyze the perception of the clients / jurisdictions in relation to the quality of care services provided to the citizen, concentrating on the Cocal / PI Region Forum. Preliminarily, a bibliographic research was conducted exploratory-descriptive, with application of a questionnaire with users of the services. The results pointed out that the administration should remedy the failures and seek to solve the problems necessary for a better quality

of the public services, since some data pointed to the users' dissatisfaction with the performance of services that meet their needs. It is not enough just the satisfaction of the citizen, it is important who manages people needs to perform an integration role in all the areas existing in the public institution, and can launch more actions to encourage innovation, improvement of knowledge, training, qualification, and especially awareness, to focus on the citizen.

Keywords: Quality. Public Service. Attendance. Justice.

1. INTRODUÇÃO

O mundo atual está em constantes transformações econômicas, políticas e sociais, com o aumento das atribuições do governo e do complexo de suas ações de demandas, além do processo de globalização econômica, que amplificou as comunicações, tornando a sociedade mais pluralista, democrática e consciente, dissiparam o espaço para um estado democrático, marcado pelo autoritarismo e ineficiência.

Esse processo de globalização deixou sua marca na economia e sociedade, forçando uma alteração no papel das instituições públicas em relação aos cidadãos. Conforme leciona Santos (2002, p. 29), processos de tal natureza tendem a serem multifacetados, comportando elementos econômicos, sociais, políticos, culturais, religiosos e jurídicos, os quais se interligam de modo complexo.

Contudo, a tentativa de evoluir em meio a tanta complexidade, num macroambiente com diversificados sistemas e tecnologias, faz com que as organizações públicas sejam cada vez mais impelidas a serem resilientes e a procurarem o aprimoramento de suas estratégias e iniciativas que visem alcançar a eficiência e eficácia de seus objetivos, bem como de conhecimentos relacionados aos avanços da área de gestão.

Diante de tal situação, compreende-se que empreender uma gestão pública moderna, eficiente e honesta é de uma inevitabilidade premente na atualidade, modificando as informações e os indícios insumos da maior relevância para um planejamento proativo e efetivo, pré-requisito básico para a tomada de decisão. No entanto, a administração pública tem que estar sempre conservada de todos os tipos de irregularidades que possam conspurcar a gestão do dinheiro público.

Deste modo, as instituições públicas são forçadas a uma postura empreendedora, voltada para os cidadãos como clientes e obtendo padrões aperfeiçoados de eficiência e eficácia. Partindo desta circunstância de transformação e ampliação de métodos e informações, percebe-se a necessidade de que a estrutura organizacional do poder judiciário, um dos mais conservadores e resilientes quando se trata de mudanças.

Porém, devido a estas transformações diversos paradigmas precisam ser quebrados, um novo modelo eficiente de gestão moderna e adequada à realidade e às crescentes demandas oriundas de uma sociedade contemporânea consciente não só de seus deve-

res, mas, principalmente de seus direitos, se torna indispensável. Esta mesma sociedade, ciente de suas garantias constitucionais de cidadania, reclama das instituições constituídas pelo Estado Brasileiro a prestação de serviços públicos de qualidade.

Neste contexto, trazendo para a realidade local, dentro do Judiciário Estadual, o Fórum Dr. João Nonon de Moura Fonte Ibiapina da Comarca de Cocal-PI, surge como instituição escolhida como objeto de análise, em uma proposta de estudo de caso, por tratar-se de o único Fórum do município de Cocal-PI, e por ser o principal mediador das conciliações e litígios entre os cidadãos cocalense.

Diante do exposto, surge a questão norteadora deste estudo: Qual o nível de satisfação dos clientes/jurisdicionados com a qualidade dos serviços de atendimento prestados ao cidadão, especificamente no Fórum da Comarca de Cocal - PI?

Dessa forma, este trabalho visa em contribuir com os estudos da qualidade no serviço de atendimento nessa instituição pública, buscando-se reunir dados/informações com o intuito de conhecer a realidade atualmente em curso neste órgão.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar a percepção dos clientes/jurisdicionados em relação à qualidade dos serviços de atendimento prestados ao cidadão no Fórum da Comarca de Cocal/PI. Como objetivos específicos analisar-se-á a percepção geral da qualidade dos serviços; avaliar-se-á a satisfação dos clientes/jurisdicionado na qualidade dos serviços e infraestrutura de atendimentos, considerando os problemas e carências que devem ser discutidos e solucionados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Conceito de Qualidade

O Conceito de qualidade não é considerado algo novo, uma vez que teve início desde existência da humanidade na busca constante da satisfação dos seus interesses. Segundo dicionário Michaelis (1998), do latim *Qualitate*, este termo é definido como: atributo, condição natural, propriedade pela qual algo ou alguém se individualiza, distinguindo-se dos demais; maneira de ser, essência, natureza; grau de perfeição, de precisão, de conformidade a certo padrão. Já Sapiro *et al.* (2003, p. 93) diz que: “Qualidade é aquilo que os clientes percebem como tal”. Dada a sua complexidade, é necessário, em serviços, separar a qualidade em partes gerenciais.

O conceito de qualidade passa por um processo evolutivo, ou seja, sofre alterações ao longo do tempo para acompanhar as mudanças nas necessidades e nas preferências dos clientes. Sendo assim, o conceito de qualidade correto é aquele que envolve a multiplicidade de itens e o processo evolutivo, sempre em foco no cliente (PALADINI, 2004). Dentro desse enfoque, qualidade é a totalidade de aspectos e características de um produto

ou serviço que afetam sua capacidade de satisfazer necessidades declaradas ou implícitas (KOTLER, 2000). Essa definição é claramente voltada para o cliente.

Existem diversas definições para qualidade, amplamente estudada por diversos autores, das quais, citamos algumas abaixo:

Sobre este conceito, Moura (1999, p.68) considera que:

A qualidade é definida como sendo a conformidade entre o que se produz com aquilo que o cliente quer, de modo que suas expectativas sejam superadas e sua satisfação alcançada. A qualidade é atender a satisfação do cliente. Focando-se neste aspecto, o fornecedor precisa esmerar-se na qualidade daquilo que está sendo fornecido. Porque, ao atuar-se como cliente, espera-se receber qualidade.

Ainda neste mesmo segmento, segundo Deming (1986) define qualidade como sendo atender e, se possível, exceder as expectativas do consumidor. Crosby (1986, p. 31) utiliza o conceito qualidade como conformidade às especificações, criando a concepção “Defeito Zero”, como meta e estratégia de gestão, popularizando o conceito de fazer certo da primeira vez. Já Campos (1999, p. 2) “Qualidade é quando um produto ou serviço atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo às necessidades do cliente”. A qualidade é definida pelos clientes, pois é a partir das suas expectativas e suas percepções que as empresas/instituição investem para melhorar os serviços.

Segundo dicionário Michaelis (1998), o termo latim *servitium*, significa ato ou efeito de servir, pois traz em sua própria raiz o seu significado serviço, e constitui a ação de servir. Entretanto, para alguns estudiosos, dentre os quais se destaca Kotler (2000, p. 191), o qual define que “Serviço é qualquer atividade ou benefício que uma parte possa oferecer a outra, que seja essencialmente intangível e não resulte na propriedade de qualquer coisa. Sua produção pode estar ou não vinculada a um produto físico”.

Para entendemos o conceito de serviços, Johnston e Clark (2002, p.55) descrevem que “[...] é o modo como a organização gostaria de ter seus serviços percebidos por seus clientes, funcionários, acionistas e financeiros: em outras palavras, o conceito de serviços é a proposição de negócios”.

O conceito de serviços deve ser tão concreto quanto possível, de modo que possa ser compreendido por todos, é uma maneira de expressar a noção de que a organização tem a intenção de solucionar certos tipos de problemas, de uma determinada forma (GRÖNROOS, 1993).

A importância de serviço diz respeito ao presente, o que a organização faz agora e o que seus clientes pensam que ela faz hoje, e não necessariamente o mesmo que a visão ou missão de uma organização, a visão de uma organização diz respeito à onde ela espera estar em algum momento no futuro (JOHNSTON; CLARK, 2002).

Para explicar a importância da qualidade do serviço, Grönroos (1993, p.36) pronuncia que:

O serviço é uma atividade ou série de atividade de natureza mais ou menos intangível – que normalmente, mas não necessariamente, acontece durante as interações entre clientes e empregados de serviços e/ou recursos físicos ou bens e/ou sistemas de fornecedor de serviços – que é fornecida como solução ao(s) problema(a) do(s) cliente(a).

As exigências advindas da evolução dinâmica de uma sociedade contemporânea e a globalização obrigam as organizações públicas à busca do aprimoramento da qualidade na prestação dos serviços públicos. Faz-se imprescindível cada vez mais o uso adequado dos recursos de forma mais eficiente e eficaz possível (Moreira Neto, 2000).

Para Albrecht e Bradford (1992), qualidade em serviços é a capacidade que uma experiência ou qualquer outro fator tenha para satisfazer uma necessidade, resolver um problema ou fornecer benefícios a alguém. É tudo que tem a capacidade de satisfazer a vontade do cliente. Entretanto, para poder satisfazer a vontade do cliente é necessário englobar uma série de características básicas atribuídas à qualidade de serviços, como: confiabilidade, conformidade, durabilidade, estética e atendimento: refere-se a elementos como rapidez e cortesia no atendimento, facilidade na solução de problemas e a eficiência no atendimento (Garvin, 2002, 59-60).

De modo geral, os serviços prestados tanto nas organizações públicas como nas privadas necessitam de uma boa gestão, observando sempre e tendo como principal meta a satisfação do público e dos prestadores desses serviços. Para isso, faz-se necessário o compartilhamento do fundamento básico que é agrupar e incorporar todos os esforços disponíveis para atingir um objetivo comum. Acrescente-se que, segundo Campos (1992), o verdadeiro objetivo de qualquer organização humana é “a satisfação das necessidades de todas as pessoas”.

No entanto, o ambiente organizacional, a inovação demanda do administrador habilidades e responsabilidade, visa que é necessário capacitar os servidores para que estes estejam aptos a oferecer aos clientes um atendimento de qualidade, alcançando assim, o princípio básico da satisfação. Segundo corrobora Chiavenato (1994), com a ideia que, as pessoas que trabalham em uma organização devem estar atentas para as necessidades dos clientes e surpreendê-los, demonstrando a qualidade não só do atendimento, mas de toda a organização, excedendo as expectativas dos consumidores alvos e encantando-os.

Enfrentando, a gestão da qualidade na bibliografia, várias são as definições para a qualidade. Para Azevedo (2007), a gestão da qualidade é o trabalho em equipe, ou seja, é uma ferramenta que contribui no processo da melhoria contínua dos serviços públicos, mobilizam as pessoas na quebra de barreiras à qualidade, promove a comunicação interna das organizações e motiva os funcionários para o esforço conjunto de melhorar os seus serviços de modo que possam minimizar as falhas. A qualidade está principalmente relacio-

nada com a satisfação do cliente. Desta forma, se torna um requisito essencial para uma empresa/instituição se manter no mercado competitivo. Por isso a necessidade de se trabalhar com qualidade está cada vez mais presente no cotidiano das empresas/instituição.

Conforme (CARVALHO & PALADINI, 2005 p. 376), a gestão da qualidade é a adoção de programas desenvolvidos internamente ou segundo padrões externos, capazes de comprovar um padrão de excelência, a partir da melhoria contínua da estrutura, dos processos e resultados. Porém, a gestão da qualidade no serviço público se traduz, necessariamente, na busca de uma maior eficiência na prestação dos serviços de que dispõe, até por que constitui peça primordial rumo à melhoria contínua, com vistas à efetiva satisfação do cidadão.

Depreende-se do entendimento de Albrecht e Bradford (1992, p. 24)¹:

[...] “proporcionar qualidade total em serviços é “uma situação na qual uma organização fornece qualidade e serviços superiores a seus clientes, proprietários e funcionários”.

Contudo, a gestão da qualidade é o processo de conceber, controlar e melhorar os processos da empresa/instituição quer sejam processos de gestão, de produção, de marketing, de gestão de pessoal, de faturação, de cobrança ou outros meios, não somente no serviço público como também no privado.

Todavia, para ascender uma gestão de qualidade no serviço público nem sempre agilidade, garante qualidade. Pelo contrário, o servidor no intuito de liberar logo o usuário, de modo que o mesmo não reclame pelo tempo de espera atende rapidamente, sem a devida atenção e com isso acaba cometendo equívocos. A consequência é que este atendimento desqualificado gerará reclamação e insatisfação.

Portanto, os especialistas em qualidade sugerem que a adequada procura da qualidade não é uma questão de inspeção, padrões, limiares; não é uma série de decisões para aceitar ou rejeitar um funcionário, mas, ao contrário, é uma busca contínua de pequenas oportunidades para reduzir a complexidade desnecessária, o desperdício e o trabalho em vão, que permitirão, com o uso de métodos de melhoria da qualidade, atingir novos níveis de eficiência e satisfação do cliente.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1. Tipo de Pesquisa

Quanto à abordagem de pesquisa, o estudo se caracteriza como exploratório-descritivo de natureza quantitativa baseado em pesquisa bibliográfica e de campo. Foi escolhido

1 ALBRECHT, Karl; BRADFORD, Lawrence J. *Total quality service*. Seminário Internacional, p. 24, 9 abr. 1992. Apostila.

Fórum da Comarca de Cocal-PI, para o estudo de caso, em virtude da significativa percepção da necessidade de melhorias na qualidade do atendimento público ao clientes/jurisdicionado que é o seu público alvo, face às reclamações advindas daqueles que diariamente buscam soluções para os litígios e em busca das garantias constitucionais de justiça, bem como para coleta de informações relevantes. Um atendimento de qualidade é fator fundamental para garantir uma imagem positiva de uma organização pública.

3.2. Coleta de dados

A coleta de dados deu-se através da aplicação de um questionário, composto por 10 (dez) questões, foi direcionado aos clientes/jurisdicionado dos serviços. A pesquisa foi realizada entre os dias 21 a 26 de novembro de 2018 e a escolha dos sujeitos em ambos os casos foi por meio de uma amostra por conveniência, considerando as pessoas disponíveis e interessadas na participação do processo de pesquisa.

Normalmente, “o questionário é caracterizado por perguntas feitas por escrito ao respondente e pode ser de duas formas: aberto, dando margens a repostas mais subjetivas e fechado, dando margem a respostas mais objetivas” (Vergara, 2007). Neste caso, adotou-se a forma fechada, justamente pela objetividade e celeridade no processo de obtenção das respostas, em função da disponibilidade e o interesse em participar, responderam ao questionário 20 (vinte) pessoas que utilizam diariamente os serviços disponibilizados à população.

3.3. Análise dos dados

A análise dos dados foi feita a partir da tabulação da resposta dos respondentes aos questionários respectivamente em uma planilha eletrônica desenvolvida a partir do aplicativo Microsoft Excel 2010®. Ao se concatenar os dados, geraram-se tabelas visando à simplificação do entendimento dos usuários, foram realizadas 10 (dez) questões voltadas para avaliar os serviços prestados no Fórum da Comarca de Cocal/PI, onde as opções de respostas variam de péssimo, ruim, razoável, bom e ótimo. Por conta de tais tabelas, relacionadas aos questionários, possibilitou-se a geração de gráficos que tornam o entendimento fácil e prático, demonstrando finalmente o grau de satisfação para cada item proposto, conforme se vê adiante.

3.3.1. Perfil dos respondentes

O perfil dos respondentes pesquisados externamente foi caracterizado em relação ao sexo, idade, escolaridade e setor avaliado. Neste caso, simplificou-se ao máximo para poder tomar o menor tempo possível dos entrevistados que normalmente estão com muita

pressa, e não costumam ficarem retidos ou aguardando após as audiências, júri e/ou consultas. Os dados obtidos estão sintetizados conforme tabela 01, abaixo:

Tabela 1: Perfil dos usuários pesquisados

DADOS PESSOAIS	OPÇÕES	PERCENTUAL (%)	UNIDADE	TOTAL
SEXO	Masculino	45%	09	20
	Feminino	55%	11	
IDADE (ANOS)	Até 20	-	-	20
	De 20 até 30	15%	03	
	De 30 até 40	20%	04	
	De 40 até 50	30%	06	
	Acima de 60	35%	07	
ESCOLARIDADE	Ensino Fundamental	25%	05	20
	Ensino Médio	15%	03	
	Graduação	20%	04	
	Pós-Graduação	5%	01	
	Outros	35%	07	
SETOR AVALIADO PELO USUÁRIO	Protocolo	15%	03	20
	Secretaria da Vara	45%	09	
	Gabinete	40%	08	
	Outros	-	-	

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

O público alvo de usuários é formado por pessoas de todas as camadas e segmentos sociais e, no âmbito da pesquisa, dentro da amostra, evidenciaram-se de forma muito equilibrada quanto à procura dos serviços, no quesito sexo, onde a diferença de entrevistados do sexo masculino em relação ao feminino foi muito pequena, ou seja, 45% e 55%, respectivamente. Outro ponto importante observado é que, por conta do amplo alcance social, a idade é bem variável.

Contudo, estes mesmos dados, apontam para um substancial grau de escolaridade, onde 25% dos entrevistados possuem Ensino Fundamental, e que 15% possuem Ensino Médio, e que 20% já possuem Graduação, e que 5% possuem pós-graduação, e restando somente 35% com a escolaridade. Enquanto, a escolha do setor avaliado pelos usuários onde 15% dos entrevistados escolheram o protocolo, e que 45 % escolheram a secretaria da vara, e por último 40% escolheram o gabinete.

3.3.2. Resultados da pesquisa

O questionário formulado para a análise com os usuários consistia em 10 (dez) questões objetivas, as quais poderiam ter assinalada 01 (uma) entre 05 (cinco) respostas possíveis, para cada pergunta. Conforme lista abaixo:

- Péssimo;
- Ruim;
- Regular;
- Bom e
- Ótimo

Ao final da aplicação da pesquisa com os usuários/clientes, foram obtidos os seguintes resultados, conforme descrito abaixo, na tabela, conforme tabela 02, abaixo:

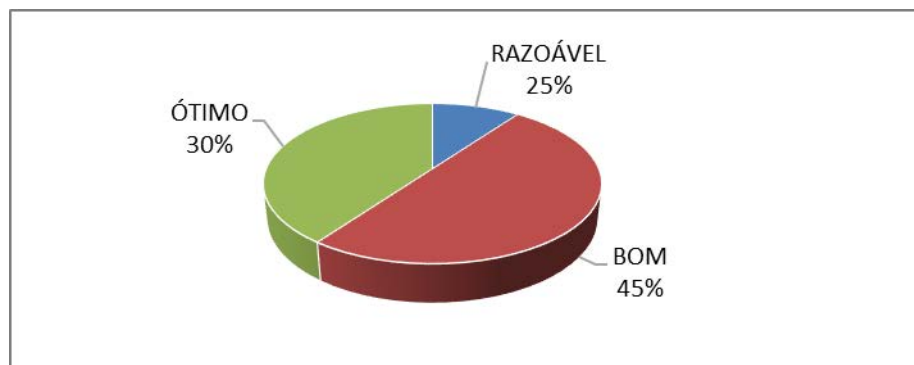
Tabela 2: Resultado da pesquisa

QUESTÕES	RESPOSTAS					TOTAL ENTREVISTADOS
	PÉSSIMO	RUIM	RAZOÁVEL	BOM	ÓTIMO	
01	-	-	05	09	06	20
02	-	03	08	09	-	20
03	-	-	06	11	03	20
04	-	-	06	09	05	20
05	-	-	09	07	04	20
06	-	03	10	07	-	20
07	-	13	06	01	-	20
08	-	02	12	06	-	20
09	-	-	08	07	05	20
10	-	-	03	11	06	20

Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Levando-se em conta individualmente cada pergunta, e para uma melhor compreensão dos resultados obtidos, foram desenvolvidos gráficos e análises mais precisas, conforme se seguem abaixo:

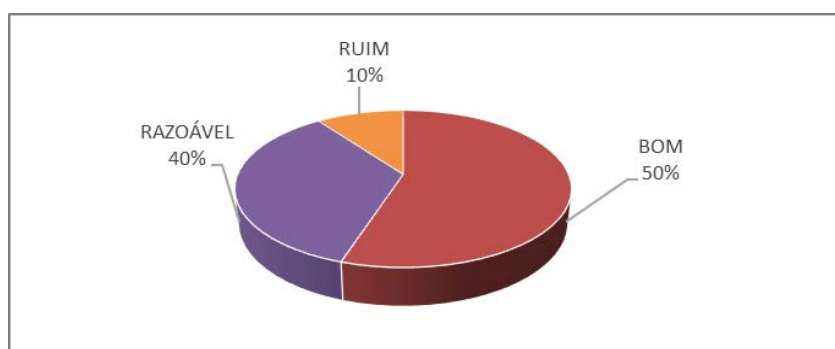
Gráfico 01: Qualidade do atendimento em diversos setores?



Fonte: Silva (2018).

Conforme evidenciado no Gráfico 01, observa-se que 45% dos respondentes consideram que a qualidade no atendimento em diversos setores é bom. Neste mesmo segmento, 30% a consideram ótimo. Outros 25% acham razoável. Somando-se os percentuais de razoável e bom, tem-se um montante de 70% de clientes/usuários satisfeitos. Este percentual mostra-se elevado, e revela a necessidade de medidas eficazes para melhorar a qualidade no atendimento e alcançar a excelência. Uma boa gestão passa, antes de tudo, por um cuidado com a coisa pública. Os usuários/jurisdicionados são os responsáveis pela existência dos órgãos do Estado, dentre os quais o Fórum está inserido. Portanto, os clientes devem ser considerados como a parte mais importante e devem ser tratados como tal. Por outro lado, 75% dos entrevistados julgaram como bom ou ótimo este quesito.

Gráfico 02: Tempo de espera para ser atendido?



Fonte: Silva (2018).

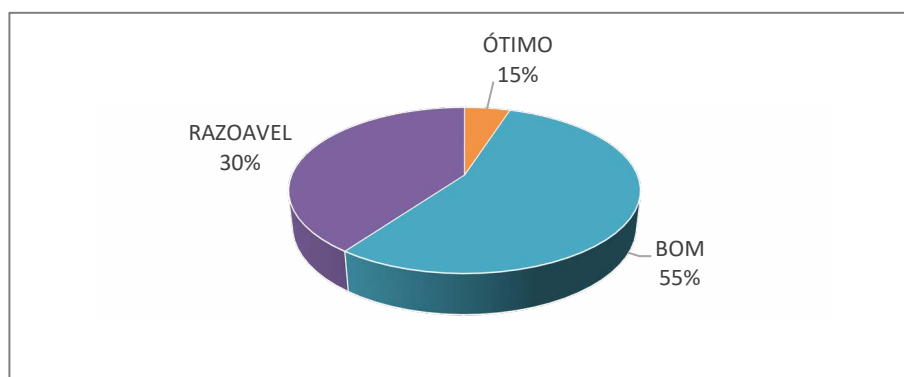
De acordo com o Gráfico 02, fica demonstrado que 50% dos respondentes acham que o tempo de espera para ser atendido é bom. Neste mesmo seguimento 40% consideram-na razoável. Ainda, outros 10% julgam ruim. Ao adicionarem-se os percentuais destas duas últimas avaliações, chega-se a um montante de 50% de entrevistados que reprovam o tempo de espera.

Cabe ressaltar que os setores de informações, constitui a linha de frente com o usuário/jurisdicionado, ou seja, justamente quem os recepciona. Este percentual elevado,

e um dos mais reprovados itens, confirma a necessidade de treinamento, de ampliação da estrutura para absorver melhor as demandas e principalmente conscientização dos servidores, pois alguns setores encontram-se com enorme sobrecarga de serviços e, por isso, não conseguem dar conta, devido ao crescimento exponencial. Este descontentamento é natural, uma vez que não é um caso exclusivo e específico do Fórum da Comarca de Cocal/PI, mas sim em função das condições em que se encontra todo o Judiciário Brasileiro.

Ao verificar-se junto aos respondentes sobre a problemática, muitos fizeram críticas quanto o menosprezo as dificuldades de acesso de vários que muitas vezes vem de lugares bem distantes da zona rural ou mesmo de outros municípios e até mesmo de outros estados, e que por falta de uma organização mais adequada, deixam muitas vezes de serem atendidos, causando indignação. Outro fator apontado neste mesmo segmento é o fato de que o horário de atendimento na secretaria da vara, que só se iniciam a partir das 10h, e outros quando da intimação para participarem de audiências, pois muitos chegam com uma ou mais horas de antecedência, e fica a espera sem saber se vão ou não serem atendidos. Isso gera transtorno, e uma profunda insatisfação ao jurisdicionado. Necessita-se de um estudo mais aprofundado em busca de identificar as principais causas e procurar saná-las.

Gráfico 03: Esclarecimento de dúvidas sobre o serviço?

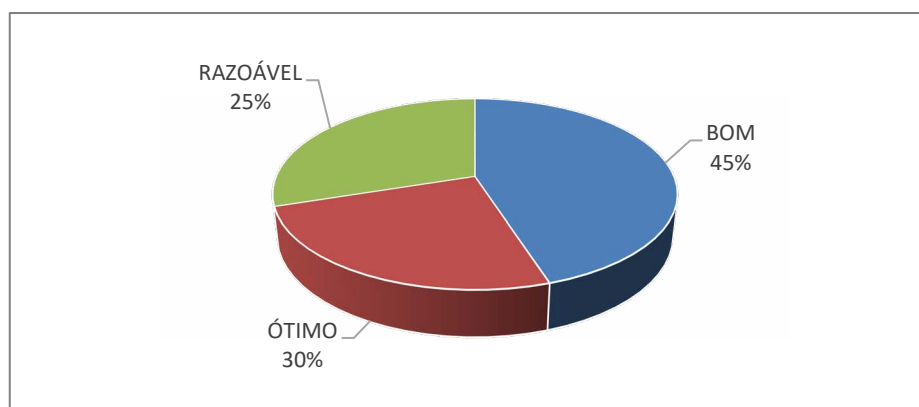


Fonte: Silva (2018).

O Gráfico 03 demonstra que 55% dos respondentes consideram bom o esclarecimento em relação às dúvidas do seu interesse, objetividade e clareza das informações prestadas e gentileza do mesmo. Complementando estes, 30% consideram razoável o esclarecimento. Existem ainda outros 15% que acham ótimo. Isso ocorre por diversos motivos, mas cabe destacar um, especialmente e principalmente pelo fato de que o direito possui uma linguagem própria, culta e ininteligível ao cidadão comum. Nestas ocorrências, se faz necessário haver a tradução pelo atendente para uma linguagem mais acessível e amigável. Mas, para tal, há a exigência de uma maior percepção e flexibilidade por parte do servidor em relação aos usuários que não estão habituados com os termos complexos empregados nos jargões da Justiça.

Cabe ressaltar, que uma boa parte dos entrevistados afirmaram que até entendia o comportamento “mal humorado” de alguns servidores, porém algumas partes dos setores encontram-se com poucos servidores para realizar muitas tarefas, como perceberam os usuários que com a sobrecarga de trabalho dos servidores do Fórum da Comarca de Co-cal/PI é quase impossível praticar a gentileza e a cordialidade no dia a dia. Este detalhe pode facilmente ser aprimorado ou corrigido por meio de conscientização, pois serviço de qualidade implica em pleno domínio das informações inerentes às suas atividades e que precisam ser repassadas aos usuários/jurisdicionados. Apesar disso, 70% dos respondentes consideram como bom ou ótimo este quesito.

Gráfico 04: Localização do setor desejado e organização dos espaços físicos?

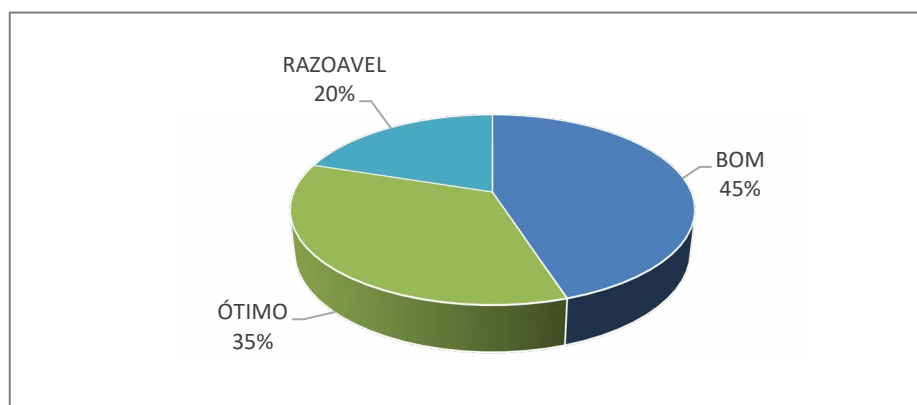


Fonte: Silva (2018).

Conforme evidenciado o gráfico 04, revela-se que 45% dos entrevistados acham que o espaço físico e as instalações são insuficientes para um bom atendimento e desempenho apropriado das atividades laborais. Concordemente, 25% consideram razoável. Existem ainda outros 30% que julgam apenas ótimo. Somando-se os percentuais de todos os que demonstram insatisfação com estes parâmetros, chega-se a um montante de 70%. Os usuários reclamavam da localização dos setores, a quantidade de pessoas em espaços pequenos, e a falta de acessibilidade para idosos, gestantes e pessoas com deficiência.

Destacaram também a necessidade de um novo prédio com amplas e modernas instalações para melhores condições ofertadas ao jurisdicionado, bem como aos servidores. Cabe ressaltar que o Poder Judiciário do Estado do Piauí é sensível a este detalhe e tem investido ao longo dos anos em projetos de modernização, ampliação, reforma e melhorias. De qualquer forma, 75% dos respondentes avaliam como boas ou ótimas as instalações e o espaço físico atual.

Gráfico 05: Nível de satisfação em relação à Comarca de Cocal/PI?



Fonte: Silva (2018).

Em conformidade com o Gráfico 05, fica explícito que 35% dos respondentes consideram a direção atual ótimo. Neste mesmo sentido, 45% consideram-na bom. E, concomitantemente, outros 20% acham sua atuação apenas razoável. Somando-se os percentuais de todos os insatisfeitos com este quesito, obtém-se o elevado montante de 65%. Este percentual revela que a administração atual, precisa estar mais atenta e preocupada com a qualidade da prestação do serviço público e com os princípios básicos que regem a instituição, no caso, sua missão. Portanto, esta é uma deficiência que existe em todo o Judiciário Brasileiro, devido ao elevadíssimo número de processos que crescem de modo muito superior ao capaz de ser tratado de forma célere. Ouvir os atores envolvidos nesta tarefa constitui um princípio importante. Assim, um novo olhar se faz necessário. A definição de prioridades, foco mais preciso, necessita serem revistas para que este parâmetro possa alcançar percentuais mais favoráveis. As decisões tomadas pela administração refletem positiva ou negativamente, e dependem da visão e do empenho de cada gestor/servidor.

Este detalhe pode facilmente ser aprimorado ou corrigido por meio de capacitação dos gestores, servidores e da quebra de antigos paradigmas que prejudicam o processo de mudança de pensamento e de postura. Implantando modelo de gestão da qualidade baseado na excelência, com fundamentos imprescindíveis que valorizem a pessoa humana. Dentre estes fundamentos estão a rapidez, a eficiência, a conscientização, enfim, valores que permitem a organização satisfazer as necessidades dos usuários e da sociedade de Cocal/PI. Mesmo diante de tamanha contrariedade, 80% dos entrevistados consideram o nível de satisfação em relação à Comarca de Cocal/PI como bom ou ótimo.

4. CONSIDERAÇÃO FINAL

A gestão pública possui alguns princípios constitucionais que buscam garantir eficiência e clareza em suas ações, em defesa da sociedade. Entretanto, não é por acaso que as instituições públicas, aos poucos, vêm percebendo a relevante importância de repensar

os seus modelos de gestão, adaptando-os aos novos tempos, cujo panorama está a exigir dos seus gestores, neste 3º milénio, plena satisfação do usuário do serviço público. Afinal, diferentemente das empresas privadas, cujo foco principal é o lucro, a administração pública deve ter, necessariamente, gestão centrada no cidadão, na busca de resultados que conduzam a sua satisfação plena. Portanto, a gestão da qualidade no serviço público é, sem sombra de dúvidas, um enorme desafio a serem vencidos e, muitas Instituições Públicas já começam a dar os primeiros passos nessa direção.

Conclui-se, então, através dos dados extraídos dessa pesquisa que a qualidade do serviço prestado pela instituição precisa ser melhorada, mesmo que alguns dados da pesquisa realizada apontem satisfação em alguns itens, percebe-se uma sociedade cada vez mais exigente e ciente dos seus direitos.

Portanto, faz-se necessário por parte do judiciário piauiense uma busca contínua pelo aprimoramento da gestão, visando estar sempre atenta às insatisfações que surgem por parte dos usuários, promovendo mudanças para atingir o nível de excelência desejado por ela e esperado pelos cidadãos e pela sociedade. Dessa forma, teremos um judiciário mais comprometido com a sociedade e seus interesses.

Sugere-se para estudos futuros a inclusão da percepção dos servidores públicos, para uma possível comparação entre a percepção dos usuários/jurisdicionados. Além disso, a pesquisa pode ser reaplicada em outros fóruns, visando avaliar se os resultados se repetem em diferentes localidades, para entender os entraves que dificultam a celeridade do atendimento e, ao mesmo tempo, diagnosticar os problemas existentes para que sejam solucionados mais rapidamente, em especial as demandas propostas em juízo, com o intuito de aperfeiçoar o acesso à justiça.

Por fim, a implantação de programas de gestão de qualidade, cujo resultado não só garantem o atendimento as expectativas e necessidades dos usuários, como também uma justiça mais célere e humanizada.

5. REFERÊNCIAS

ALVES, Vera Lucia de Souza. **Gestão da qualidade:** ferramentas utilizadas no contexto contemporâneo da saúde. São Paulo: Martinari, 2009.

ALBRECHT, Karl; BRADFORD, Lawrance. **Serviço com Qualidade:** a vantagem competitiva. Revisão Técnica: Luciano Sabóia Filho – 1992.

ALBRECHT, Karl. **Revolução nos Serviços:** como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes. Tradução de: Antonio Zorato Sanvicente. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 2000.

AZEVEDO, Alfredo. **Administração pública:** Modernização administrativa, gestão e melhoria dos processos administrativos, CAF e SIADAP. Lisboa: Vida Económica, 2007.

BERRY, L. L; PARASURAMAN, A. **Serviços de Marketing**: competindo através da qualidade. Tradução: Beatriz Sidou. 3º ed. São Paulo: Maltese, 1995.

CAMPOS, Rogério Meira. **Entendendo a Qualidade**: princípios da Qualidade. Rogério Meira Campos, Vol. 1. Edição Sebrae: 1999.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQT: controle da qualidade total (no estilo japonês)**. 6. ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992.

CARVALHO, M. M.; PALADINI, E.P. (Org.) **Gestão da Qualidade**: Teoria e Casos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005, p. 376.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando pessoas**: o passo decisivo para a administração participativa. 3. ed. São Paulo: Makron Book, 1994.

CROSBY, Philip B. **Qualidade é investimento**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1986.

DEMING, William Edwards. **Qualidade: a revolução da administração/Quality: the management Revolution**. Tradução por Clave Comunicações e RH. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990. Original em Inglês.

DEMING, W.E. **Out of the crisis**. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology. Center of advanced engineering study. Massachusetts, 1986.

DRUCKER, Peter F. **Sociedade pós-capitalista**. 5.ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

GARVIN, David A., Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva, Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRÖNROOS, C. **Marketing**: gerenciamento e serviços: a competição por serviços na hora da verdade. Tradução de Cristina Bazán. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

JOHNSTON, R; CLARK, G. **Administração de operações de serviços**. Tradução Ailton Bomfim Brandão; revisão técnica Henrique Luiz Corrêa. São Paulo: Atlas, 2002.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**: a edição do novo milênio. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing**. 9ª Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Qualidade total em serviços**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MICHAELIS: **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998- (Dicionários Michaelis). 2259 p.

MOREIRA, Alexandre Mussoi. **A transformação do estado**: neoliberalismo, globalização e conceitos jurídicos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOURA, José A. M. **Os frutos da qualidade**. 3ª. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade**: teoria e prática, 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Marcus Vinicius. **Ações para a Qualidade** (Atualizada e Ampliada). 2.ed. Rio De Janeiro: Qualitymark Editora, 2006.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SANTOS, Boaventura Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, B.S.(Org). **A globalização e as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SAPIRO, Arão et al. **Gestão de Marketing**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em administração**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO: PERCEPÇÃO E DESAFIOS ACERCA DA IDENTIDADE RACIAL

LAURA RODRIGUES PAIM PAMPLONA
UNIFAL

ANDRESSA AGNES DE ASSIS SILVA
MUST UNIVERSITY

RESUMO: Resultado de uma pesquisa bibliográfica qualitativa, este artigo apresenta como as comissões de heteroidentificação, enquanto dispositivo de implementação das políticas públicas, têm atuado e de que forma o colorismo, o racismo institucional e estruturais podem influenciar na construção da identidade racial do outro, o quanto esta comissão precisa se atentar as responsabilidades procedimentais e sociais, principalmente e, como foi institucionalizada a criação das comissões nas instituições de ensino. Ressalta que, além da garantia de direitos, a comissão de heteroidentificação atua diretamente nas percepções identitárias raciais do indivíduo. Além disso, argumenta acerca das diferentes propostas de políticas públicas, como as intersetoriais, as políticas públicas de governo e políticas de Estado, bem como define e explica sobre as políticas afirmativas, enquanto método com objetivos preventivos e reparatórios, evidenciando os desafios das comissões de heteroidentificação, onde este busca argumentar como se dá essa identidade negra, na sociedade em que a instituição está inserida, pelo olhar do outro e muitas vezes sendo este um olhar branco. Desta forma, compreender como a literatura tem orientado sobre tais comissões, como as mesmas têm ocorrido,

os procedimentos descritos em lei, brevemente explanados pela Lei 12.711/2012 e pela Portaria nº 4 de 06 de abril de 2018 e, aplicáveis efetivamente, além dos impactos quanto a atribuição de uma cor, raça, bem como a identidade negra precisam ser discutidas e se fazem necessário, para que se possa compreender melhor e, de modo mais amplo, sobre como estas são conquistas importantes na promoção, proteção e reparação de direitos.

PALAVRA-CHAVE: Comissão de Heteroidentificação; Identidade racial; Racismo Institucional

ABSTRACT: The result of a qualitative bibliographic research, this article presents how heteroidentification commissions, as a device for the implementation of public policies, have acted and how colorism, institutional and structural racism can influence the construction of the other's racial identity, how much this commission needs to pay attention to procedural and social responsibilities, mainly and how the creation of commissions in educational institutions was institutionalized. It emphasizes that, in addition to guaranteeing rights, the hetero-identification commission acts directly on the individual's racial identity perceptions. In addition, it argues about the different proposals of public policies, such as intersectoral ones, government public policies and State policies, as well as defines and explains about affirmative policies, as a method with preventive and reparatory objectives, highlighting the challenges of the commissions of hetero-identification,

where the latter seeks to argue how this black identity takes place, in the society in which the institution is inserted, through the eyes of the other, and this is often a white gaze. In this way, to understand how the literature has guided such commissions, how they have occurred, the procedures described by law, briefly explained by Law 12,711/2012 and by Ordinance No. 4 of April 6, 2018 and, effectively applicable, in addition to the impacts on the attribution of a color, race, as well as black identity need to be discussed and are necessary, in order to understand better and, more broadly, how these are important achievements in the promotion, protection and repair of rights .

KEYWORDS: Heteroidentification Commission; racial identity; Institutional Racism

1. INTRODUÇÃO

Luiz Antônio Cunha foi feliz quando argumentou que “a educação escolar brasileira é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial” (2009, p. 31) Isso porque, segundo ele, a educação brasileira foi criada para ter um ensino superior voltado para a formação das elites, permanecendo o restante da população sem acesso. Neste sentido, a forma como o ensino superior e o acesso a ele foram estabelecidos no país, contribuíram de sobremaneira na reprodução de desigualdades e distanciamento social.

Para compreender esta reprodução é importante considerarmos as conjunturas das desigualdades de oportunidades e de resultados. Compreendendo as principais variáveis que insistem em distribuir de forma desigual os recursos e as oportunidades, e identificando também como esta desigualdade afeta às pessoas socialmente diferentes. Portanto, não é de se espantar quando confirmamos que as políticas públicas promovidas pelo Estado e seus governantes, ao longo da nossa história, tenham sido políticas de privilegiamento de uma pequena elite e desconsiderando os demais setores da sociedade.

Entretanto, muitos avanços, embora em passos lentos, vêm se tornando realidade. Uma importante mudança é a que trouxe a nossa Constituição contemporânea. Considerada a constituição cidadã, uma vez que a mesma representa os interesses da sociedade civil e dos movimentos populares, como: sindicais, das mulheres, negros, pessoas com necessidades específicas, etc., nossa atual Carta Magna vem refletindo nossos anseios e momentos culturais. Modelando, portanto, um Estado mais democrático, e buscando garantir a igualdade e as liberdades formais.

Além de uma Constituição que defende um Estado Democrático de Direito, nosso país vive a era das políticas públicas. Este era o reflexo das lutas e das demandas das minorias sociais, subordinadas por aqueles que sempre se posicionaram como dominantes da sociedade. É sob tal ótica que a psicossociologia vem defendendo que estes grupos são considerados “minorias” por terem sido silenciados durante décadas, e não por serem quantitativamente um grupo menor. Ou seja, são chamadas de minorias não por serem um

grupo numérico minoritário, mas por não participarem ou por terem sido subjugados dentro das discussões dos direitos.

Nesta lógica que Shirley Miranda (2010, p. 8) argumenta ainda que foi com a luta dos movimentos sociais que a visibilidade foi conferida aos processos de preconceitos e discriminações, abalando a estabilidade da diferença, apresentando uma nova chave de análise: a diversidade. Esta luta por visibilidade e pela busca de acesso aos direitos de forma equitativa que destacaram ainda mais a falsa ideia de democracia racial. Apontando que nosso país não proporciona condições de igualdade aos seus cidadãos. Pelo contrário, que, na prática, sua população poderia ser considerada ou não cidadã conforme seu fenótipo e seu patrimônio, sendo ele cultural ou financeiro.

Foi seguindo tais objetivos que os pressionamentos dos movimentos sociais, apontando as desigualdades e as exclusões, chocaram-se diretamente com a política liberal estabelecida nos anos 1990 e 2000, e que mantinha o Governo em uma posição de neutralidade nos debates. Segundo Miranda, “Nessa conjugação estabelecida pelos movimentos sociais, a passagem do reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação é mediada pela afirmação de um direito, traduzindo a agenda de debates e políticas públicas.” (2010, p. 11). É neste contexto de diversidade e de ausência de garantia de direitos que políticas públicas vêm sendo propostas e desenvolvidas pela promoção de uma sociedade mais equitativa e buscando findar com o ciclo da exclusividade das universidades federais para uma minoria dominante.

Uma das políticas foi revalidada pela Lei nº. 12.711, sancionada no Governo Dilma, em 2012, dispondo sobre o ingresso em instituições de ensino federais, conferindo reserva de vagas para inclusão social e étnico-racial, tornando as instituições públicas federais mais múltiplas e refletindo em suas cadeiras a diversidade étnico-racial. No entanto, em decorrência de diversas denúncias e, talvez, para limitação do acesso dos autodeclarados pretos (negros e pardos), em 2018 foi publicada a Portaria Normativa nº 4 de 06 de abril, regulamentando a necessidade de criação de comissões de heteroidentificação racial. Como método complementar à autodeclaração e para que fosse possível dirimir o ingresso de estudantes cujas características não atenderem a legislação, essa metodologia de seleção considerará critérios étnico-raciais fenotípicos, que asseguram a comunidade acadêmica e beneficiam a sociedade pelo pluralismo. Frente a nova diretriz, as instituições foram adequando seus parâmetros e formas de avaliação de acordo com suas realidades.

Rafael Osório (2003) articula que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE emprega como método de identificação racial e classificação, os métodos de autoatribuição. Este consiste em os próprios entrevistados declararem a sua cor, enquanto a heteroidentificação é resultante da análise do entrevistador, com base em suas observações do fenótipo do entrevistado, atribuindo a ele a sua cor, portanto a sua raça. Neste sentido, as comissões de heteroidentificação carregam a responsabilidade de garantir que as instituições destinem as vagas dispostas em seu quadro de maneira a atender as exigências legais quanto ao cumprimento das políticas afirmativas, promovendo reparação social e

proteção dos direitos. Além disso, impulsionam a multiplicidade e a equidade citadas anteriormente.

Não obstante, observa-se que além da garantia de direitos, esta comissão atua diretamente nas percepções identitárias raciais do outro, assim, este artigo tem como objetivo apresentar como as comissões de heteroidentificação, enquanto dispositivo de implementação das políticas públicas, têm atuado e de que forma o colorismo, racismos institucionais e estruturais podem atuar na construção da identidade racial do outro.

Nesta medida, para este artigo, compreendemos ser necessário trazermos um breve debate sobre políticas públicas para que possamos compreender melhor sobre como estas são conquistas importantes na promoção, proteção e reparação de direitos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E RESERVA DE VAGAS

As demandas da sociedade civil foram estabelecidas e conquistadas pelas próprias, ao longo da formação de nossa sociedade brasileira, organizando-se em torno de questões urgentes e fundamentalmente urbanas, como moradia, educação, saúde, saneamento, transporte etc., sendo atravessadas por novos paradigmas como gênero, raça, etnia e outras pautas. Buscavam um projeto de transformação da sociedade de forma democrática. Estes movimentos configuram uma esfera distinta dos partidos e do Estado, propondo a dinamização dos valores positivos e da solidariedade. Tais organizações se transformaram em parceiras confiáveis, mas ainda representando interesses próprios e específicos.

Este debate se fortaleceu de sobremaneira após o país se tornar signatário na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância realizada na cidade de Durban – África do Sul, 2001, se comprometendo em buscar e criar mecanismos que possibilitassem o enfrentamento às discriminações geradas na sociedade. Foi possível assim o desenvolvimento de políticas afirmativas que buscassem acabar ou minimizar os efeitos provocados pela discriminação racial, ainda que por meio de políticas que promovessem a discriminação positiva.

Nesta linha de raciocínio que Álvaro Cruz (2009) defende que

As ações afirmativas são, portanto, atos de discriminação lícitos e necessários à ação comunicativa da sociedade. Logo, não devem ser vistas como “esmolas” ou “clientelismo”, mas como um elemento essencial à conformação do Estado Democrático de Direito. São, pois, uma exigência comum a países desenvolvidos como os Estados Unidos e países subdesenvolvidos como o Brasil (CRUZ, 2009. p. 63)

Há diferentes propostas de políticas públicas, como as intersetoriais que agregam setores diversos, buscando trabalhos dialéticos e em parcerias, podendo aproveitar melhor

os conhecimentos e experiências; as políticas públicas de governo e políticas de Estado. Com as políticas públicas podemos separar o que o governo pretende do que ele realmente faz. É fundamental também pensarmos em quem ganha o quê, porque ganham e quais as diferenças as políticas públicas farão.

Uma boa definição para políticas afirmativas foi apresentada por Joaquim Barbosa Gomes (2001). Segundo ele, as ações afirmativas são definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional. Acrescenta ainda que as mesmas também têm como objetivo corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Fátima de Oliveira (2008) defende que quem elabora e implanta uma política deve estar convencido que está diante de uma questão estrutural, que exige a consideração da raiz dos problemas, historicamente construídos, respeitando públicos com múltiplos recortes, como o caso das mulheres brancas e mulheres negras.

Apesar de ainda se discutir a efetividade das políticas afirmativas, o debate tem movimentado e caracterizado os movimentos sociais e ideólogos, em uma constante luta entre defensores e opositores de tais políticas. É argumentado que tais políticas ferem o princípio de isonomia, de tratamento igual e que o uso de tais políticas levaria a comportamentos oportunistas e incitaria à discriminação. Não obstante, favoravelmente às políticas afirmativas é argumentado que os riscos oportunistas seriam minimizados pela ratificação das identidades raciais, que após a implantação de muitas destas políticas é possível perceber os bons resultados, especialmente na área da educação.

A partir de 2008, algumas universidades colocaram em seu processo seletivo a reserva de vagas para políticas afirmativas. Argumentando inconstitucionalidade, visto que havia formas diferenciadas de tratamento em vestibular e concursos, o partido político DEM (Democratas), entrou com ação no Supremo Tribunal Federal – STF contra a legalidade dessas ações. Não obstante, em abril de 2012, o STF definiu pela constitucionalidade das cotas raciais. No debate, o então Juiz Joaquim Barbosa argumentou ainda que

Aos esforços de uns em prol da concretização da igualdade que contraponham os interesses de outros na manutenção do status quo, é natural que as ações afirmativas sofram o influxo dessas forças contrapostas e atraiam resistência da parte daqueles que historicamente se beneficiam da discriminação de que são vítimas os grupos minoritários. Ações afirmativas têm como objetivo neutralizar os efeitos perversos da discriminação racial. (2012)¹

Com a instauração de novas políticas públicas de ações afirmativas e diversas pressões advindas de movimentos sociais, em agosto de 2012 foi sancionada a Lei nº. 12.711,

¹ Fala proferida no Supremo Tribunal Federal em 2012, quando se debatia sobre a constitucionalidade das cotas raciais. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/3101168/ministro-joaquim-barbosa-afirma-que-aco-es-afirmativas-concretizam-principio-constitucional-da-igualdade>. Acesso em: jul. 2021

ainda durante o governo Dilma, em que promulgava acerca da inserção de cotas para ingressos em instituições e universidades federais. Esta lei apresenta, enquanto objetivo, que uma porcentagem das vagas ofertadas em cursos técnicos, médio e superior sejam reservadas aos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. A lei supracitada traz em seus parágrafos 3º e 4º

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita .

(...)

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016)

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita . (BRASIL, 2012, Art. 3º e 4º)

Depreendemos desses artigos alguns significativos, como totalidade das vagas reservadas são proporcionais ao quantitativo indicado por pesquisas do censo onde está instalada a instituição. Desta forma, a reserva de vagas pode ter percentuais diferentes de uma instituição para outra. Por sua vez, outro importante dado é que as vagas não preenchidas serão destinadas à ampla concorrência, não perdendo nenhuma vaga, portanto. E por fim, o parágrafo único do Artigo 1º traz que tais vagas reservadas devem ser destinadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo. Deste parágrafo depreendemos que antes de ser uma política afirmativa de cunho racial, ela é social. Portanto, o argumento de que as reservas de vagas deveriam ser para todos e não em decorrência de um fenótipo específico não é válido, visto que somente terão acesso a estas reservas de vagas estudantes com renda baixa e oriundos de escola pública.

A proposta tem a intencionalidade de equalizar e ampliar os acessos às políticas educacionais previstas na Constituição Federal, em seu artigo 205, que estabelece que “educação é direito de todos” e que esta mesma educação tem a missão de desenvolver o indivíduo para o exercício da cidadania e para o trabalho, resultando assim numa transformação social (BRASIL, 1988). Faz-se necessário aqui diferenciar ações afirmativas das políticas antidiscriminatórias, em que a primeira pode ser interpretada como um método com objetivos preventivos e reparatórios, enquanto as políticas discriminatórias, caracterizam-se pela legislação criminal e norteiam as condutas raciais, logo são de natureza repreensiva, cujo propósito é a busca pela conscientização dos indivíduos (GOMES, 2003 *apud* FAGUNDES, 2020).

Oliveira (2019) argumenta que com o surgimento da lei das cotas raciais, diversas metodologias foram adotadas por diferentes universidades, o que dificulta uma maior homogeneidade para a alunos por meio dessa política, e isto abre espaços para que alunos não pertencentes aos grupos étnicos raciais, para quem se destinam as vagas entrem por meio delas. Soma-se a isso e considerando que a lei trazia apenas o termo autodeclaração, começou-se a despontar diversas denúncias e queixas de que estudantes com fenótipo não negro estavam fazendo uso de tais vagas. Assim, em 6 de abril de 2018, por meio da Portaria Normativa nº 4, o Governo Federal instituiu as comissões de heteroidentificação, complementares às autodeclarações, como forma de padronizar o acesso às reservas de vagas em concursos públicos.

3. COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO: O OLHAR DO OUTRO NA CONSTRUÇÃO RACIAL

Apesar das Orientação Normativa nº 4, indicar o uso das comissões de heteroidentificação em concursos públicos, as ausências de instruções normativas fizeram com que diversas instituições de ensino federais buscassem nesta a metodologia empregada nos vestibulares.

Diferentemente do senso comum, a heteroidentificação já uma metodologia operante no país, neste sentido, Osório (2003. p.8) aponta que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE utiliza como métodos de identificação racial e classificação os métodos de autoatribuição e heteroatribuição simultâneos, quando além do declarado o entrevistador, com base em suas observações do fenótipo do entrevistado atribui a ele a sua cor.

A Orientação Normativa traz que

Art. 2º Para concorrer às vagas reservadas a candidatos negros, o candidato deverá assim se autodeclarar, no momento da inscrição no concurso público, de acordo com os critérios de raça e cor utilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º Os candidatos que se autodeclararem negros indicarão em campo específico, no momento da inscrição, se pretendem concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 2º Até o final do período de inscrição do concurso público, será facultado ao candidato desistir de concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 3º Os candidatos negros que optarem por concorrer às vagas reservadas na forma do § 1º concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com sua classificação no concurso público.

Art. 3º A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação;

§ 2º A presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação. (BRASIL, 2018, Art. 2º e 3º)

Com base nesta legislação, cada instituição adotou e vem adotando formas distintas de promover esta heteroatribuição, seja com bancas formadas no ato da matrícula ou antes, mas sempre analisando fenotipicamente os candidatos e não a sua origem e hereditariedade. Isso se justifica pois o método de pertencimento racial empregado pelo IBGE é o de autoatribuição e heteroatribuição simultaneamente, e não identificação biológica. Na mesma medida, há uma compreensão que, diferentemente dos Estados Unidos, no Brasil nosso preconceito está ligado às marcas fenotípicas da pessoa, a cor e seus traços e não a sua origem.

Neste sentido, Nunes (2018) pontua que se deve levar em consideração a responsabilidade procedimental, ou seja, de atendimento aos procedimentos descritos na legislação vigente, mas principalmente a responsabilidade social, evidenciando o combate ao racismo, ao preconceito e o impacto positivo que as comissões causam quanto às injustiças sociais. Tal debate fomenta o questionamento e análise referente às questões sociológicas, para além de conceitos biológicos.

Para Munanga (2003) a raça não é definida biologicamente, mas criada a partir de um conceito para se explanar acerca da diversidade humana e para balizá-la em raças estancas. O autor continua “é um conceito carregado de ideologia, pois como todas as ideologias, ele esconde uma coisa não proclamada: a relação de poder e de dominação” (p.6). O autor entende ainda o racismo como uma doutrina existencial das “raças hierarquizadas pela relação intrínseca entre o físico e o moral, o físico e o intelecto, o físico e o cultural (...)” (p.8), o que para ele justifica-se a conformidade entre a cor da pele e o direito às reservas de vagas.

Porém, identificar-se e ser atribuído a uma cor, uma raça, influencia diretamente na formação da identidade negra do sujeito, e estabelecer uma identidade racial negra, implica em aceitar e perceber-se com a “ancestralidade africana como origem” (CARDOSO, 2018, p. 68). Neste sentido, Gomes (2002) ilustra como identidade negra a visão do “eu” no outro, ou seja, como uma construção social de como cada indivíduo se identifica a partir de sua

relação com o outro e com a sociedade. Essa identidade depara-se com a ideia de pertencimento a uma cultura e a uma história, acometendo o indivíduo a toda carga emocional e social que essa identificação carrega em si. Acrescenta ainda

A identidade negra é entendida, aqui, como uma construção social, histórica, cultural e plural. Implica a construção do olhar de um grupo étnico/racial ou de sujeitos que pertencem a um mesmo grupo étnico/racial sobre si mesmos, a partir da relação com o outro. Construir uma identidade negra positiva em uma sociedade que, historicamente, ensina ao negro, desde muito cedo, que para ser aceito é preciso negar-se a si mesmo, é um desafio enfrentado pelos negros brasileiros. (GOMES, 2003, p. 171)

Nesse sentido, o maior desafio das comissões de heteroidentificação, formadas nas instituições, está voltado a entender como se dá essa identidade negra, na sociedade em que a instituição está inserida, pelo olhar do outro e muitas vezes sendo este um olhar branco. Observamos que diversas instituições vêm capacitando os membros das referidas comissões para compreender conceitos como raça, racismo, etnia, colorismo. Não obstante, quanto a composição dos membros e apesar de a PN nº4 promulgar em seu artigo 6º artigo que “§ 4º A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.”, nem sempre é possível garantir tal diversidade, visto que muitas vezes não se encontra nos quadros efetivos das instituições esta diversidade, especialmente de cor.

Esta dificuldade pode estar atribuída também à demora quanto a inserção de políticas que garantissem a inclusão do negro, pardo e indígena de forma mais igualitária, visto que inicialmente somente os proprietários de terras poderiam ter acesso ao estudo e como o negro vinha de um processo de escravização, ele não possuía bens para tal. Vale explicar que não se coloca aqui a pessoa negra como menos capaz que a branca, mas sim que deve-se reparar os danos históricos causados durante anos para esta população, que impactam até hoje numa série de falta de oportunidades. Infelizmente, vê-se brancos menosprezando as poucas oportunidades de reparação, mas sabe-se que grande parte associada às políticas à falta de capacidade, quando na verdade o processo de reparação ainda há de demorar para apresentar resultados considerados satisfatórios e que promovam equidade e igualdade.

Outro fator que impacta e desacelera a inserção desse grupo de pessoas, se dá pela dificuldade das instituições em se formar uma comissão de heteroidentificação que seja heterogênea, onde a maioria acaba por ser uma pessoa branca, o que pode interferir numa análise mais ou menos criteriosa, proporcionando margens a questionamentos por parte dos avaliados, uma vez que não há identificação com os membros. Neste sentido, o racismo institucional acaba operando sobre os candidatos, à medida que a banca, formada em ambientes majoritariamente brancos opera na negação do negro de pele clara, por exemplo. Destacando que por racismo institucional entende-se como Laura López (2012, p. 127) que, traz que diferentemente de atos explícitos, ele opera de forma difusa no fun-

cionamento cotidiano de instituições e organizações, sendo menos identificável, mas não menos destrutivo. Ainda segundo a autora, o racismo institucional se concretiza de forma diferenciada em relação à distribuição de serviços, benefícios e oportunidades.

Na mesma medida, ponderamos que o racismo estrutural e o colorismo atuam nestas comissões de forma transversal. Sobre o colorismo, percebemos que, o termo cunhado por Alice Walker (1982), opera no sentido de quanto mais escura a pele do candidato, mais chances de ter acesso às cotas, diminuindo ou negando as chances ao negro de pele clara.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrer este caminho sobre as políticas públicas, ponderando de que maneira elas têm contribuído por uma educação mais plural que promova e repara aqueles que por diversos motivos ficaram na periferia da educação superior, fez-nos percebermos quão importante as mesmas são e que elas devem ser estudadas e aprimoradas. Neste sentido, compreendemos ser necessárias mais pesquisas sobre como a aplicação de comissões de heteroidentificação contribuem na manutenção do direito da população negra, mas também como elas têm impactado na formação da identidade negra.

Depreendemos que tais comissões são avanços e garantia de que os direitos sejam respeitados, afirmamos, portanto, que apesar da Lei Nº 12.711 ter sido sancionada em 2012, somente em 2018 foi criado dispositivos para a preservação de que as vagas reservadas fossem ocupadas por aqueles que possuem o direito.

Não obstante, percebemos que na formação das comissões em instituições em uma sociedade em que o racismo é estrutural, estruturante e institucionalizado, a aplicação de tais comissões pode surtir efeito negativo na identificação racial do candidato e tornando-se barreiras no acesso às vagas reservadas por pessoas negras de pele clara. Isso porque as comissões têm atuado apenas na análise de fenótipos, considerando tonalidades de pele, textura do cabelo, formato do rosto, mas correndo-se o risco de excluir aqueles que apesar de não ter todas estas características também sofrem com o preconceito e a discriminação.

Observamos na literatura atual que apesar do preconceito e o racismo ser mais intenso sobre pessoas de pele negra escura, as pessoas de pele negra clara também são vítimas de preconceito e sofrem discriminação no Brasil, especialmente quando pensamos na interseccionalidade de classe, raça e gênero. Apesar disso, ponderamos que esta é uma percepção que, ainda requer investigação e mais pesquisas, e que as comissões constituíram um avanço na manutenção e aplicabilidade das políticas públicas afirmativas nas instituições de ensino.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 12 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: jul. 2021

BRASIL. **Orientação Normativa Nº 4, de 06 de abril de 2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345. Acesso em: jul. 2021

CARDOSO, J. Â. **A Literatura Na Indigência Negra**. Joinville: Clube dos Autores: 2018. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=lq9xDwAAQBAJ&pg=PA68&dq=%22identidade+racial%22&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjqpLmdtYvvAhUblbkGHXDSCRIQ6AEwAHoECAMQAg#v=onepage&q=%22identidade%20racial%22&f=false>. Acesso em: fev.2021.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismos de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência**. 3.ed. Belo Horizonte: Arraes, 2009.

CUNHA, Luiz A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FAGUNDES, I. P. E. **Heteroidentificação racial para concursos públicos de professores/as na Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP**. Mariana, MG, 2020. Disponível em https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/12089/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Heteroidentifica%C3%A7%C3%A3oRacialConcursos.pdf. Acesso em 30 de junho de 2020.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**: O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001b.

GOMES, Nilma Lino. Educação, identidade negra e formação de professores/as: um olhar sobre o corpo negro e o cabelo crespo. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.1, p. 167-182, jan./jun. 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n1/a12v29n1>. Acesso em: dez 2019

GOMES, N. L. **Educação e Identidade Negra**. UFMG, Minas Gerais, 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/aletria/article/view/17912/14702> Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

LÓPEZ, L. C. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. **Interface. Comunicação, saúde, educação**. V. 16, n. 40, p. 121-34, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832012000100010 Acesso em jul. 2020

MIRANDA, Shirley Aparecida de. **Diversidade e ações afirmativas: combatendo as desigualdades sociais**. Belo Horizonte: autêntica; Ouro Preto: UFOP, 2010.

MUNANGA, K. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação – RJ, 2003. Disponível em https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma_abordagem-conceitual-das-nocoes-de-raca-racismo-identidade-e-etnia.pdf. Acesso em mar. 2020

NUNES, G. H. L. **Autodeclarações e comissões: Responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas**. In: Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. IFRS: Canos, 2018.

OLIVEIRA, Fátima. Inclusão do recorte racial/étnico no produto 4: 0156 – Combate à Violência Contra as Mulheres. In: GUACIRA, Myllena. **Texto base para a leitura de um PPA**. Instituto Cultiva – formação para a gestão participativa. Belo Horizonte, 2008.

OLIVEIRA, F. C. G. P. D. **O ingresso de negros/as nos cursos de graduação das universidades federais do Brasil**: análise da implantação das comissões de heteroidentificação. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. IPEA: Brasília, 2003. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2958/1/TD_996.pdf Acesso em: mai. 2020

WALKER, Alice. If the present looks like the past, what does the future look like? 1982. In: WALKER, Alice. **In search of our mothers' gardens: womanist prose**. San Diego, California: Harcourt Brace Jovanovich, 1983, p. 290-291.

ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ: LEIS, DADOS QUANTITATIVOS E ANÁLISE HISTÓRICA

BEATRIZ GOMES MENDONÇA

TALISSA MONTALVÃO MARRÉGA

**CRISHNA MIRELLA DE ANDRADE
CORREA**

Universidade Estadual de Maringá

RESUMO: A presente pesquisa versa sobre a participação e representação da mulher no cenário político brasileiro, com enfoque no espaço parlamentar, considerando o contexto histórico da presença feminina na política, desde a luta pela conquista do voto, com as sufragistas, e do movimento pela igualdade entre os gêneros, até as discussões atuais sobre a atuação da mulher no cenário político. Alguns pontos que merecem destaque na análise da participação das mulheres na esfera parlamentar são também abordados na pesquisa, como a intersecção entre gênero e raça, para demonstrar a divergência da luta entre mulheres de diferentes etnias, e a eficiência de ações afirmativas, para avaliar as cotas parlamentares em um contexto mundial. O trabalho, fruto de pesquisa documental e bibliográfica, tem o intuito de apresentar uma análise quantitativa das candidatas eleitas e não-eleitas nas eleições do ano de 2018 no Estado do Paraná, mencionando também as justificativas usadas para considerar determinadas candidaturas como inaptas, demonstrando a desigualdade existente entre candidatas do sexo feminino e candidatos do sexo masculino, além da desigualdade percebida entre mu-

lheres de etnias diferentes. Ainda, expõe o processo legislativo para a implementação de ações afirmativas que visem aumentar a participação feminina em âmbito parlamentar, discorrendo sobre os primeiros projetos de lei, decretos, decisões e avanços percebidos com o decorrer do tempo, e dissertando sobre os empecilhos ainda encontrados para que haja uma sociedade política equânime, como a distribuição desigual de recursos e as fraudes. Na questão das cotas parlamentares, é feito um comparativo entre as estatísticas de outros países com os números do Brasil, de forma a comprovar a defasagem quantitativa da participação efetiva da mulher na política brasileira.

Palavras-chave: Mulheres. Política. Parlamento. Ações afirmativas. Desigualdade.

ABSTRACT: This research deals with the participation and representation of women in the Brazilian political scenario, focusing on the parliamentary space, considering the historical context of women's presence in politics, from the struggle to win the vote, with the suffragettes, and the movement for parity between genders, to the current discussions on the role of women in the political scenario. Some points that deserve to be highlighted in the analysis of women's participation in the parliamentary sphere are also addressed in the research, such as the intersection between gender and race, to demonstrate the divergence of the struggle between women of different ethnicities, and the efficiency of affirmative actions to assess the parliamentary quotas in a global context. The work, the

result of documentary and bibliographic research, aims to present a quantitative analysis of elected and non-elected candidates in the 2018 elections in the State of Paraná, also mentioning the justifications used to consider certain candidacies as unsuitable, demonstrating the existing inequality between female candidates and male candidates, in addition to the perceived inequality between women of different ethnicities. It also exposes the legislative process for the implementation of affirmative actions aimed at increasing women's participation in the parliamentary sphere, discussing the first bills, decrees, decisions and advances perceived over time, and discussing the obstacles still found to that there is an equitable political society, such as the unequal distribution of resources and fraud. On the issue of parliamentary quotas, a comparison is made between statistics from other countries and figures from Brazil, in order to prove the quantitative lag in the effective participation of women in Brazilian politics.

Key-words: Women. Politics. Parliament. Affirmative actions. Inequality.

1. INTRODUÇÃO

Durante séculos, as mulheres foram privadas de participar ou ter voz política. Não tinham direitos civis, não podiam votar, muito menos se candidatar a cargos.

Com muita luta, vários direitos foram sendo conquistados, como o poder do voto, de se candidatarem e terem voz política. Entretanto, ainda hoje, observa-se uma disparidade grande na participação política de homens e mulheres. Um exemplo disso, é a baixa porcentagem de mulheres que chegam às urnas, mesmo havendo uma suposta proteção da lei, que, na prática, não garante a efetiva participação das mulheres no governo do País, e consequentemente do Estado do Paraná.

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Programa de Iniciação Científica (PIC), com orientação da professora Crishna Correa, na Universidade Estadual de Maringá. O objetivo da investigação é evidenciar a luta feminina pelo sufrágio e pela paridade no mundo, especificamente no Brasil. Serão abordadas, também, questões de raça e classe, assim como os problemas que acarretaram a exclusão e a invisibilidade das pautas de determinados grupos femininos.

Além disso, o trabalho aborda a luta mundial e nacional pela conquista da lei de cotas para mulheres nos partidos, e como sua aplicação no Brasil, até os dias atuais, não trouxe uma efetiva participação feminina na política, impossibilitando, desse modo, uma igualdade política entre os gêneros.

Esta pesquisa utilizou o método bibliográfico para analisar a luta da mulher por direitos políticos, assim como os problemas que elas enfrentam atualmente. Também foi empregado o método descritivo para a criação da tabela com os dados presentes do site do Tribunal Superior Eleitoral, referentes à participação da mulher nas eleições.

O trabalho está dividido em 3 partes. A princípio, será abordado sobre as lutas e conquistas políticas mundiais das mulheres e, posteriormente, será tratado sobre a vitória do sufrágio feminino no Brasil. Na segunda parte, as questões de raça e classe serão enfatizadas a partir de uma retrospectiva sobre as dificuldades que as mulheres negras tiveram que enfrentar, sobretudo para se inserirem na política e sobre a importância da interseccionalidade.

Na terceira parte, será discutida a implementação de cotas no mundo e no Brasil, sua efetivação e problemas. E ainda, a partir de informações retiradas do Tribunal Superior Eleitoral, serão analisados e expostos dados sobre a baixa participação efetiva feminina no Brasil e Paraná.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA MULHER NA POLÍTICA

2.1 A busca pela paridade

É sabido que o voto se tornou importante instrumento simbólico e material na busca por igualdade de gênero em âmbito político, e era justamente pelo direito de votar que as chamadas sufragistas lutavam. Com a conquista das sufragistas, as mulheres ganharam mais espaço na sociedade e na política, porém os números ainda eram baixos, comparados ao espaço que o homem ocupava. Nos cargos de deputado/a, elas eram extrema minoria, muitas vezes não alcançando 10% das vagas. Era necessário lutar por mais (SCOTT, 2001).

A sufragista Hubertine Auclert (1885) já previa que o voto não seria o bastante para garantir a igualdade de gêneros. Futuramente, “as Assembléias deveriam ser compostas de tantas mulheres quanto homens” (SCOTT, 1996, cap. 4).

Na década de 1990, começou o movimento pela paridade, muito perceptível na França e em alguns Estados da Europa. Clamavam por igualdade completa, onde homens e mulheres dividissem o mesmo número de cadeiras no poder, meio a meio. Essa divisão seria garantida por meio da lei. Os cargos de autoridade política seriam totalmente compartilhados, todas as listas eleitorais deveriam ser divididas. Isso seria um símbolo da representação democrática (SCOTT, 2001).

No final do século passado foi publicada a Declaração de Atenas (1992), por meio da qual as mulheres proclamaram “a necessidade de se conseguir uma distribuição equilibrada do poder político e público entre homens e mulheres”. Justificando que “as mulheres representam metade do talento e capacidade potenciais da humanidade e a sua sub-representação nos níveis de decisão é uma perda para a sociedade no seu conjunto” (Declaração de Atenas, 1992). Nesse mesmo ano, a urgência da paridade tornou-se um movimento organizado na França.

Recentemente, em 2015, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero” em apoio à Agenda 2030, e mais de 90 países assumiram compromissos com essa iniciativa, sendo o Brasil um deles.

2.2 Movimento sufragista no Brasil

As lutas por direitos políticos femininos no Brasil tiveram início no séc XIX e essas guerreiras enfrentaram uma geração que acreditava na inferioridade da mulher (Álvares, 2014) (Coelho e Baptista, 2009). Direitos efetivos só foram conquistados na terceira década do séc. XX.

No artigo “Entre eleitoras e elegíveis: as mulheres e a formação do eleitorado na democracia brasileira - quem vota? quem se candidata?”, a Professora da Universidade Federal do Pará, Maria Luzia Miranda Álvares (2014), retrata que a população da época reforçava as ideias e apoiava os cumprimentos das normas presentes nas Ordenações Filipinas (sistema jurídico em vigor, desde 1603, criado durante a união ibérica, resultado da reforma do código manuelino, por Filipe II da Espanha), que regulamentava comportamentos e atribuía punições às “infratoras” das leis relativas à vida moral, à convivência doméstica e às relações conjugais, fortalecendo desse modo a submissão de esposas e filhas, assim como a convicção do homem ser a “cabeça da casa” e o “chefe da família”.

Todavia, apesar de todo esse preconceito e cultura que fazia a mulher branca ser considerada frágil, sem estruturas psicológicas, cujo lugar era dentro do lar, realizando atividades domésticas e maternais, há registros que comprovam que já havia atuação feminina em jornais, lideranças e posicionamentos políticos desde o século XIX. A professora Álvares (2014) trouxe, em seu artigo, exemplos de mulheres como Bárbara Pereira de Alencar (1767-1837). Uma revolucionária brasileira que foi a primeira presa política e é considerada uma heroína da Revolução Pernambucana e da Confederação do Equador. Ademais, as escritoras Leila Machado Coelho e a Marisa Batista, em seu artigo “A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público” (2009) abordam sobre as primeiras publicações e a fundação dos primeiros jornais feministas, realizados na segunda metade do século XIX.

Muitas mulheres foram de extrema importância para esse progresso, mas pode-se destacar a professora Leolinda de Figueiredo Daltro (Karawejczyk, 2014) e a bióloga Bertha Lutz (Soihet, 2000).

Essas duas mulheres continham diversas distinções, visto que Daltro pertencia a uma classe social mais baixa, liderou as movimentações coletivas femininas e até mesmo, o seu grupo foi comparado com as *suffragettes* inglesas, já Bertha Lutz teve uma trajetória de vida bem diferente, nasceu em uma classe social alta e agia de um modo mais suave, sem chamar uma extrema atenção para as desigualdades e injustiças, não batendo de frente com o sexo oposto. Apesar disso, de forma sutil, Lutz trouxe ideias das vivências fora do

Brasil, publicou um artigo incentivando a participação feminina na política e, em 1922, fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) (Karawejczyk, 2014) (Soihet, 2000). Desse modo, considera-se que as lutas dessas duas mulheres tinham muitas semelhanças, como a fundação de partidos e a defesa da união das mulheres para conquistarem progressos. Foram consideradas, também, de difícil convivência e de personalidades fortes, alcançando ambas uma forte relevância para as mulheres conquistarem o seu lugar. (Karawejczyk, 2014) (Soihet, 2000).

Desse modo, depois de muita luta e insistência, em 1931, foi anunciada a proposta de reforma eleitoral, que permitiria o voto às mulheres, no entanto havia determinadas condições: que fossem solteiras ou viúvas com renda própria e, se casadas, dependiam da permissão do marido. Então, em fevereiro de 1932, após os protestos e objeção das mulheres, que consideravam as restrições incoerentes e inconstitucionais, o sufrágio feminino universal e secreto foi conquistado e, finalmente promulgado em 1934 com a Nova Constituição, que foi baseada no novo código eleitoral. (Soihet, 2000).

2.3 A diferença histórica e o valor do voto para as mulheres negras

Devemos ressaltar que as conquistas das mulheres brancas caminharam por um percurso completamente diferente da luta das mulheres negras. Desde o século XIX, quando iniciaram os movimentos em busca pela autonomia da mulher, as vozes das mulheres negras foram esquecidas, as produções ficaram invisíveis e apagadas, tanto é que somente as mulheres brancas de classe privilegiada foram consideradas grandes heroínas.

Essa invisibilidade foi causada por um feminismo que buscava soluções somente pelos problemas de um grupo específico de mulheres, ignorando completamente os trezentos anos de escravidão, toda a violência e preconceito que a mulher negra enfrentou e continua enfrentando.

A filósofa e pesquisadora brasileira Djamila Ribeiro expõe em sua obra onde define o que é lugar de fala (2017) a necessidade de repensar o feminismo sob outro parâmetro. Discorre sobre a importância de reconhecer a situação e história da mulher negra, o quanto devemos evidenciar as obras desse grupo que foi esquecido e silenciado na sociedade, para, somente desse modo, conseguirmos dar voz e visibilidade à situação de desigualdade que as mulheres negras enfrentam até a atualidade. Ademais, no seu outro artigo “Feminismo Negro um novo marco civilizatório” (2016), Djamila Ribeiro também retrata a importância do voto para as mulheres negras, que continha um valor incomparável ao valor para as mulheres brancas.

Outra escritora de extrema relevância e uma das responsáveis por mudar a perspectiva de gênero, relacionando-a com as questões de raça e de classe, ainda na década de 80, é Angela Davis, uma importante feminista negra, filósofa e professora, que, em sua obra “Mulheres, Raça e Classe” (1981), escreveu sobre as questões das mulheres negras

desde o período da escravidão - como eram vistas e tratadas, o racismo presente no movimento sufragista feminino, e até mesmo no abolicionista, a importância do voto para a população negra e situação dos negros da pós-abolição. Inclusive, Davis (1981) expõe que o movimento feminista, além de não incluir pautas das mulheres negras nos movimentos sociais, ainda manteve atitudes contra o avanço da conquista do voto pelo negro, visto que, as mulheres brancas, por ainda não estarem incluídas e não entenderem que o voto para os negros tinha uma relevância muito maior, desconsideraram toda a escravidão e toda a violência que os negros ainda sofriam por gangues racistas no pós abolicionismo e mantiveram uma narrativa de luta mais focada nas necessidades de seu círculo social.

2.4. Interseccionalidades entre raça e gênero:

Por conta destas diferenças entre as lutas das mulheres brancas e das mulheres negras, é necessário levar em consideração o entendimento da interseccionalidade entre raça e gênero. Tal conceito foi cunhado em 1989, pela advogada e ativista Kimberlé Crenshaw em sua tese de Doutorado (Crenshaw, apud, Djamila, 2016, p. 101), e consiste em perceber que, embora todas as mulheres estejam sujeitas à discriminação de gênero, alguns subgrupos de mulheres encontram diferentes obstáculos por conta de suas identidades sociais, como a raça, etnia, nacionalidade, classe, entre outras. Segundo a ativista, “tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres”. (Crenshaw, 2002, p.173)

No tocante às pautas sobre discriminação, quanto às concepções tradicionais sobre o tema, dois problemas podem surgir: a super inclusão e a subinclusão. De acordo com Crenshaw, super inclusão seria uma situação em que “os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero, sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância” (Crenshaw, 2002, p.174). Ou seja, a super inclusão acontece quando determinado problema passa a ser considerado apenas como discriminação de gênero, ainda que outras subordinações estejam presentes no contexto. Nessa abordagem, o racismo não é reconhecido, nem mesmo considerado relevante. A discriminação é analisada unicamente como um “problema de mulheres”.

Paralelamente, a sub inclusão consiste em não detectar uma discriminação de gênero, por ser uma situação que as mulheres dos grupos dominantes não experienciam. Se um subgrupo de mulheres sofre discriminação justamente por serem mulheres, e tal discriminação não é vista como relativa ao gênero por conta de não atingir as mulheres dos grupos dominantes, tem-se uma abordagem sub inclusiva (Crenshaw, 2002, p.175).

O problema nesse contexto é que apenas o elemento mais imediato da discriminação é percebido, restando ignorada a estrutura que a proporciona. Pensar a interseccionalidade é “perceber que não pode haver primazia de uma opressão sobre as outras e que,

sendo estas estruturantes, é preciso romper com a estrutura. É pensar que raça, classe e gênero não podem ser categorias pensadas de forma isolada, mas sim de modo indissociável” (Ribeiro, 2016, p.101)

Sendo assim, analisar como as opressões se cruzam e se combinam se faz necessário para que a redução e o controle dessas discriminações sejam efetivos. Se a opressão racial for avaliada separadamente da opressão de gênero, mulheres que sofrem as duas opressões ficarão desprotegidas, tendo suas pautas consideradas como irrelevantes.

Desta forma, fica clara a urgente necessidade de tratar sobre discriminações que se entrecruzam, para que as mulheres negras deixem de ser invisíveis na luta por igualdades de gênero.

3. DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

3.1 Medidas adotadas em outros países

Uma pauta muito discutida internacionalmente é a questão das ações afirmativas como uma forma de aumentar a participação da mulher no cenário político. Em geral, existem dois tipos de cotas para mulheres: a) as adotadas voluntariamente pelos partidos; e b) as previstas na legislação, que reservam assentos no parlamento, ou parcela exclusiva das candidaturas em cada partido.

Os países começaram a adotar fortemente esse sistema de cotas por volta da década de 80 e 90. Segundo pesquisas, pelo menos 90 países implementaram algum modelo de ação afirmativa, sejam cotas com reserva de assentos ou partidárias (TREMBLAY, 2007).

Um fato de grande influência na ampla adoção das cotas de gênero foi a 4ª Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher de 1995, em Pequim. Esta trouxe como foco a necessidade da presença da mulher no cenário político, promovendo a igualdade de gênero, de forma que houvesse participação feminina nas tomadas de decisões do Estado. Devido a esta conferência, notou-se a expansão das cotas em países da América Latina, Oceania, Ásia, África e Europa oriental (MEDERO, 2010).

No que se refere à adoção de cotas femininas na América Latina, atualmente a grande maioria dos países implementaram alguma ação afirmativa legal desse tipo. As únicas exceções são Cuba, Guatemala e Venezuela. O primeiro país a adotar alguma medida de cotas de gênero foi a Argentina, em 1991, que implementou cotas partidárias. A porcentagem de representação parlamentar feminina nas câmaras baixas nos países latino-americanos é respectivamente: Bolívia em destaque, com 53,1%; México, com 42,5%; Equador, com 41,6%; Argentina, com 35,8%; Uruguai, com 16,2%; e Chile, com 15,8%. Enquanto isso o Brasil se encontrava, em 2016, quando este levantamento foi realizado, com 9,9% de presença feminina na câmara baixa (INTER-PARLAMENTARY UNION, 2016).

A média mundial de participação das mulheres em quesito parlamentar é em torno de 23% (QUOTAPROJECT, 2016), sendo que quase metade dos países adota alguma medida de ação afirmativa.

3.2 Das cotas no Brasil

Em relação à discussão sobre o tema no Brasil, esta não foi marcada por grandes polêmicas e debates inicialmente, diferentemente dos outros países. Foi em 1995 que o primeiro projeto de lei foi apresentado, pela deputada Marta Suplicy, nas eleições para as Câmaras Municipais. O referido projeto de lei nº 783 de 1995 estabelecia uma porcentagem mínima a ser preenchida por mulheres nas listas eleitorais, representando pelo menos 20%. Entretanto, não determinava obrigatoriedade para esse preenchimento, podendo deixar as vagas em aberto caso não houvesse candidatas o suficiente (Câmara dos Deputados, 1995).

Em 1997, foi votada a nova Lei Eleitoral, lei nº 9.504/1997, que tornou permanente a política de cotas partidárias nas eleições. Ainda, aumentou a porcentagem mínima de candidaturas femininas a ser preenchida, passando de 20% para 30% das listas eleitorais. No entanto, manteve a não-obrigatoriedade de preenchimento total, vedando também o preenchimento do percentual mínimo com nomes masculinos.

Apesar da implementação das cotas partidárias, a legislação não se mostrou eficaz no aumento da participação da mulher na política. Isto porque até 2006 não havia uma fiscalização ou exigência de que as porcentagens estivessem sendo usadas da forma devida (RODRIGUES, 2016).

No ano de 2009, a Lei nº 12.034 foi sancionada, alterando o art. 10, § 3º da lei eleitoral de 1997. A nova redação trouxe um caráter imperativo, ordenando que cada partido preencha o mínimo de 30% e o máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo.

Nas eleições seguintes, notou-se um aumento da representação feminina nas candidaturas, chegando em 22,4% em 2010, e 31,05% em 2014 (TSE). Todavia, ainda se via descumprimento, por parte de alguns partidos, do percentual mínimo estabelecido pela legislação (TSE, 2014).

Em um cenário mais recente, houve o advento da Lei nº 13.165/2015, também chamada de “minirreforma eleitoral” (Brasil, 2015). Esta trouxe alterações significativas, como a utilização dos recursos remanescentes da propagação da representação feminina para investir nas campanhas eleitorais das candidatas efetivadas. No art. 9º da lei em questão, tem-se estabelecido um percentual mínimo e máximo a serem reservados do fundo partidário para o financiamento das campanhas das candidatas mulheres: o mínimo seria 5% e, o máximo, 15%. Esses percentuais deveriam ser usados como parâmetro para as três eleições seguintes.

Tendo em vista a baixa eficácia legislativa em promover uma igualdade de fato, o judiciário fez algumas intervenções. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF foi a primeira. Esta foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, que encontrava uma problemática no 9º artigo da “minirreforma eleitoral”, supracitado. O questionado era o fato de haver um percentual limite a ser direcionado para as candidatas, como também a limitação temporal de três eleições. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação procedente, estabelecendo que o percentual do fundo partidário canalizado para o financiamento das candidatas deveria ser de exata proporção de candidatas existentes, respeitando sempre o mínimo de 30% conforme a legislação. Ainda, estendeu a regra para quantas eleições forem necessárias para superar a situação causal (Supremo Tribunal Federal, 2018).

Com a recente promulgação da Lei 13.487 em 2017, tem-se firmado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o qual tratava do montante destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. No entanto, a ação supracitada tratava apenas do Fundo Partidário, restando incógnitas sobre essa nova lei. Através de uma consulta promovida pela senadora Vanessa Grazziotin e outros membros do parlamento, a decisão do STF referente à ADI 5.617/DF foi estendida para abranger o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, segundo o Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, o TSE se manifestou pela divisão igualitária do tempo de campanha eleitoral gratuita em televisões e rádios (SENADO, 2018).

Mesmo com todas essas medidas, o Brasil continua em situação de sub-representação das mulheres na política, com uma média de 9,9% de presença feminina no parlamento.

3.3 Da eficácia das cotas

Em relação à eficácia da política de cotas, existem controvérsias. Como explicado anteriormente, existem diversos tipos de cotas parlamentares: as voluntárias adotadas pelos partidos, e as previstas na legislação, que se dividem em cotas partidárias e cotas com reserva de assentos no Parlamento. Como esperado, cada categoria de cotas apresenta um resultado específico, existindo uma grande discussão sobre qual é mais eficaz.

No tocante às cotas de reserva de vagas, há pesquisas favoráveis, que apontam um aumento da participação da mulher no cenário político, influenciando em uma visão positiva e otimista da sociedade em relação às parlamentares mulheres (LI, Lili; KHOO, Michele, 2016). Todavia, também há estudos contrários, que indicam uma certa resistência à reserva de assentos por parte da população, como se reafirmasse o conservadorismo de que as mulheres não têm capacidade de concorrer com homens de forma autônoma (BAUER, 2007). Além de estabelecer um teto como vagas máximas que as mulheres poderiam ocupar naquele parlamento.

Sobre o método adotado pela legislação brasileira, o de cotas partidárias, apresenta resultados relativamente positivos, porém não suficientes, especialmente quando utilizado de maneira irregular. O que acontece no Brasil que impede que as cotas sejam plenamente efetivadas são fraudes nas candidaturas, má distribuição de recursos, entre outros.

A distribuição desigual de recursos entre candidatos e candidatas se mostra um fator impeditivo de grande importância. Segundo estudos de Rodrigues (2016), em 2014, candidatos do sexo masculino, que totalizavam em 3.885 homens, gastaram uma média de 277 mil reais em suas campanhas eleitorais, enquanto as candidatas do sexo feminino, que somavam 1.534, gastaram em torno de 75,6 mil reais.

As cotas de gênero não se mostram eficazes no Brasil no método em que são implementadas, também porque a sociedade ainda vê a predominância de parlamentares homens como um fato natural e aceitável, não como uma problemática que precisa de mudanças (BOURDIER, 2002). Infelizmente, a política ainda é um espaço pouco explorado pelas mulheres no cenário brasileiro.

3.4 Análise dos dados presentes no site do Tribunal Superior Eleitoral

Através da análise dos dados das eleições de 2018, no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), onde se encontram as estatísticas eleitorais do país, pode-se verificar que, no ano de 2018, o número de mulheres eleitoras era superior ao número de homens eleitores. Porém, ainda que a população com capacidade para votar seja composta em sua maioria pelo sexo feminino, somente 31,6% dos/as candidatos/as inscritos/as para concorrer a todos os cargos políticos daquele ano eram do sexo feminino, enquanto 68,4% eram do sexo masculino.

Ademais, a gigantesca maioria das candidaturas que não puderam concorrer nas urnas, ou seja, que são apontadas como inaptas, foram excluídas do pleito simplesmente pelo fato de não apresentarem determinados documentos básicos de identificação, solicitados para finalizar a inscrição, como cópia do RG, por exemplo. E ainda que possua um prazo estendido, esses documentos não são apresentados, restando a candidatura como indeferida.

Dessa maneira, muitas mulheres não podem concorrer por motivos aparentemente de fácil resolução. O que leva ao questionamento se essas candidaturas são realmente verdadeiras, ou se são apenas uma forma do partido cumprir a parte dos 30% destinado a presença do sexo feminino e poder lançar seus candidatos homens sem sofrer com as penalidades da lei.

Além disso, nos dados presentes no site, dos 1752 candidatos que foram eleitos no ano de 2018 no país, apura-se que apenas 284 mulheres foram eleitas. A partir destes dados percebe-se outra disparidade, pois a porcentagem de nomeadas é muito inferior ao

percentual de homens nomeados, valor este que chega ao total de 83,6%, contra apenas 16,4% do sexo feminino.

Esses resultados provenientes de médias nacionais acabam se estendendo, consequentemente, para o Estado do Paraná. Atualmente as mulheres paranaenses aptas para votar também são maioria entre a população. No entanto, assim como no restante do país, elas são a minoria na hora de exercer um cargo político.

Nas estatísticas presentes no site, verifica-se que na eleição de 2018, dos 92 eleitos, somente 9 mulheres foram nomeadas. Proporção esta calculada em cima de todos os cargos do Estado do Paraná, incluído as funções onde não se aplica a leis de cotas (governador, vice-governador, senador).

Então, pode-se observar que, na teoria, por obrigatoriedade da lei, temos reservado 30% das cadeiras para mulheres, no entanto, na prática menos de 15% dos cargos do legislativo acabam sendo preenchidos por elas no território nacional. De forma semelhante, no Estado do Paraná, menos de 10% das vagas de deputadas federais e estaduais são ocupadas pelo sexo feminino, e ainda as que são preenchidas, são por um grupo específico de mulheres.

Outrossim, pode-se constatar que um dos grandes motivos para o sexo feminino não ser eleito é o fato do pouco, ou até do nulo, investimento que os partidos fazem em suas campanhas políticas. Muitas dessas mulheres acabam não sendo conhecidas pela população e, até mesmo, vão perdendo a motivação para se candidatarem aos cargos, devido a essa falta de apoio.

No artigo “Mulheres e os espaços de poder: uma reflexão sobre a participação feminina nas eleições curitibanas de 2016” (2017) de Marco Takashi Matsuda, estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, na linha de Mediações e Culturas, pela UFPR, encontramos referências de uma entrevista feita pela Câmara do município de Curitiba com as vereadoras. A partir dos relatos destas, pode-se constatar que a Lei de Cotas garante a entrada das mulheres nos partidos, mas não garante necessariamente uma política plena de inserção das mulheres na política, pois nota-se um grande descaso dos partidos e da população em relação às candidaturas femininas. Fora isso, elas ainda também afirmam terem que lidar com o preconceito existente dentro dos espaços políticos, simplesmente por conta do seu sexo biológico. Por outro lado, é possível notar pequenos avanços, pois a porcentagem de mulheres no Congresso Nacional subiu de 9% para cerca de 15% nos últimos 10 anos. Um aumento muito lento se formos comparar com os dados dos demais países da América Latina, já expostos acima neste trabalho.

Nesse sentido, encontra-se, no artigo citado acima, a reclamação da professora e vereadora Josete, pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo a docente, dentro dos partidos, o incentivo para as candidaturas femininas é inexistente, sendo que o financiamento é priorizado para os homens, tornando-se, assim, figurativa a participação das mulheres. Desse modo, confirma-se uma das causas da pouca participação feminina,

tanto para se inscreverem e irem às urnas como candidatas, e também para conseguirem se eleger com campanhas e propagandas políticas. (Matsuda, 2017)

A partir de dados estatísticos presentes no site do TSE, é possível notar que a presença feminina negra é ainda menor: das 395 mulheres inscritas na eleição do ano de 2018, no Paraná, apenas 19 eram negras, o que equivale a, aproximadamente, 5% de mulheres do total. Isso demonstra como, apesar de toda a luta histórica das mulheres negras por seus direitos, ainda hoje estas têm muito pouco espaço na esfera pública, o que pode afetar muito a luta por suas causas.

A partir de todos estes fatos, pode-se concluir que há uma urgente necessidade na reformulação da Lei de Cotas para Mulheres (Lei 9504/1997), de modo a garantir a efetiva participação feminina na política, e de modo a transformar a Lei em uma verdadeira política de inclusão. Assim como há uma carência de uma conscientização eficaz da população, por parte do governo, acerca da importância da participação política de mulheres negras.

4. CONCLUSÃO

Neste texto, foram discutidas as lutas das mulheres pela conquista pelo sufrágio e pela conquista de cargos políticos, trazendo a pauta até a atualidade, onde ainda se encontra, apesar de leis que, na teoria, dariam direitos políticos às mulheres, uma grande disparidade entre a participação política feminina e a masculina.

Objetivou-se, também, trazer uma abordagem sobre a interseccionalidade da raça e gênero e abordar como as lutas das mulheres brancas não foram universais, já que as mulheres negras tinham lutas muito mais difíceis, como a busca por serem reconhecidas como mulheres, no sentido epistemológico da palavra.

Desde o princípio, as mulheres eram vistas pelos homens como inferiores, de modo que deveriam ter menos direitos. O tão mencionado direito ao voto, se tornou um marco que possivelmente traria mais independência de gênero, tanto que, em muitos países, mulheres enfrentaram grandes batalhas para essa conquista.

Constata-se, porém, que as mulheres perceberam, com o tempo, que somente o direito ao voto não seria suficiente, iniciando-se, dessa forma, a busca pela paridade, ou seja, a mesma quantidade de cadeiras políticas pra homens e mulheres.

Na luta pelo voto feminino no Brasil, destaca-se a importância de dois nomes: Leonilda Daltro e Betha Lutz. Cada uma com sua trajetória de vida e classe social, usaram instrumentos que tinham à sua disposição, criando partidos, propagando ideias, recebendo diversos ataques e críticas, de modo que foram fundamentais para a conquista do voto feminino, em 1932.

Concluiu-se, que a luta das mulheres brancas caminhou por uma estrada muito diferente da luta das mulheres negras. Até a década de 1990, o feminismo considerava que a luta da elite feminina englobava e produzia o mesmo efeito para todos os grupos de mulheres, excluindo as questões e pautas de classe e raça, o que gerou consequências até a atualidade.

Ainda, foi demonstrado como as mulheres negras eram vistas e porque sua luta deveria ter foco e relevância diferentes, abordando questões como a escravidão, pós abolição e interseccionalidade - como as opressões de raça, classe e gênero- que não devem ser pensadas de forma isoladas. É necessário, então, analisar essas questões com seus cruzamentos e, dessa forma, exigir mais visibilidade e soluções para os problemas das mulheres negras.

Concluiu-se que, apesar de toda luta do Brasil, pela paridade, ou seja, a mesma quantidade de cargos políticos para ambos os sexos, e a conquista da Lei de Cotas para Mulheres (Lei 9504/1997), hoje podemos concluir, depois de analisar os dados presentes no site do TSE, que efetividade no alcance do objetivo preconizado pela Lei é mínimo, e que precisa urgentemente de uma nova reforma para, finalmente, as mulheres poderem atingir uma igualdade política.

5. AUTORAS

MENDONÇA, Beatriz Gomes.

Graduanda do curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá.

MARRÉGA, Talissa Montalvão.

Graduanda do curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá.

CORREA, Crishna Mirella de Andrade.

Professora no curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá. Coordenadora do Núcleo Maria da Penha NUMAPE/UEM.

6. REFERÊNCIAS

ALVARES, Maria Luzia Miranda. Entre eleitoras e elegíveis: as mulheres e a formação do eleitorado na democracia brasileira - quem vota? quem se candidata?. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 43, p. 119-167, Dec. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332014000200119&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 de jun. 2020.

BAUER, Gretchen. Party Quotas versus Reserved Seats: Comparing Electoral Gender Quotas for Parliament in East and Southern Africa. **Annual Meeting of the American Political Science Association**. 2007.

BOURDIER, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 783 de 1995**. Arquivada. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>>. Acesso em 03 set. 2020.

COELHO, Leila Machado. BAPTISTA, Marisa. A História da Inserção política da mulher no Brasil: Uma trajetória do espaço privado ao público. **Revista Psicologia Política**, v.9, n.17. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100006> Acesso em 04 de maio 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. **Rev. de Estud. Fem.**, n. 1, 2002, p. 7 - 16. Disponível em: <<https://static.tumblr.com/7symefv/V6vmj45f5/kimberle-crenshaw.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Rev. Estud. Fem.**, n. 1, 2002, p. 171-188. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em 15 jul. 2020.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Raça e Classe**. Tradução Heci Regina Candian. 1.^a ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Declaração de Atenas sobre mulheres e poder de decisão**. Texto do cartaz: Breve texto com frases retiradas da declaração de Atenas sobre mulheres e poder de decisão. Cimeira Europeia “Mulheres e Poder” (Atenas, 3 de Novembro de 1992). Disponível em <<http://arquivo.sinbad.ua.pt/Cartazes/2006004927>>. Acesso em 04 maio 2020.

INTER-PARLAMENTARY UNION. Women in National Parliaments. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em 03 de set. de 2020.

KARAWJCZYK, Mônica. O Feminismo em Boa Marcha no Brasil! Bertha Lutz e a Conferência pelo Progresso Feminino. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 26, n. 2. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2018000200222&lang=pt>. Acesso em 06 jun. 2020.

KARAWJCZYK, Mônica. Os Primórdios do movimento sufragista no Brasil: O feminismo “pátrio” de Leonilda Figueiredo Daltro. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 40, n.1, pp. 64-84. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/1346/134632894005.pdf>> Acesso em 05 de maio. 2020.

LILI, Li; KHOO, Michelle. Impact of Gender Quotas on the Perception of Women’s Suitability as Political Leaders. **Asian Journal of Public Affairs**. Vol. 8, Issue 2, 2016.

MATSUDA, Marco Takashi. Mulheres e os espaços de poder: uma reflexão sobre a participação feminina nas eleições curitibanas de 2016. **Rev. Núcleo de Estudos Paranaenses**, Curitiba, v.3, n.4, p. 177-189. Acesso em 15 de set. 2020.

MEDERO, Gema Sánchez. Los “sistemas de cuota” y sus efectos en los parlamentos y en los partidos políticos. **Estudios Feministas**. Vol. 18, No.3, p.703 e ss.

QUOTAPROJECT. About the project. Disponível em <<http://www.quotaproject.org/aboutProject.cfm>>. Acesso em 03 de set. de 2020.

RIBEIRO, Djamila. Feminismo negro para um novo marco civilizatório. **SUR 24**, v.13 n. 24, p. 99 - 104, 2016. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/9-sur-24-por-djamila-ribeiro.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2020.

RIBEIRO, Djamila. O que é lugar de fala? 1.^a ed. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A Evolução da Política de Cota de Gênero na Legislação Eleitoral e Partidária e a Sub-representação Feminina no Parlamento Brasileiro**. No Prelo, 2016.

SENADO. Pauta Feminina comemora destinação de recursos do Fundo Eleitoral para candidatas. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/24/pauta-feminina-comemorou-destinacao-de-recursos-do-fundo-eleitoral-para-candidatas>>. Acesso em 03 set. 2020.

SCOTT, JOAN W.. “La querele des femmes” no final do século XX. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 367-388, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2001000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 maio 2020.

SOIHET, Rachel. A pedagogia da conquista do espaço público pelas mulheres e a militância feminista de Bertha Lutz. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 97-117, Dec. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782000000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 de maio 2020.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5617/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. DJE: 23/03/2018. Voto do relator disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-relator-ministro-fachin-fundo.pdf>>. Acesso em 03 de set. de 2020.

TREMBLAY, Manon. Democracy, Representation and Women: A Comparative Analysis. *Democratization*. Vol 14, No.4, p.533-553.

TSE. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em 03 set. 2020.

UMA AVALIAÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO PROJETO BAHIA PRODUTIVA NO ESTADO DA BAHIA

NÁGELA BIANCA DO PRADO

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração, na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (PPGA – FCA/UNICAMP)

RICARDO CERVEIRA

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração, na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (PPGA – FCA/UNICAMP)

RESUMO: o Projeto Bahia Produtiva é resultado de um acordo firmado entre o Governo do Estado da Bahia no Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD) que visa a promoção da inclusão sócio produtiva e abastecimento de água e saneamento domiciliar para famílias necessitadas, além de oferecer serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) visando capacitação e suporte técnico aos beneficiários. Neste sentido, este estudo tem como objetivo avaliar o desempenho das empresas que executam o serviço de ATER por meio da metodologia DEA. Para tanto, dados secundários de 27 instituições prestadoras deste serviço foram analisados. De forma geral, este estudo revela, a partir da DEA, quais as prestadoras de serviço de ATER estão aquém do desejável quanto à eficiência da utilização dos recursos repassados permitindo, consequentemente, que estas empresas alcancem níveis de eficiência mais altos a partir da comparação (ben-

chmark) com as empresas eficientes. Este artigo tem como inovação a aplicação da DEA na avaliação de um projeto público.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Eficiência. Análise Envolvória de Dados. Assistência Técnica e Extensão Rural.

ABSTRACT: Bahia Produtiva Project is the result of an agreement signed between the Government of Bahia State in Brazil and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). The Project aims to promote socio-productive inclusion, water supply and home sanitation for needy families, besides offering Technical Assistance and Rural Extension (TARE) services in order to train and provide technical support to beneficiaries. In this sense, this study aims to evaluate the performance of companies that perform the TARE service in Bahia Produtiva Project through DEA methodology. Therefore, secondary data from 27 institutions providing this service were analyzed. In general, this study reveals, from the DEA, which TARE service providers are below what is desirable in terms of the efficiency of the use of transferred resources, thus allowing these companies to reach higher levels of efficiency based on the comparison (benchmark) with efficient companies. This article has as innovation the application of DEA in the evaluation of a public project.

KEYWORDS: Efficiency Assessment. Data Envelopment Analysis. Technical Assistance and Rural Extension.

1. INTRODUÇÃO

Fundado em 1944 na Conferência Monetária de Bretton Woods para auxiliar na reconstrução dos países europeus pós Segunda Guerra Mundial, o Grupo Banco Mundial é, atualmente, composto por 189 países-membro, tem sede em Washington, nos Estados Unidos e oferece assistência financeira e técnica para países em desenvolvimento no formato de empréstimos, créditos e doações para os setores público e privado (THE WORLD BANK, 2019a).

Constituído a partir de cinco instituições: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), o Grupo Banco Mundial, nas décadas de 50 e 60, financiou projetos de infraestrutura em diversos países, como por exemplo na construção de barragens, redes elétricas e sistemas de irrigação. A partir de 1970, o Grupo ampliou seu escopo para a erradicação da pobreza. A partir da década de 80 e se estendendo até os dias atuais, o Grupo banco Mundial tem focado no desenvolvimento social (GALVÃO, 2019; THE WORLD BANK, 2019a, 2019e).

Contemplando projetos a partir de um tripé: por país, por setor e por tema, o Grupo realizou, em 2018, investimentos que somaram US\$ 62, 3 bilhões na África (US\$ 18,4 bi), no Extremo Oriente e Pacífico (US\$ 7,5 bi), na Europa e Ásia Central (US\$ 5,8 bi), na América Latina e no Caribe (US\$ 10,7 bi), no Oriente Médio e Norte da África (US\$ 8,2 bi) e no Sul da Ásia (US\$ 11,7 bi) (THE WORLD BANK, 2019c).

Em sua concepção, o Banco Mundial denominava-se por “BIRD”. Este, nos dias atuais, se envolve em questões ambientais e sociais para redução da pobreza no mundo, com a concessão de empréstimos a longos operando, principalmente, em temáticas relacionadas a proteção do meio ambiente e as mudanças climáticas (GALVÃO, 2019; THE WORLD BANK, 2019a).

No Brasil, com parceria há mais de 60 anos, o Grupo Banco Mundial tem sede em Brasília, no Distrito Federal e já concedeu mais de 430 financiamentos, entre doações e garantias, que somam quase US\$ 50 bilhões. O primeiro financiamento concedido para o país ocorreu em 1980 com o intuito de auxiliar o crescimento econômico e o desenvolvimento social (Soares, 2000). Atualmente, o Grupo tem despendido uma média anual de US\$ 3 bilhões em novos financiamentos (gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente) além de atuar em programas como o Bolsa Família, o combate a DSTs, especificamente a AIDS, e em movimentos em prol da manutenção da biodiversidade da Amazônia como a ARPA (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019; THE WORLD BANK, 2019b).

Neste contexto, um dos projetos financiados pelo Grupo Banco Mundial é o de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado da Bahia – PDRS (Bahia Produtiva), o qual foi firmado a partir de um acordo de empréstimo entre o Estado da Bahia e o BIRD. Executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), empresa pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), o Bahia Produtiva financia, sem reembolso, subprojetos de inclusão sócio produtiva, abastecimento de água e saneamento domiciliar, de interesse e necessidades das comunidades de baixa renda da Bahia. Ademais, o Projeto visa o desenvolvimento institucional dos beneficiados, a partir do oferecimento do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que são executados por empresas ou instituições que têm o interesse de oferecer capacitação e suporte técnico para os Agentes Comunitários Rurais (ACRs), a serem contratados pelas Organizações Produtivas dos Agricultores Familiares, quanto para o acompanhamento dos Subprojetos apoiados pelo Projeto Bahia Produtiva.

Portanto, este estudo tem a seguinte problemática: *quais empresas executam o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Projeto Bahia Produtiva de forma eficiente?* Este questionamento se justifica a partir de uma lacuna existente no Projeto, cujas avaliações de desempenho do serviço de ATER são meramente descritivas frente a um considerável dispêndio de recurso financiado por uma entidade internacional.

Assim, este estudo tem como objetivo analisar a eficiência de execução do serviço de ATER do Projeto Bahia Produtiva. Para tanto, a análise envoltória de dados (DEA) será a metodologia utilizada por contemplar a geração de um parâmetro de avaliação das empresas e instituições prestadoras do serviço de ATER objetivando a apresentação das perdas e ganhos de recursos utilizados com as melhores e piores empresas.

Além desta introdução, este artigo está estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 abordará o referencial teórico em torno da apresentação do Projeto Bahia Produtiva relacionado a outros estudos científicos. O capítulo 3 refere-se a metodologia DEA utilizada para análise dos dados, cuja discussão e análise serão abordadas na seção seguinte (capítulo 4). Por fim, o capítulo 5 apresentará as considerações finais do estudo consequente das referências utilizadas (capítulo 6).

2. O PROJETO BAHIA PRODUTIVA

Desde sua concepção, o objetivo do Banco Mundial passou por diversas mutações consideráveis na visão de Pereira (2016), o que implicou na união de diversas instituições que atualmente compõem o Grupo Banco Mundial, cada qual operando de forma independente com base em seu escopo (GAMEIRO; MARTINS, 2018).

Vinte anos após a Conferência de Bretton Woods, ao conseguir independência econômica, social e científica para realizar atividades de apoio e fomento técnico e financeiro

visando a promoção do desenvolvimento em escala internacional, o Grupo Banco Mundial focou em questões que envolvem desenvolvimento da agricultura, educação e indústria (SALLES, 2015).

Atuando em diversos setores, países e temáticas, o Grupo, ao longo dos anos, adotou conceitos internacionalmente utilizados para a definição de fenômenos, tal como o conceito de “pobreza”, por exemplo (CRUZ, 2003), propondo projetos de diferentes níveis e segmentos que abrangem a agricultura, a educação, energia, finanças, saúde, indústria (comércio e serviço), informação, comunicação, administração pública, transporte, água, resíduos sanitários, política econômica, gestão de recursos ambientais e naturais, desenvolvimento humano e de gênero e proteção social, nas esferas públicas e privadas desde o segmento urbano até o rural e opera, atualmente, em mais de 170 países (THE WORLD BANK, 2019d).

Segundo Pereira (2016), a partir de 1994, o Grupo viabilizou operações envolvendo a modernização da base técnica da agricultura agregando questões fundiárias como a reforma agrária e as políticas de reassentamento. De forma geral, as iniciativas do Grupo têm contribuído positivamente e a nível mundial em questões relacionadas a visibilidade, participação e valorização principalmente do campo, com o oferecimento de diferentes formas, graus e incidência de projetos de modernização da agricultura (PEREIRA, 2016), com o objetivo de promover novas organizações sociais e o empreendedorismo rural (VIEIRA, 2008) e, principalmente, o aumento da produção de alimentos e, consequentemente, o combate à fome (GAMEIRO; MARTINS, 2018).

Ainda em concórdia com Gameiro e Martins (2018), em países urbanizados como grande parte da América Latina, Caribe, Europa e Ásia Central, a redução da pobreza rural poderia ser combatida a partir do fortalecimento das práticas de agricultura, como por exemplo se houvesse a extinção do intermediário entre o produtor e o consumidor final e se esses agricultores tivessem incentivo de qualificação técnica, o que resultaria em uma maior capacitação para o enfrentamento da concorrência presente no mercado.

No Brasil, a atuação do Grupo Banco Mundial se dá principalmente no desenvolvimento de projetos para o desenvolvimento da área rural, especificamente na região Nordeste, cujos indivíduos enfrentam graves problemas de desigualdade social (GALVÃO, 2019). Assim, o governo busca a atração de investimentos com o objetivo de erradicar a pobreza na região e fornecer uma melhor qualidade de vida por meio do desenvolvimento sustentável (FIGUEIREDO, 2009; GALVÃO, 2019).

Nesse cenário, o Projeto Bahia Produtiva se insere na estratégia de promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ações de fomento à produção, agroindustrialização, comercialização e melhoria da infraestrutura no campo, cujos objetivos compreende ao aumento da integração dos produtos no mercado, elevação da receita líquida e garantia da segurança alimentar dos beneficiários organizados em associações e cooperativas, bem

como a melhoria do acesso aos serviços de abastecimento de água e saneamento dos domicílios.

Com a maior economia, área territorial e população da região Nordeste, de aproximadamente 14.873.064 habitantes, e com uma vegetação caracterizada por floresta tropical, mangues litorâneos, caatinga e cerrado, o Estado da Bahia detém, em termos nacionais, a quarta maior população, a quinta maior extensão territorial e a sexta maior economia, cujas atividades de turismo ocupam a segunda fonte econômica do Estado. Entretanto a Bahia concentra a maior população rural extremamente pobre do país, onde 60% da população recebe o auxílio do programa Bolsa Família e 47% dos indivíduos não têm segurança alimentar (LIMA FILHO, 2019; IBGE, 2019).

De acordo com Ferraz *et al.* (2019), o Brasil, devido a um problema de ineficiência na distribuição da renda, tem superado problemas de fome e pobreza com o auxílio de políticas públicas. Os autores afirmam que a relação positiva entre pobreza e insegurança alimentar se dá justamente a partir de uma baixa renda. Ainda, os autores apontam que a fome existe devido à falta de acesso à alimentação, ao contrário da ausência de alimento. Portanto, a segurança alimentar existe quando o acesso permanente e regular a alimentos é suficiente para a necessidade nutricional para a sobrevivência do indivíduo (FERRAZ *et al.*, 2019).

Neste sentido, os objetivos do Projeto Bahia Produtiva visam ao aumento da integração ao mercado, a promoção da segurança alimentar e nutricional, a melhoria ao acesso de serviços de abastecimento de água e saneamento de domicílios, a melhoria da infraestrutura básica necessária para apoio à produção e a comercialização, a promoção a inclusão econômica e social de mulheres, jovens, povos indígenas, comunidades tradicionais e empreendedores da economia solidária, o fortalecimento da capacidade das associações comunitárias ou organizações de produtores para elaborar e implementar e gerir os subprojetos propostos e a promoção da adoção de práticas de gestão sustentável de recursos naturais em áreas de produção. Em relação ao público beneficiário do projeto, são favorecidos os agricultores familiares, os empreendedores de economia solidária, os povos indígenas, as comunidades de fundos e fechos de pasto, as comunidades quilombolas e as famílias assentadas de reforma agrária.

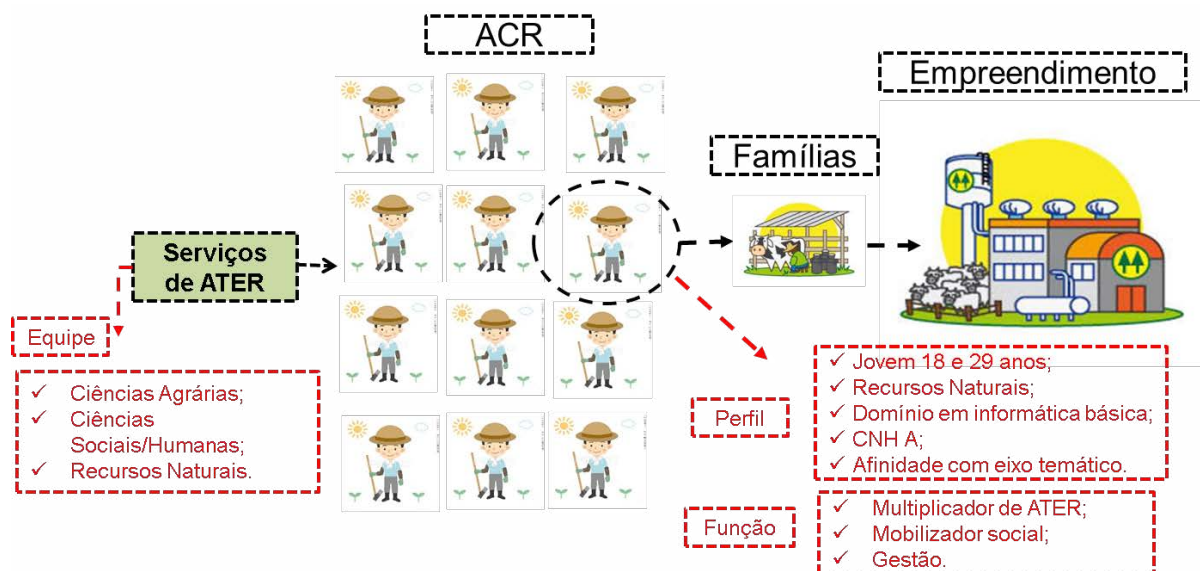
De acordo com Ferraz *et al.* (2019), a Economia Solidária é uma forma alternativa ao capitalismo de trocar mercadorias, a qual tem crescido em países em desenvolvimento a partir de uma tentativa de gerar riquezas e alcançar bem-estar social, caracterizada como uma forma de organizar a produção, tanto em áreas rurais quanto urbanas, objetivando a geração de trabalho e renda para indivíduos excluídos do mercado de trabalho formal. Principalmente na área rural, através de incentivos governamentais, agricultores familiares da economia solidária têm maior abertura no acesso ao mercado consumidor de seus produtos (FERRAZ *et al.*, 2019).

O Projeto Bahia Produtiva foi firmado em 29 de agosto de 2014. O valor global do Projeto é de US\$ 260 milhões, sendo que desta quantia US\$ 150 milhões (58%) foi financiado pelo BIRD com uma contrapartida de US\$ 110 milhões (42%) concedida pelo Estado da Bahia. O Projeto iniciou sua execução em 2015 e tem data prevista para encerramento em 30 de março de 2021. Para a execução do Projeto, a SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais) da Bahia realizou um estudo para verificar os níveis de pobreza do território baiano, levando em consideração cinco dimensões: educação, saúde, renda, moradia e demografia. As regiões que mais apresentaram um nível crítico em relação às ausências ou carências típicas de precariedade nas condições de vida das populações foram pontuadas para serem priorizadas na atuação do Projeto Bahia Produtiva.

Piot-Lepetit e Nzongang (2014), apontam que o fornecimento de assistência financeira a grupos de baixa renda tem efeito potencial e positivo no desenvolvimento econômico e social da área atendida. Portanto, os autores apontam que a ausência do acesso ao crédito por meio do sistema financeiro tradicional é uma das principais razões para que em países em desenvolvimento haja pessoas extremamente pobres.

Para tanto, o Estado da Bahia foi dividido em 27 regiões denominadas de Território Identidade. A fim de assegurar o alcance do objetivo proposto pelo Projeto, o Bahia Produtiva possui três componentes operacionais: I) Inclusão Produtiva e Acesso aos Mercados – neste componente são viabilizadas ações que objetivam o aumento a inclusão econômica com acesso dinâmico aos mercados dos agricultores familiares e outras populações desfavorecidas que integram as principais cadeias produtivas nos diversos Territórios de Identidade do Estado –; II) Sistemas de Abastecimento de Água e Saneamento Domiciliar – ações que visam melhorar as condições de saneamento e acesso aos serviços de abastecimento de água nas áreas onde houverem recursos hídricos suficientes e um modelo de gestão pré-estabelecido desses serviços – e III) Desenvolvimento Institucional, Assistência Técnica e Gestão de Projetos – ações para subsidiar estudos e diagnósticos das cadeias produtivas, capacitar equipes técnicas da CAR e das organizações sociais, prestar serviços continuados de assistência técnica aos agricultores familiares e suas organizações e para o gerenciamento qualificado do Projeto. A Figura 1 ilustra o processo de ATER do Projeto.

Figura 1 – ATER



Fonte: Lima Filho (2019)

Para a execução das ações previstas no Componente III, empresas e instituições foram contratadas, por meio de um processo de Seleção Baseado nas Qualificações do Consultor (SQC), para oferecerem o serviço de ATER tanto para capacitação e suporte técnico dos Agentes Comunitários Rurais (ACRs), a serem contratados pelas organizações produtivas dos agricultores familiares, quanto para o acompanhamento dos subprojetos apoiados pelo Projeto Bahia Produtiva.

Em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia há apenas uma Instituição contratada para os serviços de ATER para um período de 36 meses. As principais responsabilidades de uma prestadora do serviço de ATER é capacitar os agricultores familiares por meio da assistência técnica e capacitar um Agente Comunitário Local (ACR) para acompanharem o desenvolvimento do Projeto. Este ACR, por sua vez, é um jovem com idade entre 16 e 29 anos, minimamente portador do diploma de ensino médio, que será contratado para dedicar-se, exclusivamente, ao atendimento das famílias beneficiadas. As atividades de ATER baseiam-se em I) visitas técnicas; II) encontros comunitários; III) oficinas de formação e acompanhamento dos ACRs e; IV) seminários territoriais de representantes dos beneficiários.

No Projeto Bahia Produtiva, as visitas técnicas são responsáveis pela orientação da realização de práticas agropecuárias que elevem a produção e produtividade das lavouras e criatórios, assim como pela promoção do manejo sustentável dos recursos naturais com proteção ambiental.

O conceito de “desenvolvimento sustentável” proposto no Projeto Bahia Produtiva surgiu em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia) como uma resposta aos malefícios ambientais causados pelo processo de industrialização mundial (GALVÃO, 2019). Assim, o desenvolvimento sustentável tem o ob-

jetivo de oferecer atendimento das necessidades atuais sem comprometer o atendimento das necessidades das gerações futuras (GALVÃO, 2019; OLIVEIRA; LIBONI, 2019).

De acordo com a definição de Luther e Gerhardt (2019), os moradores rurais são classificados como sendo: agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, trabalhadores assalariados rurais, quilombolas, caiçaras, povos da floresta, caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural. Os autores apontam que essa diversidade demanda educação específica e diferenciada que passa a produzir novos discursos sobre desenvolvimento rural. Neste sentido, a educação rural busca, dentro do cenário do campo com sua identidade, cultura, práticas e formas de socialização próprias, a capacitação do indivíduo para que este esteja apto a exercer atividades inerentes ao campesinato que retorne em um aumento da geração de renda e emprego e em dinamismo socioeconômico (BARROS *et al.*, 2016).

O Projeto também definiu alguns grupos prioritários, dentre estes: mulheres, jovens, indígenas, quilombolas e fundos e fechos de pastos. Em relação as principais cadeias produtivas da agricultura familiar encontram-se: a apicultura e meliponicultura, a bovinocultura de leite, a caprinocultura, a aquicultura e pesca, a mandiocultura, a fruticultura e o cultivo de oleaginosas.

Para ter acesso ao Projeto, os interessados inscrevem-se no programa de acordo com o lançamento de editais – Ambientais e de Acesso ao Mercado – que promovem desde o acesso a serviços básicos, como o acesso regular a água e saneamento básico, até uma maior abertura ao mercado a partir do cultivo das principais cadeias produtivas já mencionadas. O fluxo de execução do Projeto é dividido em diversos estágios: o primeiro compreende a um processo de seleção a partir da manifestação de interesse. Posteriormente há a avaliação dos conselhos municipais e colegiados territoriais e, caso a proposta seja aprovada nesta instância, a próxima fase inclui uma visita de campo técnica realizada por profissionais da CAR. Por fim, a última etapa envolve desde a fase de planejamento do negócio – realizada por consultores do SEBRAE e da CAR para a elaboração dos planos de negócios – até a implantação efetiva do Projeto.

Até 2018 o Projeto contou com 6.070 propostas inscritas. Destas, 862 foram selecionadas priorizando as categorias de pobreza da região e dos grupos prioritários, as quais somam R\$ 287,6 milhões (US\$ 71,9 milhões). Da mesma forma, 465 ACRs já foram contratados, 27 contratos com as executoras de serviços de ATER foram assinados, 102 técnicos estão a campo, 32. 416 famílias estão sendo assistidas beneficiando, aproximadamente 56,2 mil pessoas (39 mil no componente de inclusão produtiva e acesso a mercado e 17,2 mil no componente de sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário), 51 432 empreendimentos estão sendo assistidos e um total de R\$ 10.340.131,58 já foi repassado.

As instituições prestadoras do serviço de ATER são avaliadas por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas de satisfação realizadas com os beneficiários diretos e por meio

de indicadores propostos pela CAR. No mês de julho de 2019 2.625 famílias foram aleatoriamente selecionadas em 202 municípios da Bahia para avaliarem o impacto do serviço de ATER por meio de entrevistas. Além da avaliação do impacto do serviço, a pesquisa buscou descrever o público beneficiário e a evolução do Projeto. A CAR, por sua vez, avalia oito indicadores de desempenho do serviço do componente III além da satisfação, sendo eles: grau de execução realizada *versus* planejada, número de beneficiários capacitados *versus* número de capacitações, número de projetos produtivos implantados *versus* número de agricultores, número de acesso a mercados convencionais *versus* número de agricultores, número de acesso a mercados institucionais *versus* número de agricultores, número de clientes que acessaram políticas de fortalecimento da agricultura familiar, número de ACRs capacitados *versus* número de capacitações e número de jovens 1º emprego *versus* número de ACRs. A partir destas informações a CAR determina se os contratos são renovados ou desfeitos.

Como mencionado na introdução deste artigo, a avaliação dos serviços de ATER são meramente descritivas diante a abrangência do Projeto e de um financiamento concedido por uma instituição internacional. Em uma tentativa de otimizar a avaliação desse serviço, o qual detém uma grande parcela na responsabilidade de executar o Projeto, este estudo propõem uma análise destas empresas prestadoras do serviço de ATER por meio da técnica da Análise Envoltória de Dados, a qual será melhor descrita na seção a seguir.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo classifica-se como descritivo, pois tem como objetivo analisar a eficiência das empresas e instituições que prestam o serviço de ATER no Projeto Bahia Produtiva. Quanto à abordagem, a presente pesquisa é caracterizada como quantitativa. Em concordância com Prodanov e Freitas (2013), pesquisas de natureza descritiva reúnem o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada permitindo, ao pesquisador, ultrapassar da simples descrição ao acrescentar questionamentos sobre o assunto. Ainda de acordo com os autores, a abordagem quantitativa traduz em números opiniões e informações que podem ser estatisticamente analisadas por meio de diversas técnicas.

Para atingir o objetivo deste estudo, os dados utilizados são advindos de fontes secundárias, mais especificamente da CAR, a qual possui informações acerca da execução das 27 empresas e instituições prestadoras do serviço de ATER relativas ao mês de agosto de 2019, período escolhido para análise sendo o mais recente até o desenvolvimento do estudo.

Como mencionado, a técnica para análise dos dados escolhido é a Análise Envoltória de Dados (DEA), justamente por esta fornecer as melhores práticas a serem seguidas

para alcançar a eficiência, além de definir metas para *DMUs* ineficientes (ANGULO-MEZA *et al.*, 2019). O *software* utilizado para esta análise foi o *DEA-SOLVER* (LV 8.0).

A DEA é uma técnica determinística e não-paramétrica que foi desenvolvida para determinar a eficiência relativa das “unidades tomadoras de decisão” (*Decision Making Unit* – *DMU*) (ANDRADE, 2015; CASADO, 2007; SILVA, 2017; ULUCAN; ATICI, 2010). Assim, o método tem a capacidade de avaliar a eficiência de diferentes setores (ULUCAN; ATICI, 2010) e, para isso a construção de fronteiras de produção de unidades produtivas (*DMUs*) são realizadas com o objetivo de avaliar a eficiência relativa dos planos de operação executados pelas *DMUs*, uma vez que parte-se da premissa que há o emprego de processos tecnológicos semelhantes para transformar múltiplos insumos em múltiplos produtos. Essas fronteiras também são consideradas como uma fonte de referência para o estabelecimento de metas eficientes para cada *DMU* (CASADO, 2007).

O método tem capacidade de avaliar a eficiência de diferentes setores, tanto públicos quanto privados (ULUCAN; ATICI, 2010) e, de acordo com Silva (2017), é importante para as empresas avaliarem seu desempenho em relação as demais do mesmo setor. Neste sentido, a metodologia DEA permite, por meio do *benchmarking*, identificar as melhores práticas que resultam em uma maior eficiência. Piot-Lepetit e Nzongang (2014) afirmam que o conceito de *benchmarking* se sustenta no princípio de que em um ambiente altamente competitivo sobreviverão apenas as empresas que conseguirem otimizar seus recursos e resultados, ou seja, aquelas com altos níveis de desempenho. Aplicado na DEA, o *benchmarking* pode ser definido como resultado do estabelecimento de um referencial comparativo que representa o ponto ótimo de desempenho, ou seja, representa o modelo ideal de resultados frente a um determinado número de recursos.

Quando da aplicação da DEA deve-se escolher pela orientação do modelo, seja pelo *input* ou pelo *output* (CASADO, 2007). De acordo com Sant’Anna (2002), os termos *input* e *output* têm sentido amplo quando empregados na DEA, uma vez que o primeiro se refere aos recursos empregados, os quais dependendo da forma como são conduzidos, limitam o resultado. Ademais, para a aplicação da metodologia DEA faz-se necessário seguir alguns protocolos, tais como a homogeneidade das *DMUs*, a quantidade mínima de *DMUs*, o padrão de seleção dos *inputs* e *outputs*, o formato dos dados, além de não aceitar dados faltantes (SILVA, 2017).

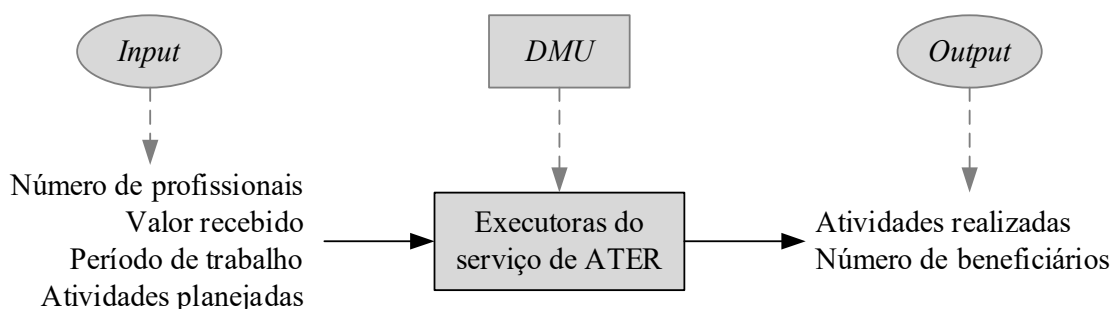
Dentre os diversos modelos de aplicação da DEA, Silva (2017) aponta para dois principais: o CRS (*Constant Returns to Scale*) traduzido como “Retornos Constantes de Escala”, cujos *outputs* são proporcionais aos *inputs*, ou seja, o modelo é linear e o VRS (*Variable Returns to Scale*), em português “Retornos Variáveis de Escala”, na qual o retorno de escala é variável e o *benchmarking* é em formato de curva, isto é, os *outputs* não são, necessariamente, proporcionais aos *inputs*, ou ainda, a potencialização da entrada não impacta, imediatamente, na otimização da saída, uma vez que o resultado final é respaldado de acordo com a forma pelo qual o processamento é conduzido (FERRAZ *et al.*, 2019).

Assim, a DEA se diferencia dentre outras técnicas de análise de desempenho ao permitir além da identificação das *DMUs* mais e menos eficientes, as fronteiras para a melhoria do desempenho (CASADO, 2007; SANT'ANNA, 2002; SILVA, 2017). Essa fronteira, ou *benchmark* é determinado pela projeção das *DMUs* ineficientes na fronteira de eficiência e permite que as tomadas de decisões sejam orientadas a *inputs* (o que significa minimizar os mesmos e maximizar ou manter os *outputs*) e a *outputs* (quando é almejada a maximização dos resultados com a manutenção dos recursos) (CASADO, 2007).

Casado (2007) utiliza de um exemplo prático para explicar a pressuposição fundamental da técnica DEA. O autor argumenta que se uma *DMU* denominada de “A” consegue produzir $X(A)$ unidades a partir de $Y(A)$ insumos, então a *DMU* “B” poderia ter o mesmo grau de execução caso atenda os protocolos, sendo homogênea e esteja operando eficientemente. A *DMU* “A” neste caso, seria o *benchmark* para as demais *DMUs*. Neste sentido, busca-se, para o Projeto Bahia Produtiva, encontrar quais são as empresas prestadoras do serviço de ATER que são mais eficientes e formadoras da fronteira e quais são as ineficientes.

No presente estudo e de acordo com a Figura 2, as variáveis independentes (ou *inputs*) do modelo proposto são: número de profissionais disponibilizados para a execução do serviço de ATER, o valor recebido pelas mesmas, o período de trabalho – o qual pode variar de acordo com a seleção das propostas inscritas – e as atividades planejadas. As *DMUs* são as respectivas 27 empresas e instituições prestadoras do serviço. Por fim, as variáveis dependentes (ou *outputs*) são as atividades realizadas e o número de beneficiários do serviço.

Figura 2 – Modelo proposto para análise de eficiência do serviço de ATER



Fonte: elaborada pelos autores (2019)

O modelo utilizado neste estudo é o VRS (*Variable Returns to Scale* – Quadro 1), em português “Retornos Variáveis de Escala”, na qual o retorno de escala é variável e o *benchmarking* é em formato de curva (FERRAZ *et al.*, 2019). A orientação é em relação ao *output*, pois deseja-se maximizar, ou obter eficiência máxima, nas atividades realizadas de serviços de ATER e no número de beneficiários sem reduzir o número de profissionais, o

valor repassado para as prestadoras do serviço, no período de trabalho proposto e cumprindo com o cronograma das atividades planejadas.

Quadro 1 – Fórmula do modelo DEA - VRS orientado a *output*

<p>Max θ</p> <p>Sujeito a:</p> $x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i$ $-\theta y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall j$	$\sum_{k=1}^n \lambda_k = 1$ $\lambda_k \geq 0 \forall k$
--	---

Fonte: Silva (2017, p. 50)

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção busca-se discutir os resultados do modelo proposto analisando por meio da Análise Envoltória de Dados. Das 27 empresas inicialmente contratadas, apenas 24 estarão presentes na análise devido aos dados faltantes que impossibilitam aplicar a metodologia.

Ulucan e Atici (2010) afirmam que quando um conjunto de *DMUs* são avaliados, os mesmos são separados em dois grupos: os ineficientes e os eficientes. Ainda de acordo com os autores, os resultados para estes grupos variam, respectivamente, entre 0 e 1. Portanto, estes números apontam que ou essas *DMUs* não executam atividades idênticas ou há situações em que as composições de entrada e saída exibem grandes variações de fatores exógenos.

Inicialmente, é demonstrado na Tabela 1 os resultados, na qual oito empresas desempenham 100% os serviços de ATER, de acordo com os *inputs* e *outputs*. A Figura 3 ilustra a fronteira dessa representação das eficiências com relação aos *inputs* e *outputs* virtuais, ou seja, para cada insumo e produto foi atribuído um peso e foi calculada uma média ponderada e, portanto, o tornou-se possível representar de forma gráfica a eficiência em uma base logarítmica (COSTA; MELLO; MEZA, 2016).

Porém na mesma Tabela 1 de classificação são constatadas folgas em duas instituições. A DEA permite identificar para cada *input* e *output*, as consequentes folgas, ou seja, o excesso de insumos e produtos. Dessa forma, apesar de a DEA apresentar oito empresas prestadoras do serviço de ATER cuja eficiência atinge 100%, as folgas podem ser utilizadas como critério de desempate para classificar as instituições com forte eficiência (ou seja,

sem folga de *inputs* e/ou *outputs*) das instituições com eficiência fraca, isto é, com excedentes (TORRES, 2017).

Neste sentido, a FETRAF/BA, a CEFORC, a COOPERA, a AGENDHA, a COOTRAF e o IBS são as prestadoras de ATER com forte eficiência. Em outras palavras essas seis empresas trabalham na fronteira do “ponto ótimo relativo”, na qual os resultados esperados são alcançados mediante os dispêndios de insumos. Em contrapartida, a COOFASULBA e a COOPERSUBA, apesar de atingirem o máximo de eficiência, possuem folgas de *inputs* e *outputs*.

Tabela 1 – Resultados da DEA incluindo valores de folga

RANK	EMPRESA	EFICIÊNCIA	FOLGA DE INPUT			FOLGA DE OUTPUT		
			TEMPO DE SERVIÇO	VALOR RECEBIDO	Nº DE PROFIS-SIONAIS	ATIVIDADES PLANEJADAS	Nº DE BENEFICIÁRIOS	ATIVIDADES EXECUTADAS
1	FETRAF/BA	100,00%	0	0	0	0	0	0
1	CEFORC	100,00%	0	0	0	0	0	0
1	COOPERA	100,00%	0	0	0	0	0	0
1	AGENDHA	100,00%	0	0	0	0	0	0
1	COOTRAF	100,00%	0	0	0	0	0	0
1	IBS	100,00%	0	0	0	0	0	0
1	COOFASULBA	100,00%	0	0	0	0,004	0,038	0
1	COOPERSUBA	100,00%	0	1,158	0	0,004	0	0
9	FATRES	98,73%	0,491	0	0	0	176,11	0
10	FASE	90,63%	0	0	0,923	0,004	508,53	0
11	CEDASB	88,61%	0	0	0	0,004	0	0
12	CAA	86,01%	1,293	0	1,556	0	0	0
13	UNICAFES	84,57%	0,57	0	0	0	0	0
14	MOC	84,14%	2,076	0	0,015	0	184,058	0
15	FUNDIFRAN	84,02%	2,036	0	0,576	0	0	0
16	IRPAA	83,81%	0,804	0	0,673	0	0	0
17	ASAMIL	83,52%	0,03	0	0	0	0	0
18	ASCOOB	82,79%	0	0	0	0,004	423,241	0
19	ARCAS	81,84%	0,587	0	0	0	0	0
20	COOPESER	77,58%	3,288	0	0,258	0	294,659	0
21	COFASPI	68,67%	1,147	0	0	0	0	0
22	HUMANA BRASIL	65,75%	2,315	0	0,341	0	0	0
23	TERRA VIVA	58,33%	0,976	0	0	0	181,822	0
24	SASOP	56,75%	2,317	0	0,463	0	444,9	0

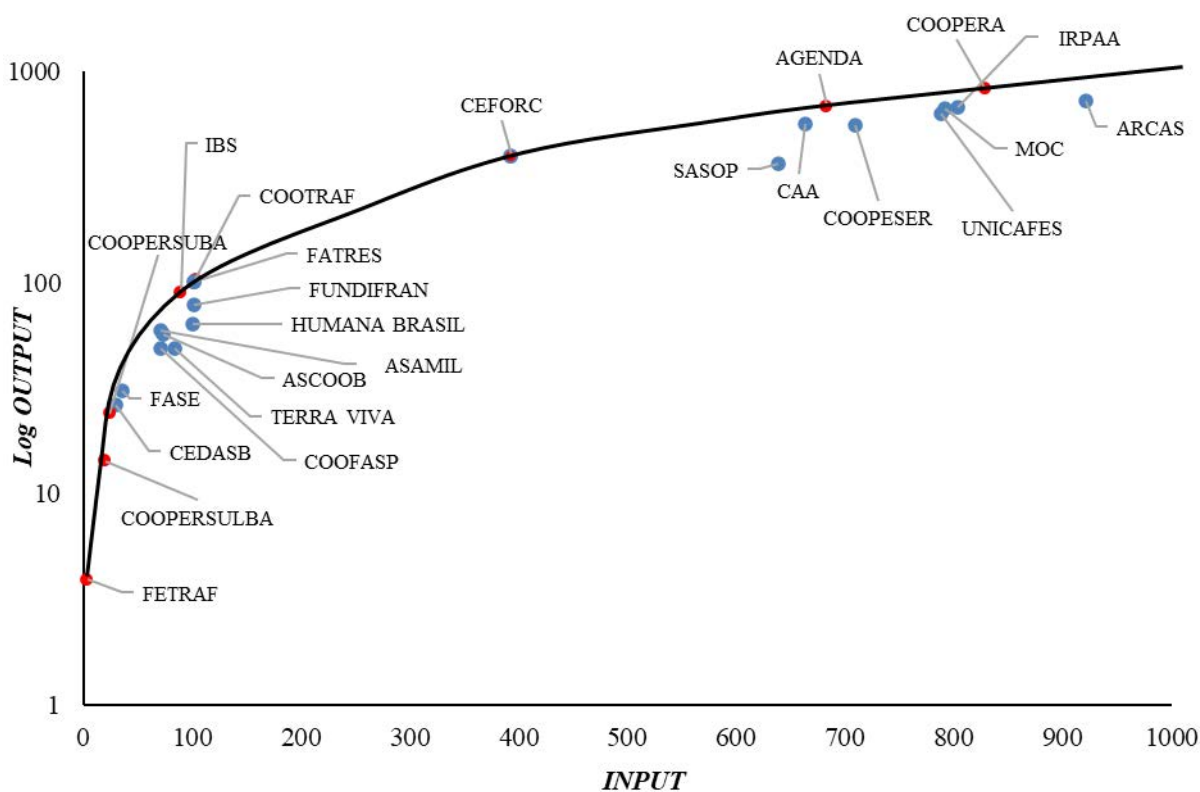
Fonte: elaborada pelos autores (2019)

Em concórdia com Silva (2017), os níveis de eficiência de até 80% são considerados suficientes, pois com poucas melhorias, espera-se que se alcance a eficiência plena. Para resultados abaixo de 77% as propostas de melhoria exigem maior complexidade. Nestes

casos, a metodologia DEA permite a *DMUs* menos eficientes tomar decisões baseadas em *benchmark* (SANT'ANNA, 2002).

Para cada empresa com eficiência abaixo de “100%” há uma projeção de *benchmark* como referência. Neste caso presente, das 24 empresas que compõem a análise, 16 empresas são consideradas não eficientes. Assim, na Tabela 2, são apresentadas as projeções de *benchmark* dessas 16 empresas que não apresentaram eficiência na metodologia da DEA junto com a projeção da quantidade de *output* de referência para cada uma. Em síntese, para que as empresas sejam mais eficientes, elas deveriam ter como resultado nos valores de *output* de cada uma delas os números apresentados na Tabela 2.

Figura 3 – Representação bidimensional da DEA tradicional



Fonte: elaborada pelos autores (2019)

Tabela 2 – Resultados da projeção dos *benchmarks* de cada empresa não eficiente

RANK	DMU	EFICIÊNCIA	BENEFICIÁRIOS			ATIVIDADES EXECUTADAS		
			QUANTIDADE INICIAL	PROJEÇÃO	DIFERENÇA (%)	QUANTIDADE INICIAL	PROJEÇÃO	DIFERENÇA (%)
9	FATRES	98,73%	1174	1365	16%	347	351	1%
10	FASE	90,63%	1094	1716	57%	270	298	10%
11	CEDASB	88,61%	2700	3047	13%	252	284	13%
12	CAA	86,01%	1942	2258	16%	242	281	16%
13	UNICAFES	84,57%	2156	2549	18%	254	300	18%
14	MOC	84,14%	1238	1655	34%	270	321	19%
15	FUNDIFRAN	84,02%	2580	3071	19%	261	311	19%
16	IRPAA	83,81%	1910	2279	19%	296	353	19%
17	ASAMIL	83,52%	2103	2518	19,731	240	287	20%
18	ASCOOB	82,79%	1131	1789	19,731	245	296	21%
19	ARCAS	81,84%	1933	2362	19,731	294	359	22%
20	COOPESER	77,58%	950	1519	19,731	223	287	29%
21	COFASPI	68,67%	2078	3026	19,731	192	280	46%
22	HUMANA BRASIL	65,75%	1525	2319	19,731	203	309	52%
23	TERRA VIVA	58,33%	608	1224	19,731	153	262	71%
24	SASOP	56,75%	544	1404	19,731	147	259	76%

Fonte: elaborada pelos autores (2019)

Pode-se observar, também na Tabela 2, que há empresas que com o mesmo recurso disponibilizado (*inputs*) poderia ter alcançado melhores resultados nos respectivos *outputs*. Ademais, em termos de *outputs*, poder-se-ia ter, a partir da melhoria da eficiência de cada empresa, um aumento entre 16% a 34% de beneficiários e de 1% a 76% da quantidade de atividades executadas sem alterar a quantidade de *inputs* de cada uma delas. Sendo assim, essas informações têm implicações de caráter gerencial para os gestores de serviço ATER (CAR), bem como para o financiador do projeto (BIRD), uma vez que através da DEA é possível traçar metas de ajustes no resultado para cada empresa não eficiente.

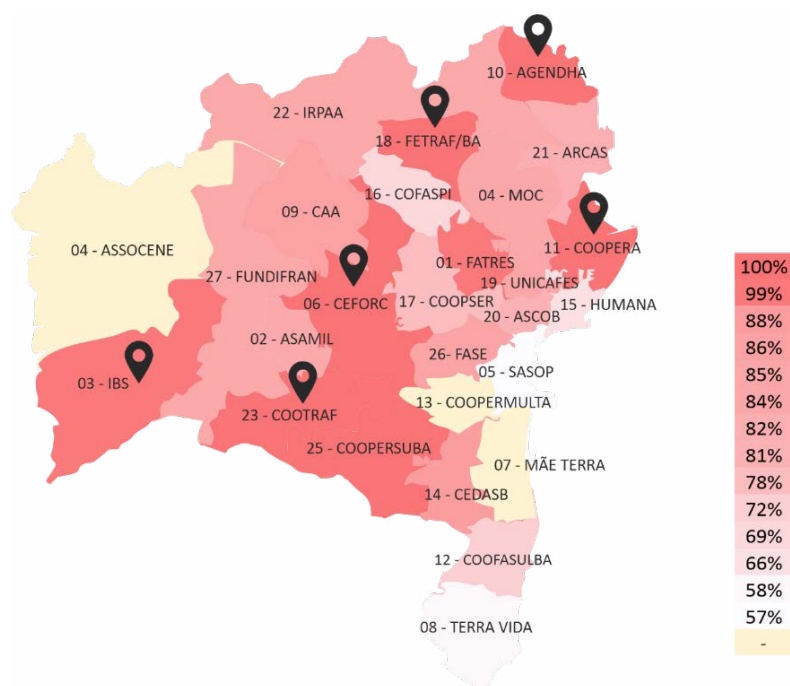
Já Figura 4 ilustra de forma didática os resultados da DEA. O degrade de cores, a iniciar pela de maior intensidade, representa as áreas nas quais as prestadoras de ATER desempenham serviço com maior eficiência. Conforme a diminuição da intensidade da cor, a eficiência da empresa é menor. Os seis lotes em destaque são aqueles eficientes sem folga. Para os três lotes, cuja cor na escala é representada por um hífen ("-"), há ausência de dados, pois as mesmas rescindiram o contrato a partir da análise de desempenho do serviço de ATER que é feito de forma descritiva com periodicidade mensal.

Com base nos resultados apresentados, pode-se considerar que, no estudo realizado com 27 empresas, tem-se:

- Seis empresas com alta eficiência (FETRAF/BA, CEFORC, COOPERA, AGENDHA, COOTRAF e IBS);

- Duas empresas com fraca eficiência (COOFASULBA e COOPERSUBA);
- 16 empresas não eficientes (FATRES, FASE, CEDASB, CAA, UNICAFES, MOC, FUNDIFRAN, IRPAA, ASAMIL, ASCOOB, ARCAS, COOPESER, COFASPI, HUMANA BRASIL, TERRA VIVA e SASOP) com dados de projeção para metas de melhoria da eficiência de execução do projeto;
- E três empresas não analisadas por terem os contratos rescindidos antes da obtenção de dados (MÃE TERRA, COOPERMULTA e ASSOCENE).

Figura 4 – Mapa de eficiências DEA

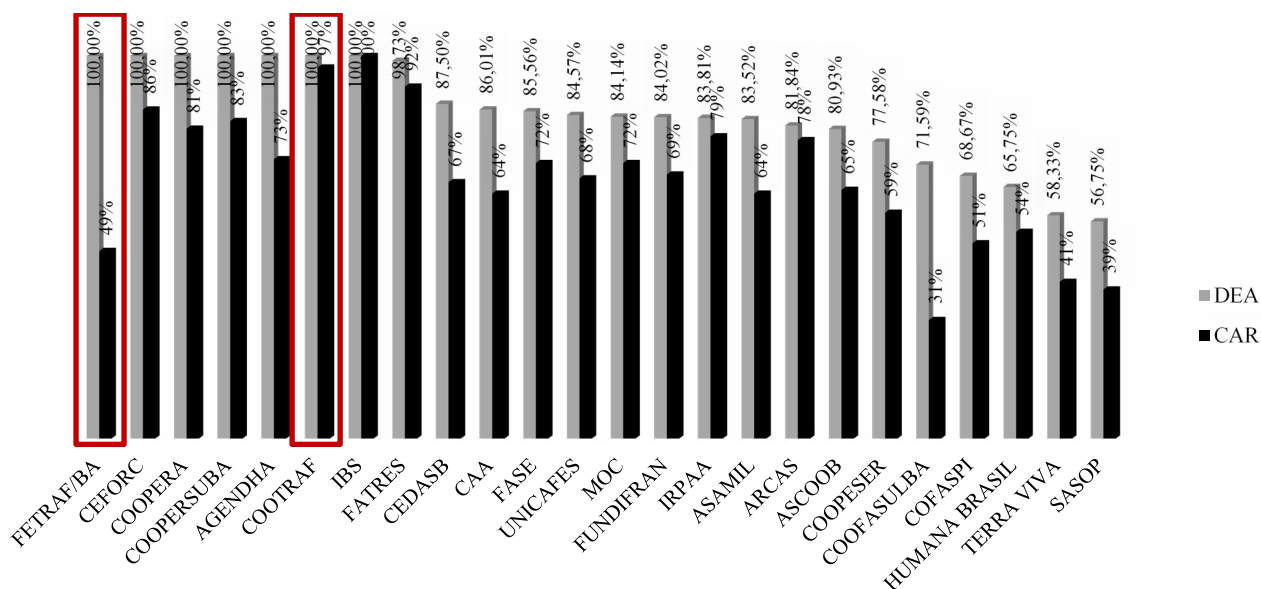


Fonte: elaborada pelos autores (2019)

A proposta da utilização da metodologia DEA aplicada a avaliação do serviço de ATER no Bahia Produtiva visou o oferecimento de uma técnica com maior nível de complexidade para a análise de eficiência. Sendo assim, a Figura 5 compara a análise descritiva da CAR e a DEA realizada neste estudo e, como resultado, é possível identificar que para algumas prestadoras de ATER a análise da DEA e da CAR são similares. No entanto, no caso da FETRAF/BA, a CAR a classifica como sendo 49% eficiente, enquanto a DEA a coloca na primeira posição. Em outras palavras, isto significa que a avaliação descritiva avalia o nível de eficiência de todas as empresas sem considerar suas características individuais, tais como o tempo de serviço, o valor recebido, o número de profissionais etc. Portanto, a análise meramente descritiva torna-se insuficiente para a avaliação de eficiência, ao contrário da DEA, a qual considera diferentes pesos e fatores para a análise de eficiência.

O fato ocorrido acima aponta uma discreta relevância da importância prática deste estudo. Na sessão a seguir, as considerações finais serão abordadas.

Figura 5 – DEA versus CAR



Fonte: elaborado pelos autores (2019)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), surge no final da década de 40 no contexto pós-guerra com o objetivo de promover a modernização da agricultura com estratégias voltadas à política de industrialização do país (PETTAN, 2010; ZAMBRA, SOUZA; COSTA, 2018). O início da implantação dos serviços de ATER no país teve grande influência norte-americana e ocorreu nas décadas de 1950 e 1960 no estado de Minas Gerais (CASTRO, 2015; CASTRO; PEREIRA, 2017; SILVA, 2016).

Neste sentido, o Projeto Bahia Produtiva, o qual se insere na estratégia de promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ações de fomento à produção, agroindustrialização, comercialização e melhoria da infraestrutura no campo, retrata o serviço de ATER objetivando ao aumento da integração dos produtos no mercado, a elevação da receita líquida e a garantia da segurança alimentar dos beneficiários organizados em associações e cooperativas, bem como a melhoria do acesso aos serviços de abastecimento de água e saneamento dos domicílios (LIMA FILHO, 2019).

Sendo assim, este estudo teve como objetivo avaliar a eficiência do serviço de ATER, no Projeto Bahia Produtiva, prestado por 27 empresas com o intuito de oferecer capacitação e suporte técnico para os ACRs. Essas empresas foram submetidas à DEA, o qual analisou quais as empresas mais e menos eficientes e quais os *benchmarks* para cada empresa que não atingiu o nível máximo de eficiência.

O objetivo da DEA é comparar unidades que desempenham as mesmas funções com o objetivo de identificar os pontos fracos dos sistemas mal avaliados para a interven-

ção da gerência, no sentido do seu aprimoramento (ANDRADE, 2015). Assim, além do *benchmark* interno, a DEA pode ser utilizada para a criação de *benchmarks* externos, ou seja, avaliação de empresas com relação à concorrência.

Sendo assim, a partir da DEA, foi constatado que das 27 empresas executoras foi possível analisar as 24 empresas que não rescindiram contrato. Dessas, averiguou-se que 8 empresas foram eficientes na utilização dos recursos disponíveis (inputs) obtendo o melhor resultado (outputs). Porém, dessas 8 empresas, 6 empresas foram consideradas no critério de desempate adotado, como as de forte eficiência. Em síntese, das 27 empresas executoras, 6 empresas fizeram o melhor uso do tempo de execução, valor recebido, número de profissionais e atividades planejadas para resultar em número de beneficiários atendidos e quantidade de atividades efetivamente executadas. As demais empresas não eficientes tiveram apontamentos da projeção daquilo que seria esperado como número de beneficiários atendidos bem como atividades executadas considerando os insumos (*inputs*) utilizados pelas mesmas.

Por essa razão as contribuições gerenciais e acadêmicas dos resultados deste estudo permitem avaliar o desempenho das empresas que fazem uso de um recurso público para os serviços de ATER de forma mais complexa à análise descritiva adotada comumente nas avaliações desses serviços. Ademais, possibilita a CAR ter argumentos mais concretos no momento de decisão de reajustar, renovar ou rescindir os contratos com essas empresas executoras. Especificamente à academia, este estudo utilizou como objeto um caso real de significância no contexto brasileiro e de um segmento importante na economia nacional, a que se trata de serviços de apoio à produção de agricultores familiares contribuindo com uma melhor compreensão do cenário de desempenho do serviço de ATER e, indiretamente, mitigando os riscos advindos de imprevisíveis resultados biológicos, mercadológicos e biológicos para com os beneficiários do programa (Banco Mundial, 2015).

Apesar do zelo e rigor metodológico, este estudo possui algumas limitações. Este estudo analisa apenas um dos componentes do Projeto Bahia Produtiva possuindo como “público-alvo” os serviços de ATER. Portanto, os resultados aqui propostos não se estendem a outras abordagens do Projeto. Ademais, por analisar um Projeto que recebeu um investimento do BIRD com delineamento e características específicas, o amparo teórico e literário tornou-se escasso simultaneamente a aplicação da metodologia DEA inédita no contexto de análise.

Por fim com as sugestões de Silva (2017), a utilização da DEA de segundo estágio, ou seja, a utilização de uma análise estatísticas paralela, permite uma maior compreensão do fenômeno. Assim, sugere-se que uma análise de regressão seja realizada com os resultados da pesquisa de satisfação, para que se possa compreender quais são os diferenciais das prestadoras de serviço de ATER que resultam em maior e menor eficiência. Além disso, análise do desempenho do serviço pode ser realizada em outros períodos de execução, para que se possa gerar um histórico de desempenho destas empresas e realizar uma análise longitudinal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eduardo Leopoldino de. **Introdução à pesquisa operacional: Métodos e modelos para análise de decisões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Focus, 2015.

ANGULO-MEZA, Lidia; GONZÁLEZ-ARAYA, Marcela; IRIARTE, Alfredo; REBOLLEDO-LEIVA, Ricardo; MELLO, João Carlos Soares de. A multiobjective DEA model to assess the eco-efficiency of agricultural practices within the CF + DEA method. **Computers And Electronics In Agriculture**, [S.L.], v. 161, p. 151-161, jun. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.compag.2018.05.037>.

BARROS, Emanuel de Souza; XAVIER, Leonardo Ferraz; FONSECA, Henrique Veras de Paiva; COSTA, Ecio de Farias. Eficiência na produção agrícola do Vale São Francisco: Mensuração de escores e análise de fatores correlacionados. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 63, n. 2, p. 35-50, 2016.

COSTA, Carlos A. Bana e; MELLO, João Carlos C.B. Soares de; MEZA, Lidia Angulo. A new approach to the bi-dimensional representation of the DEA efficient frontier with multiple inputs and outputs. **European Journal Of Operational Research**, [S.L.], v. 255, n. 1, p. 175-186, nov. 2016. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2016.05.012>.

BANCO MUNDIAL. Revisão rápida e integrada da gestão de riscos agropecuários no Brasil: Caminhos para uma visão integrada. 1. ed. Brasília. 2015 Disponível em: < <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/142661/1/Revisao-rapida-e-integrada-da-gestao.pdf>>. Acesso em fev. 2020.

CASADO, Frank Leonardo. Análise Envoltória de Dados: Conceitos, metodologia e estudo da arte na educação superior. **Revista Sociais e Humanas**, v. 20, n. 1, p. 59–71, 2007.

CASTRO, César Nunes de. Desafios da agricultura familiar: O caso da Assistência Técnica e Extensão Rural. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 12. IPEA, 2015.

CASTRO, César Nunes de; PEREIRA, Caroline Nascimento. Agricultura familiar, Assistência Técnica e Extensão Rural e a Política Nacional de ATER: Texto para discussão. **Ipea**. Brasília, 2017.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e política educacional: Cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? **Educar em Revista**, v. 22, p. 51–75, 2003.

FERRAZ, Diogo; YAMANAKA, Lie; SEVERINO, Maico Roris; FUCHIGAMI, Hélio Yochihiro; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. A eficiência de pequenos agricultores em Goiânia para Segurança Alimentar: Uma análise pelo método data envelopment analysis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [S.L.], v. 26, p. 14-14, 17 abr. 2019. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/san.v26i0.8654605>.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, p. 1123-1138, 2009.

LIMA FILHO, Francisco Luís. **Relatório analítico da linha de base**. Rio de Janeiro, p. 1-87, 2019.

LUTHER, Alessandra; GERHARDT, Tatiana Engel. O desenvolvimento rural nos discursos para a educação básica do campo. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, v. 33, P. 33-55, 2019.

GALVÃO, Débora Gomes. Governança ambiental e investimentos internacionais: Uma visão da região nordeste com ênfase no Estado do Piauí. **Leopoldianum**, Piauí, v. 125, p. 149-159, 2019.

GAMEIRO, Mariana Bombo Perozzi; MARTINS, Rodrigo Constante. The rural development under regime of truth: The World Bank's discourses. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, p. 15–39, 2018.

IBGE. 2019. Bahia: Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama>>. Acesso em out. 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Banco Mundial. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>>. Acesso em out. 2019.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: Uma análise das políticas do banco mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003). **Varia Historia**, [S.L.], v. 32, n. 58, p. 225-258, abr. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0104-87752016000100010>.

PETTAN, Kleber Batista. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Percepções E Tendências. *Tese de doutorado*. Campinas, 2010.

PIOT-LEPETIT, Isabelle; NZONGANG, Joseph. Financial sustainability and poverty outreach within a network of village banks in Cameroon: A multi-dea approach. **European Journal Of Operational Research**, [S.L.], v. 234, n. 1, p. 319-330, abr. 2014. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2013.10.004>.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SALLES, Fernanda Cimini. O papel da ONU e do Banco Mundial na consolidação do campo internacional de desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 2, p. 347–73, 2015.

SANT'ANNA, Annibal P. 2002. Data Envelopment Analysis of randomized ranks. **Pesquisa Operacional**, v. 22, n. 2, p. 203–15, 2002.

SILVA, Rosana de Oliveira Pithan e. Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: Um pouco de sua história. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, IEA – Instituto de Economia Agrícola, v. 11, n. 5, 2016.

SILVA, Vanderléia de Souza da. Análise de eficiência dos gastos públicos em saúde nos municípios paranaenses: 133p. *Dissertação de mestrado*. Limeira, 2017.

SOARES, R. P. (2000). Dívida pública externa: Empréstimos do BIRD ao Brasil. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em out. 2019.

THE WORLD BANK. História. 2019a. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/about/history>>. Acesso em out. 2019.

THE WORLD BANK. O Banco Mundial no Brasil. 2019b. Disponível em: < <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em out. 2019.

THE WORLD BANK. Projetos. 2019c. Disponível em: <<https://projects.worldbank.org/>>. Acesso em out. 2019.

THE WORLD BANK. Relatório Anual de 2019 do Banco Mundial. 2019d. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/about/annual-report#anchor-annual>>. Acesso em out. 2019.

THE WORLD BANK. Visão geral. 2019e. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>>. Acesso em out. 2019.

TORRES, Bruno Guimarães. Representação bidimensional da fronteira de eficiência para o *network* DEA relacional multiplicativo de dois estágios. Niterói, RJ: [s.n.], 2017. 64 f.

ULUCAN, Aydin; ATICI, Kazim Bariş. Efficiency evaluations with context-dependent and measure-specific Data Envelopment Approaches: An application in a World Bank supported project. **Omega**, v. 38, n. 1, p. 68–83, 2010.

VIEIRA, Flávio Lúcio Rodrigues. O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: O caso da Paraíba. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 113–29, 2008.

ZAMBRA, Elisandra Marisa; SOUZA, Paulo Augusto Ramalho; COSTA, Sandro Ribeiro da. O capital social e suas implicações na política de Assistência Técnica e Extensão Rural em Mato Grosso. **Holos**, [S.L.], v. 1, p. 271-287, 9 fev. 2018. Instituto Federal de Educacao, Ciencia e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). <http://dx.doi.org/10.15628/holos.2018.5130>.

ANÁLISE DO ATENDIMENTO HUMANIZADO PRESTADO PELOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE EM RELAÇÃO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

ANALYSIS OF THE HUMANIZED CARE PROVIDED BY HEALTH PROFESSIONALS IN RELATION TO WOMEN VICTIMS OF DOMESTIC VIOLENCE

DANIEL SARAIVA LEAL GUARINO

Acadêmicos do Curso de Medicina– Instituto
Tocantinense Presidente Antônio Carlos

ISABELA COSTA FERREIRA

Acadêmicos do Curso de Medicina– Instituto
Tocantinense Presidente Antônio Carlos

MARCELA FERREIRA VALE

Acadêmicos do Curso de Medicina– Instituto
Tocantinense Presidente Antônio Carlos

NELZIR MARTINS COSTA

Professora Adjunta do Curso de Medicina–
Instituto Tocantinense Presidente Antônio
Carlos(Orientadora)

RESUMO: Introdução: A violência contra mulher é um fenômeno cultural, enraizada ao longo do tempo a partir da influência da sociedade patriarcal. Diante disso, a violência doméstica ganha destaque no país devido ao seu crescimento a ritmos alarmantes nos últimos anos. Dessa forma, a humanização do atendimento possui um papel essencial para amenizar e garantir condições de superação do sofrimento causado pelo trauma vivido. O objetivo deste estudo é analisar a percepção das vítimas de violência doméstica em relação ao atendimento recebido por elas nas redes de serviços em saúde.

Metodologia: O estudo apresenta caráter quali-quantitativo, transversal, descritivo e exploratório e baseia-se na coleta de relatos das vítimas de violência doméstica a partir da aplicação de formulários pela plataforma *Google Forms*. **Resultados e Discussão:**

Foram considerados para análise 12 questionários, do total de 48 amostras coletadas. A maioria das vítimas consideraram o atendimento recebido como ruim e todas relataram como ineficaz para superação do trauma vivido. Além disso, foi observado a ausência de solidariedade, compreensão e escuta ativa pelas redes de serviços em saúde no manejo a esse público. A maior prevalência dos perfis das participantes eram de mulheres jovens, brancas, solteiras, estudantes e com quadros de ansiedade. **Considerações Finais:** É evidente o despreparo dos profissionais de saúde na abordagem às mulheres vítimas de violência doméstica. Desenvolver um perfil de sensibilidade às queixas da vítima, de forma a criar um ambiente de segurança e respeito, é necessário para mudar essa realidade e atingir o ideal de humanização.

Palavras-chave: Atendimento humanizado. Mulher. Saúde. Subordinação. Violência doméstica

ABSTRACT: Introduction: Violence against women is a cultural phenomenon, rooted over time through the influence of the patriarchal society. Therefore, domestic violence is highlighted in the country due to its growth at alarming rates in recent years. Thus, the humanization of care has an essential role to ease and ensure conditions to overcome the suffering caused by the trauma experienced. The aim of this study is to analyze the perception of victims of domestic violence in relation to the care received by them in health service networks. **Methodology:** The study

has a qualitative-quantitative, cross-sectional, descriptive and exploratory character and is based on the collection of reports from victims of domestic violence through the application of forms by the Google Forms platform. **Results and Discussion:** Twelve questionnaires from a total of 48 samples collected were considered for analysis. Most victims considered the care received as bad and all reported it as ineffective in overcoming the trauma experienced. In addition, the lack of solidarity, understanding and active listening by health service networks in dealing with this public was observed. The highest prevalence of participant profiles were young, white, single, students and anxiety-ridden women. **Final Considerations:** The unpreparedness of health professionals in approaching women victims of domestic violence is evident. Developing a profile of sensitivity to the victim's complaints, in order to create an environment of security and respect, is necessary to change this reality and achieve the ideal of humanization

Keywords: Humanize care. Woman. Health. Humanize care. Subordination. Domestic violence.

1 INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é definida como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto privada” (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1994, p.18). Dessa forma, a abordagem desse mecanismo de agressão é multidimensional e constitui-se como um reflexo de heranças históricas e culturais. Diante disso, a desigualdade de gênero promovida pela sociedade patriarcal e sexista, em que a mulher era hierarquicamente subordinada ao homem, contribui para a perpetuação de atos violentos contra a figura feminina ao longo do tempo (LUCENA *et al.*, 2017).

A Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as mulheres (2011) reconhece as seguintes modalidades de violência: doméstica, sexual, física, psicológica, patrimonial, moral, institucional, cárcere privado e tráfico de mulheres. Desses atributos, a modalidade de agressão doméstica ganha destaque no cenário atual. Segundo dados do Atlas da violência (2021), a taxa de homicídio na residência aumentou 8,3% entre 2013 e 2018, de forma que uma mulher foi assassinada no Brasil a cada 2 horas, totalizando 4.519 vítimas no ano de 2018. Assim, é evidente o impacto e a prevalência desse fenômeno no meio social.

Nesse contexto, as redes de serviço em saúde possuem um papel essencial de promover uma atenção integral e humanizada à mulher vítima de violência. Nessa perspectiva, o processo de humanização em saúde consiste em um atendimento baseado na singularidade do indivíduo, com uma escuta atenta e de comunicação clara (BRASIL, 2015). Com isso, espera-se a realização do cuidado pautado não apenas em condutas técnicas, mas também na garantia do bem-estar emocional do paciente.

De acordo com o estudo realizado por Rosa e Nascimento (2018), a realização de atendimentos humanizados foi essencial para promover mecanismo de superação do trauma.

ma vivido por vítimas de violência. Nesse contexto, as mulheres relataram que encontraram nesses serviços, uma rede de proteção e apoio, capaz de proporcionar o aumento da autoestima, a ressocialização e a estabilização de sua saúde emocional. Aliado a isso, foi observado que houve o conhecimento de seus direitos, o que possibilitou maior autonomia a essas vítimas de reivindicá-los e, dessa forma, promover o processo de empoderamento feminino, interrompendo, portanto, o ciclo da violência.

O presente artigo pretendeu analisar a percepção das vítimas de violência doméstica em relação ao atendimento recebido por elas nas redes de serviços em saúde, além de avaliar as condutas dos profissionais de saúde frente ao atendimento das pacientes, identificar os principais fatores que comprometem o atendimento humanizado e traçar o perfil das mulheres que foram agredidas.

2 METODOLOGIA

O vigente artigo apresenta caráter quali-quantitativo, transversal, descritivo e exploratório, com o intuito de analisar a percepção de mulheres vítimas de violência doméstica em relação ao atendimento recebido por elas nas redes de serviços em saúde. O estudo baseia-se na coleta de relatos a partir da aplicação de formulários pela plataforma digital *Google Forms*.

A abordagem ao público feminino vítima de violência doméstica foi realizada por meio da aplicação de questionário on-line, através do *Google Forms*, composto de 16 perguntas elaboradas pelos próprios autores, no período de 10 de agosto a 20 de outubro de 2021. Além disso, foi disponibilizado um link de acesso acompanhado de uma imagem ilustrativa nas seguintes plataformas digitais: *Whatsapp*, *Instagram*, *Facebook*, *E-mail*, *Telegram* e *Twitter*. A amostra da pesquisa foi composta por 48 questionários, dos quais 12 foram utilizados para análise.

Foram incluídas na pesquisa aquelas que, em algum período de suas vidas, sofreram violência doméstica e buscaram atendimento médico, além das que assinalaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). As participantes que preencheram o formulário de forma incompleta foram excluídas da pesquisa.

A seleção dessas mulheres levou em consideração a residência no estado do Tocantins. Em relação às respostas das participantes de outros estados, foram consideradas apenas para aspectos comparativos, atribuídos através de porcentagens. Foi adotada a técnica de amostragem não probabilística *Snowball*, em que as participantes convidaram novas mulheres da sua rede de amigas e conhecidas. Essa estratégia foi utilizada com o objetivo de aumentar a amostra da pesquisa.

O artigo foi realizado de forma individual e anônima com o intuito de preservar a identidade e sigilo das vítimas. A apresentação dos dados foi feita por meio de gráficos, planilhas e tabelas disponibilizados pela plataforma do *Google Forms*. A análise das informações obtidas foi realizada de acordo com as seguintes variáveis: profissão, idade, raça, estado que reside, estado civil, vínculo familiar com o agressor, nível socioeconômico, transtornos psíquicos provenientes do trauma vivido e a percepção do atendimento recebido pelos serviços de saúde.

A presente pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos- ITPAC PORTO por meio do parecer 4.635.624 no dia 7 de abril de 2021.

3 RESULTADOS

A amostra da pesquisa contou com 48 participantes vítimas de violência doméstica. Desse resultado, foram considerados para análise 12 questionários, o que corresponde a 25% do total, uma vez que as 36 restantes relataram que apesar da agressão sofrida, não buscaram atendimento médico.

A tabela 1 demonstra a taxa de prevalência das mulheres vítimas de violência doméstica, de acordo com os dados sociodemográficos. Em relação à variável “faixa etária” o presente estudo mostra que houve maior predominância em vítimas adultas com idade entre 18 e 28 anos. Já mulheres mais jovens, 18 anos, e com idade mais avançada, maior que 58 anos, representaram a menor prevalência entre os casos.

Em relação à escolaridade, houve uma maior prevalência entre as mulheres com ensino superior incompleto, com 75% dos casos. As respostas de ensino superior completo e ensino fundamental completo foram a minoria, com 16,6% e 0,08%, respectivamente.

Indivíduos que se autodeclararam brancas tiveram uma maior prevalência no número de casos, com 50%. Indivíduos de cor parda ficaram em segundo lugar com uma porcentagem de 41,66%.

De acordo com o estado civil, nota-se que mulheres solteiras constituem o maior grupo de vítimas de violência doméstica, sendo 91,6% dos casos. A modalidade casada, possui o menor número de casos, com 0,08% das respostas.

Conforme exposto na variável “renda mensal”, a opção até 1 salário mínimo se destaca com o maior número de respostas (50%). Em contrapartida, a opção de 6 a 9 salários mínimos foi a minoria, com 0,8% das respostas.

No quesito profissão, as respostas subjetivas variaram entre estudante, professora e diarista. De forma que, a maioria, 75%, 9 do total, relataram ser estudantes.

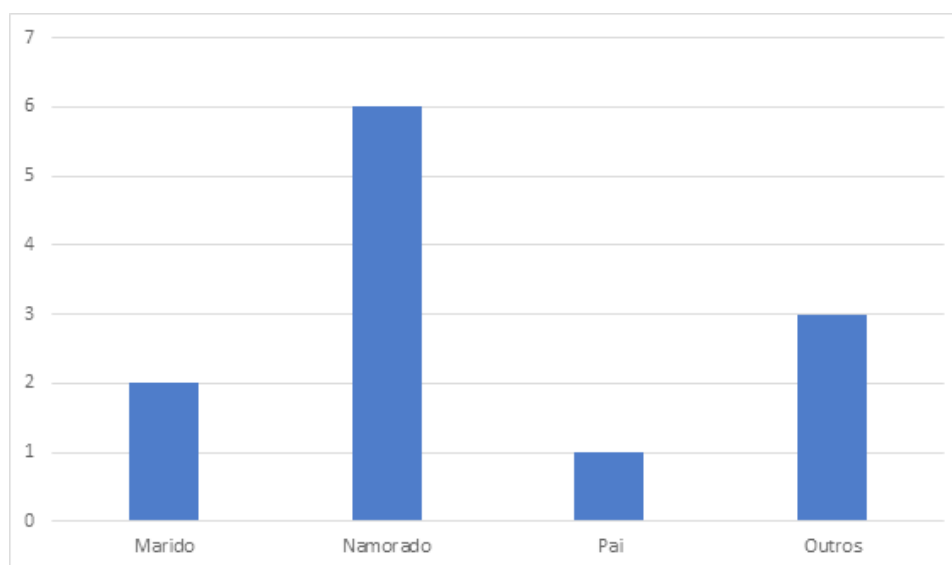
Tabela 1 : Taxa de prevalência de acordo com os dados sociodemográfico das participantes

Variável	Frequência	Porcentagem
Idade		
18-28 anos	7	58,3%
28-38 anos	2	16,6%
38-48 anos	2	16,6%
48-58 anos	1	0,08%
Escolaridade		
Superior incompleto	9	75%
Superior completo	2	16,6%
Fundamental completo	1	0.08%
Raça		
Branca	6	50%
Parda	5	41,6%
Preta	1	0,08%
Estado Civil		
Solteira	11	91,6%
Casada	1	0,08%
Renda mensal		
Nenhuma	2	16,6%
Até 1 salário mínimo	6	50%
De 1 a 3 salários	3	25%
De 6 a 9 salários	1	0,08%

Fonte: elaborado pelos autores.

Em relação à variável “vínculo com o agressor” (Gráfico 1) o presente estudo mostra que houve maior predominância em agressões provocadas pelos namorados das vítimas (50%), com 6 respostas. Já a violência proveniente do pai, representou a menor prevalência entre os casos (0,08%).

Gráfico 1: Taxa de prevalência de casos segundo a variável vínculo com o agressor:



Fonte: elaborada pelos autores.

No que concerne a variável “problemas psicológicos após a agressão”, constatou-se que quadros de ansiedade prevaleceram, com 66% dos casos. Síndrome do pânico também se fez presente, no entanto caracterizou a minoria (0,08%).

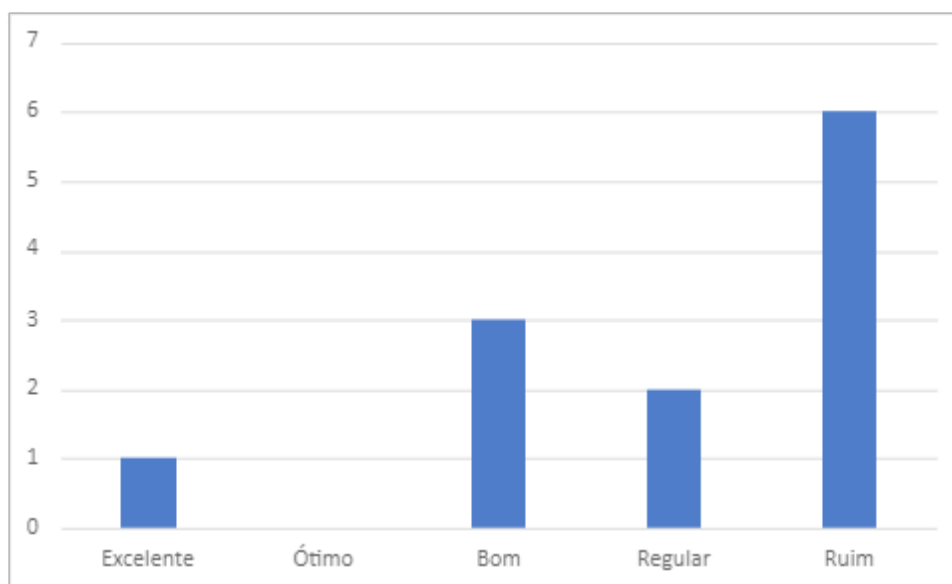
Tabela 1: Taxa de prevalência de casos segundo a variável problemas psicológicos após a agressão:

Problemas Psicológicos	N (%)
Ansiedade	8 (66)
Depressão	3 (25)
Sind.Pânico	1 (0,08)
Outros	0
Total	12 (100)

Fonte: elaborada pelos autores.

De acordo com o grau de satisfação do atendimento médico recebido, no gráfico 2, observou-se uma maior concentração entre as mulheres que avaliaram o atendimento como ruim (50%), com 6 respostas. O atendimento excelente foi relatado pela menor parte das mulheres, com 0,08%.

Gráfico 2: Satisfação quanto o atendimento médico recebido:



Fonte: elaborado pelos autores.

A tabela 2 demonstra a análise da percepção das vítimas de violência quanto às situações de julgamentos, atenção e condições de superação do trauma vivido, diante do atendimento ofertado pelas redes de serviços em saúde. Nesse sentido, nenhuma das mulheres que compõem a amostra, relataram a ocorrência de qualquer forma de emissão de intimidações, julgamentos ou hostilizações por parte da equipe de saúde.

Em relação ao questionamento sobre a transmissão de solidariedade, compreensão e proteção escuta ativa durante o atendimento pelos profissionais de saúde, 58% das mulheres relataram a ausência dessas circunstâncias no momento da consulta.

Por fim, a maioria das vítimas, 9 respostas, o que corresponde a 75% da amostra, consideraram que o atendimento recebido pelas redes de serviços em saúde não proporcionou condições para superarem o trauma vivido.

Tabela 2: Taxa de prevalência sobre a análise da percepção das vítimas de violência em relação ao atendimento nas redes de serviços em saúde

Questionário	Sim	Não
Você, em algum momento, foi intimidada/julgada/hostilizada por parte da equipe de saúde?	0	12 (100%)
Durante o atendimento realizado pelos profissionais de saúde você recebeu solidariedade, compreensão, proteção, humanização e escuta ativa desejada?	5 (42%)	7 (58%)
Você considera que o atendimento recebido proporcionou condições para superar o trauma vivido?	3 (25%)	9 (75%)

Fonte: elaborada pelos autores

Quando perguntadas sobre a maneira que ocorreu o atendimento prestado pela equipe de saúde, as mulheres relataram as seguintes situações:

“Não deram muita atenção e muita relevância, agiram como se fosse algo típico do dia a dia.” (Relato 1)

“Nem me perguntaram como eu estava me sentindo, só cuidaram dos meus machucados.” (Relato 2)

“Eles se preocuparam mais com a parte burocrática do que meu estado mental.” (Relato 3)

“O médico apenas ouviu o meu relato e passou uma medicação.” (Relato 4)

“Muito seco e direto” (Relato 5)

“Foi fundamental para que eu entendesse que o que aconteceu comigo não era culpa minha, mas infelizmente não ameniza toda a dor e a sequela ficou...” (Relato 6)

4. DISCUSSÃO

A análise dos aspectos sociodemográficos da amostra, demonstrou que a idade das participantes que participaram da pesquisa, teve maior prevalência na faixa etária de 18 a 28 anos. Dessa forma, Viana *et al.*, (2018) ao realizarem um estudo que envolveu 441 fichas de notificações de violência doméstica, observaram que a maioria dos casos eram

de mulheres na faixa etária dos 25 anos, o que demonstra consonância com os resultados obtidos na presente pesquisa.

Segundo dados do Atlas da Violência (2021), 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras, de forma que sua taxa de mortalidade é superior em 65,8% à de não negras. Essa realidade reflete o fato de que esse público está exposto a outros fatores geradores de violência, como desigualdades socioeconômicas, conflitos familiares e racismo, o que potencializa a taxa de agressões (GALVÃO, 2021). Entretanto, a porcentagem de negras obtidas na presente pesquisa é de apenas 0,08%, com predominância de mulheres brancas agredidas. No que se refere a essa variável, esses resultados se assemelham ao estudo de Alcântara *et al.*, (2019), em que houve predominância de mulheres brancas agredidas em relação às demais raças.

Em relação ao estado civil das vítimas de violência doméstica que procuraram atendimento médico, nota-se que, a maior parte das vítimas são mulheres solteiras totalizando 91,66 %. Esse dado corrobora com a pesquisa feita por Bittar e Kohlsdorf (2017), que após caracterizarem o tipo de agressão e avaliarem o nível de depressão e ansiedade em mulheres vítimas da violência doméstica na cidade de Brazlândia, concluíram que a maioria das participantes são mulheres solteiras que não vivem junto com os seus companheiros. Isso evidencia que a violência doméstica não se restringe em apenas uma realidade, mas sim em diversas esferas, como namoros, casamentos, relações extraconjugais e, muitas vezes, permanece após a separação.

O estudo em questão demonstra que em relação à escolaridade das mulheres vitimizadas, houve uma maior prevalência entre as mulheres com ensino superior incompleto. Esse fato difere da pesquisa feita por Mendes *et al.*, (2017), que, ao realizarem um levantamento do perfil das vítimas de violência doméstica, atendidas em um núcleo de assistência à mulher no estado da Bahia, encontraram predomínio de mulheres com o nível de ensino fundamental incompleto. Essa discordância pode ser explicada pelo método *SnowBall*, o qual foi usado para obter as amostras desta pesquisa. Assim, as estudantes (75% da amostra), que ainda estavam cursando o ensino superior, divulgavam o questionário com suas colegas, dentro dessa mesma realidade de nível de educação.

Ainda de acordo com Mendes *et al.*, (2017), no Brasil, em relação a violência praticada contra mulher, predomina-se na atualidade, vítimas com rendas igual ou menor a um salário mínimo. Esse fato corrobora com os dados do presente estudo, que, ao analisar a variável “renda mensal” relacionada à vítima, verifica-se, também maior prevalência de um salário mínimo.

A presente pesquisa demonstrou que a maioria dos atos de violência praticados contra às participantes, foram provocados por seus namorados, 50% do total. Esse fato está em concordância com estudo realizado por Scott e Oliveira (2018) que realizaram uma pesquisa qualitativa com o intuito de traçar o perfil de homens autores de violência doméstica. Foram analisados a ficha de 241 criminosos, o qual foi demonstrado que em 68% dos casos, o agressor possuía vínculos de intimidade com a vítima.

Nesse contexto, o atual cenário de pandemia, promovido pelo Coronavírus, corrobora para o acometimento dessas agressões. Isso ocorre devido ao estabelecimento do isolamento social, o que propiciou o aumento do convívio da vítima com o agressor, restringindo as possibilidades de auxílio externo (D'ANGELO, LANDO, 2020). A consequência desse fato foi o aumento da estatística de agressão ao público feminino. Segundo o Fórum Nacional de Segurança Pública (2020) houve um aumento de 22,2% dos casos de feminicídio entre março e abril de 2020, comparado ao ano de 2019.

Segundo Mendonça e Ludermir (2017), as mulheres que sofreram violência por parceiros íntimos estão mais propensas a desenvolverem distúrbios psiquiátricos. Dessa forma, em relação à prevalência do desenvolvimento de problemas psicológicos após a agressão, foi observado que os quadros de ansiedade (66%) obtiveram destaque em relação aos demais. Isso ocorre devido ao surgimento de desvalorização e impotência por parte da mulher violentada, o que contribui para a manifestação de altos níveis de angústia e ansiedade (MORAIS, OLIVEIRA, 2019).

Na mesma linha de raciocínio, nota-se que 50% das mulheres avaliaram o atendimento médico recebido como “ruim”. Isso ocorre, pois, a falta de humanização do atendimento proporciona uma barreira entre profissional e vítima, inviabilizando um olhar social do contexto e prevalecendo um pensamento prático de apresentação de problemas e sua resolução, o que torna insuficiente a maioria dos atendimentos a essas mulheres (SANTOS *et al.*, 2020).

Nesse contexto, todas as vítimas de agressões presentes no estudo relataram que o atendimento médico recebido não proporcionou condições para superar o trauma vivido. Isso evidencia o despreparo dos profissionais de saúde na abordagem a esse público. Os principais fatores que contribuem para isso são a abordagem centralizada em questões burocráticas, como preenchimento de fichas, em detrimento dos aspectos emocionais e psicológicos da vítima, aliado à falta de interação e planejamento na equipe (OLIVEIRA, ZOCHE, ROHDEN, 2018).

Dentre as limitações observadas neste estudo está o número reduzido das mulheres que buscaram atendimento nas redes de serviços em saúde. Esse fato reflete a complexidade do tema e demonstra a resistência das mulheres em buscar formas de ajuda. O atual cenário da pandemia do Coronavírus é um fator que potencializou essa realidade. Segundo Campos, Tchalekian e Paiva (2020) a procura das mulheres violentadas diminuiu significativamente desde o início da pandemia, ao mesmo tempo em que as taxas de feminicídio aumentaram durante o período de isolamento social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado da pesquisa realizada, assim como outras do mesmo gênero realizada por outros pesquisadores ratificam o aumento da violência contra a mulher na sociedade brasileira durante a pandemia.

Desse modo, suscita a urgência em promover a reflexão sobre o despreparo profissional da área da saúde, bem como de outras áreas, no atendimento às mulheres vítimas de violência.

Depreende-se que muitas barreiras devem ser vencidas para alcançar o ideal de humanização e, dessa forma, contribuir para que a mulher possa superar o trauma vivido. Com isso, é necessário que o profissional de saúde tenha a habilidade e a competência de desenvolver um perfil de sensibilidade às queixas da vítima, observando as expressões, linguagens e atitudes da mulher, de forma a criar um ambiente de segurança e respeito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paloma Palmieri et al. **Atlas da violência 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 30 out.2021.

BITTAR, Danielle; KOHLSDORF, Marina. Ansiedade e depressão em mulheres vítimas de violência doméstica. **Psicologia Argumento**, v. 31, n. 74, 2013. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/psicologiaargumento/article/view/20447/19707> Acesso em: 03 out.2021

BRASIL, Ministério da Saúde. **Política Nacional de Humanização HumanizaSUS**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoesprogramas/humanizasus#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Humaniza%C3%A7%C3%A3o,entre%20gestores%2C%20trabalhadores%20e%20usu%C3%A1rios>. Acesso em: 24 out. 2021.

CAMPOS, Brisa; TCHALEKIAN, Bruna; PAIVA, Vera. Violência contra a mulher: vulnerabilidade programática em tempos de SARS-COV-2/COVID-19 em São Paulo. **Psicologia & Sociedade**, v. 32, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/Bqv5dn5fbL3LTm3PGvJDzN/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 01 out.2021

CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. **Adotada em Belém do Pará**, Brasil, em, v. 9, 1995. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/convencaobelem1994.pdf>. Acesso em: 28 agosto 2021.

D'ANGELO, Isabele Moraes; LANDO, George André. As mulheres e a Covid19. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 20, n. 224, p. 108-118, 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/54647/75> 1375150780. Acesso em: 08 out.2021.

DE ALCÂNTARA, Patrícia Pereira Tavares et al. Mulheres vítimas de violência atendidas em um centro de referência de atendimento à mulher. **SANARE-Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, 2019. Disponível em: <https://sanare.emnuvens.com.br/sanare/article/view/1372> Acesso em: 28 set.2021

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de COVID-19: nota técnica**. 2020. Disponível em : <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domesticacovid-19-v3.pdf>. Acesso em: 10 out.2021.

GALVÃO, Ianne. Mapa da violência contra mulheres negras: reflexões sobre racismo e gênero na sociedade brasileira. **Revista de Direito**, v. 13, n. 02, p. 01-17, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11520/6633> Acesso em: 27 out.2021

LUCENA, Kerle Dayana Tavares de et al. Association between domestic violence and women's quality of life. **Revista latino-americana de enfermagem**, v. 25, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rlae/v25/pt_0104-1169-rlae-25-e2901.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

MENDONÇA, Marcela Franklin Salvador de; LUDERMIR, Ana Bernarda. Violência por parceiro íntimo e incidência de transtorno mental comum. **Revista de Saúde Pública**, v. 51, p. 32, 2017. Disponível: <https://www.scielo.org/article/rsp/2017.v51/32/pt/> Acesso em: 27 out.2021

OLIVEIRA, Letycia Teodoro; MORAIS, Letícia Sousa. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER E SUAS CONSEQUÊNCIAS PSÍQUICAS PARA A VÍTIMA. In: **Anais Colóquio Estadual de Pesquisa Multidisciplinar (ISSN-2527-2500) & Congresso Nacional de Pesquisa Multidisciplinar**. 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/Daniel/Downloads/elenomarques,+H037%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Daniel/Downloads/elenomarques,+H037%20(2).pdf). Acesso em: 01out.2021

OLIVEIRA, M. C. B.; ROHDEN, J.; ZOCHE, D. A. A. Atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica em um serviço de urgência e emergência. **Braz. J. Surg. Clin. Res**, v. 21, n. 3, p. 43-48, 2018. Disponível em: https://www.mastereditora.com.br/periodico/20180204_154121.pdf Acesso em: 29 set.2021

POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. Brasília. **Secretaria de Política para as mulheres**, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politicanacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 02 set. 2021.

ROSA, Nailane Fabris; NASCIMENTO, Célia Regina Rangel. O CREAS PAEFI na perspectiva de mulheres vítimas de violência e profissionais: uma análise a partir da teoria bioecológica do desenvolvimento humano. **Psicologia em Revista**, v. 24, n. 3, p. 661-685, 2018. Disponível em : <http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/9643>. Acesso em: 03 out.2021.

SCOTT, Juliano Beck; DE OLIVEIRA, Isabel Fernandes. Perfil de homens autores de violência contra a mulher: uma análise documental. **Revista de Psicologia da IMED**, v. 10, n. 2, p. 71-88, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=678380> Acesso em: 20 set.2021

VIANA, Aline Lopes et al. Violência contra a mulher. **Rev. enferm. UFPE on line**, p. 923-929, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/110273/28639>. Acesso em: 10 set.2021

TEORIZANDO POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESFORÇO INTRODUTÓRIO

**LEONICE APARECIDA DE FÁTIMA
ALVES PEREIRA MOURAD**

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

ROSANE CARNEIRO SARTURI

Universidade Federal De Santa Maria -UFSM

RESUMO: O presente texto consiste em um artigo de revisão bibliográfica resultante de parte de uma investigação de mestrado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional – PPPG da Universidade Federal de Santa Maria-UFSM, pela primeira autora sob a orientação da segunda. O artigo objetivou apresentar, sumariamente, as principais discussões teóricas acerca da temática das Políticas Públicas, de tal modo a disponibilizar para o leitor que não é da área das Ciências Sociais ou Gestão Pública, primordialmente os(as) egressos(as) de licenciaturas, elementos para a compreensão das Políticas Públicas em seus diferentes contextos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Estado; Governo; Sociedade Civil.

ABSTRACT: The present text consists of a bibliographical review article resulting from part of a master's research, carried out in the Graduate Program in Public Policies

and Educational Management - PPPG at the Federal University of Santa Maria-UFSM, by the first author under the orientation of the second. The article aimed to present, in summary, the main theoretical discussions on the theme of Public Policy, in such a way as to make available to the reader who is not in the field of Social Sciences or Public Management, primarily graduates, elements for understanding Public Policies in their different contexts.

KEYWORDS: Public Policies; State; Government; Civil Society.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão acerca do tema de Políticas Públicas implica no entendimento sumário de um determinado modelo de Estado.

As reflexões teóricas que foram capazes de viabilizar a superação da Crise de 29¹, vivenciada pelos países capitalistas de tradição liberal, implicam na adoção dos estudos de John Maynard Keynes que sustentava a ruptura com o capitalismo do tipo *laissez-faire*.

1 A Crise de 1929, também chamada de Grande Depressão, foi uma forte recessão econômica que atingiu o capitalismo internacional no final da década de 1920, tendo iniciado nos EUA com a quebra da bolsa de Nova York. Tal fato deu início ao declínio do liberalismo econômico orientado teoricamente pelos ensinamentos de Adam Smith.

As proposições keynesianas sinalizavam para a necessidade de uma significativa intervenção do Estado na economia, sendo esta a origem daquilo que na década de 1950 seria denominado de *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência), que é um arranjo político e econômico que concebe o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia.

Tal modelo foi marcado pela ação intensiva do Estado na regulação do capitalismo e na garantia do bem estar dos(as) cidadãos(ãs) através de um conjunto de ações estatais denominadas de *Políticas Públicas sociais* cujo propósito é minimizar as desigualdades existentes na sociedade.

Cumprir referir que esse modelo de Estado foi hegemônico até meados da década de 1980, quando o mesmo passou a diminuir a sua intervenção na economia e, consequentemente, declinou de um conjunto expressivo de Políticas sociais.

Dessa forma é importante termos presente que o Estado assume diferentes configurações em diferentes períodos históricos e que, no século XX, presenciamos os processos de expansão (a partir dos anos 1930) e de retração do Estado (a partir da década de 1980) no que diz respeito a disponibilização de serviços públicos e na regulação das atividades econômicas, o que impactará diretamente a oferta de Políticas Públicas de natureza social como veremos na sequência.

Magalhães refere que o:

Estado como instituição surgiu para resolver os problemas da vida em coletividade e que a política é o meio pelo qual existe a expressão de procedimentos destinados à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. (2001, p.18).

Feita essa breve contextualização passamos a apresentar uma discussão acerca da temática das Políticas Públicas em seu sentido lato, para na sequência apresentarmos as Políticas Públicas sociais.

As discussões sobre Políticas Públicas têm sido feitas primordialmente a partir da Ciência Política podendo ser “entendida como o conjunto de Políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Desta feita, por Políticas Públicas entende-se a orientação para a realização de fins socialmente relevantes para a coletividade, dando-se visibilidade ao modo de funcionamento da máquina estatal, enfatizando-se o papel das agências públicas bem como dos atores que participam deste processo, seja direta ou indiretamente, merecendo destaque o papel de políticos e dos burocratas² do lado do governo e de outro lado a sociedade.

2 Para Max Weber estudioso do fenômeno da burocracia tanto políticos quanto burocratas são servidores do Estado, com a distinção de que os políticos são servidores em razão de seu mandato e por isso são pressionados pelos seus eleitores. Os burocratas são servidores de carreira que acessam o serviço público através de concurso e por isso pensam o Estado de forma técnica.

Curiosamente encontramos referências a Políticas Públicas como sendo os processos, métodos e expedientes dos órgãos governamentais com vistas a permanência no poder (GOMES, 1989, p. 178).

Achamos pertinente citar aqui Reis:

Quando me refiro às Políticas Públicas (ou simplesmente Políticas) tenho em mente as traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da política. (1987, p. 74)

A dimensão da política (politics) se refere ao conflito de interesses e de valores entre os membros de uma sociedade, o que se encontra potencializado nas sociedades contemporâneas, extremamente diferenciadas.

A atividade (ação) política produz decisões políticas que se constituem de uma escolha entre alternativas, conforme as preferências/possibilidades dos atores, para atingir objetivos, adequando fins aos meios disponíveis.

Klaus Frey (2009) assevera que existem três termos que compõem o conceito de Políticas Públicas:

a) Policy que se refere aos conteúdos da política; “aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”;

b) Politics que se refere aos processos políticos; “freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”;

c) Polity que se refere às instituições políticas; “à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”; (KLAUS FREY, 2009, p. 31)

O mesmo autor destaca que as especificidades de tais dimensões demandam uma compreensão efetiva no terreno acadêmico, salientando que no cotidiano as mesmas estão permanentemente imbricadas.

Hogwood e Gunn apud Araújo e Rodrigues (2017) informam que há, pelo menos, sete perspectivas para analisar uma política:

1) Estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;

2) Estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto;

3) Estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas;

4) Estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos;

5) Informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões;

6) Análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas;

7) Análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de idéias ou opções específicas.

Também devemos apontar que é consenso na Ciência Política um conjunto de elementos definidores das Políticas Públicas, a saber:

a) Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;

b) Decisório: a política é um conjunto/seqüência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;

c) Comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;

d) Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

As Políticas Públicas são implementadas, segundo os estudiosos da matéria, em quatro fases, a saber: a) construção de agendas; b) formulação de Políticas; c) implementação de Políticas e, d) avaliação de Políticas.

A agenda nas Políticas Públicas é a constituição, a listagem de temas e problemas que chamam a atenção do poder público, em seus diferentes níveis, ou da sociedade.

Esta agenda pode ser *sistêmica ou não governamental* que são aquelas que, há muito tempo são sentidas na sociedade, *ou governamentais e de decisão*, que são aquelas que merecem especial atenção do governo. O procedimento correto é que ocorra passagem da agenda sistêmica para a de decisão, sendo que tanto os atores sociais e políticos e a percepção dos administradores influenciam na construção de agendas.

A fase de formulação de Políticas vem a ser a elaboração de alternativas e a escolha de uma delas, sendo pertinente mencionarmos a que:

A fase de formulação pode ser desmembrada em três fases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, idéias, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para

A terceira fase, qual seja, a implementação de Políticas Públicas, é diretamente influenciada pela intensidade da mudança que tal política acarretará, visto que, quanto menor a quantidade de mudança, maior será o consenso obtido e vice-versa, ocorrendo uma relação inversamente proporcional entre as variáveis mudança e consenso. É importante mencionar, no entanto que, a maior possibilidade de consenso será influenciada pela participação do maior número de envolvidos durante a fase de formulação, pois estaremos aí diante de uma maior clareza da ação do Estado, o que determinará uma menor resistência à mesma.

A quarta e última fase das Políticas Públicas diz respeito à avaliação das mesmas, que podem ser de diferentes tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento, diferenciando-se estas modalidades de acordo com a fase em que são realizadas, antes, durante ou depois da política.

Pode-se ainda avaliar o processo ou o impacto das Políticas Públicas, sendo que as principais variáveis a serem consideradas são: metas; metas planejadas; tempo real; tempo planejado; custo real e; custo planejado.

Nos estudos da temática de Políticas Públicas ganham relevância abordagens que enfatizam os processos de formação de agendas, da formulação e da implementação de Políticas, havendo basicamente duas perspectivas teóricas distintas que tratam desta temática.

A primeira enfatiza a forma da distribuição do poder na sociedade, que pode ser: nos grupos sociais, nas elites e nas classes sociais. A segunda perspectiva enfatiza a questão atinente ao grau de autonomia existente entre a sociedade civil e o Estado.

Com base nas diferentes interpretações destacamos as visões das relações entre Estado e sociedade temos algumas teorias para a compreensão das Políticas Públicas. Passamos a descrevê-las com base em material elaborado pelo GAPI-UNICAMP(2002).

1. Pluralismo Enfatiza as restrições impostas ao Estado por um amplo espectro de grupos e sustenta que a política pública é basicamente um reflexo das preferências destes grupos;
2. Marxismo destaca a influência de interesses econômicos sobre a ação política e vê o Estado como um importante meio de manutenção da dominação de classes sociais;

O paradigma marxista se subdivide em diferentes abordagens, a saber:

2.1 Instrumentalista: Entende o Estado liberal como um instrumento diretamente controlado “de fora” pela classe capitalista e compelido a agir de acordo com seus interes-

ses (ela rege mas não governa). Capitalistas, burocratas do Estado e líderes políticos formam um grupo coeso em função de sua origem de classe comum, estilos de vida e valores semelhantes etc.. (afinidade com a visão Elitista). O principal teórico dessa perspectiva é o sociólogo inglês Ralph Miliband, da escola marxista inglesa e contemporâneo E. P. Thompson, Eric Hobsbawm, e Perry Anderson.

2.2 Estado como árbitro: Quando existe relativo equilíbrio entre forças sociais, a burocracia estatal e líderes político-militares podem intervir para impor Políticas estabilizadoras que, embora não sejam controladas pela classe capitalista, servem aos seus interesses. Em situações normais (que não as de crise) o Estado atua como árbitro entre frações da classe dominante. A burocracia estatal é vista, diferentemente da corrente funcionalista, como um segmento independente/distinto da classe dominante, embora a serviço de seus interesses de longo prazo. O principal teórico dessa abordagem é o sociólogo e filósofo grego Nicos Poulantzas.

2.3 Funcionalista: A organização do Estado e a policy making é condicionada pelo imperativo da manutenção da acumulação capitalista. Funções: preservação da ordem, promoção da acumulação de capital, e criação de condições para a legitimação. Os gastos governamentais para manter essas funções são: “gastos sociais”, “investimento social” (para reduzir custos de produção), e “consumo social”. Enfatiza os processos macro e não, por exemplo, a questão do caráter da burocracia ou das elites. O principal teórico dessa abordagem é o sociólogo estadunidense James O’Connor.

2.4 Estruturalista: O Estado é visto como um fator de coesão social, com a função de organizar a classe dominante e desorganizar as classes subordinadas através do uso de aparatos repressivos ou ideológicos. O principal teórico dessa abordagem é o sociólogo francês L.Althusser.

2.5 Escola da “lógica do capital”: Deduz a necessidade funcional do Estado da análise do modo de produção capitalista. O Estado é entendido como um “capitalista coletivo ideal”. Ele provê as condições materiais gerais para a produção; estabelece as relações legais genéricas; regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho; e protege o capital nacional no mercado mundial. O principal teórico dessa abordagem é o cientista político alemão Elmar Altvater.

2.6 Escola “de Frankfurt”: O Estado é entendido como uma “forma institucionalizada de poder político que procura implementar e garantir o interesse coletivo de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital”. Combina as visões funcional e organizacional. O principal teórico dessa abordagem é o sociólogo alemão Claus Offe.

3. Neo-pluralismo ou Elitismo - Enfatiza o poder exercido por um pequeno número de interesses sociais bem organizados com habilidade para atingir seus objetivos;

4. Corporativismo. Destaca as mudanças econômicas nas sociedades industriais como tendo um significativo impacto no papel do Estado e na sua interação com outros atores políticos. (GAPI-UNICAMP, 2002).

Ainda é importante destacar a crescente importância do que denominamos de análise de Políticas Públicas que podem ser feitas basicamente por três atores distintos:

1) Técnico: Interessado em pesquisa *policy-oriented* que é um estudioso preocupado com a (ou atuando na) burocracia;

2) Político: interessado em Análise de Política pois a compreensão da mesma auxilia o crescimento da sua influência política;

3) Empreendedor: interessado em usar a Análise de Política para influenciar a política.

Na investigação da qual esse artigo é parte privilegiamos a dimensão políticas, visto que a grande maioria dos(as) discentes e a totalidade dos docentes do Programa configuram o que a bibliografia denomina de *burocrata de rua*, ou seja são aqueles que implementam as Políticas, uma vez que prestam seus serviços diretamente ao usuário-cidadão (LIPSKY, 2010).

Devemos destacar ainda outra classificação importante das Políticas Públicas que diz respeito a sua natureza. De forma sumária podemos classificar do modo que segue:

a) Políticas Sociais: destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;

b) Políticas Econômicas: são orientadas para a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;

c) Políticas de Infraestrutura: visam assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das Políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;

d) Políticas de Estado: garantem o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10).

No que diz respeito a alocação de recursos as mesmas podem ser:

a) Políticas Distributivas: aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não, podem ser assistencialistas, ou não, podem

ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.;

b) Políticas Redistributivas: aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos interregionais, política tributária, etc.;

c) Políticas Regulatórias: aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos a depender dos recursos de poder dos atores abarcados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Ex.: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.;

d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais Políticas Públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (LOWI, 1964, 1972, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 3-4).

Políticas Públicas distributivas e redistributivas são as que concentram a oferta de bens e serviços à população e atendem em grande medida as áreas de Políticas sociais. Aqui priorizaremos as denominadas Políticas Públicas sociais, visto que nosso propósito é contribuir com a compreensão das políticas educacionais que são um desdobramento das Políticas sociais.

O artigo sexto da CF/88 trata dos direitos sociais e garantias fundamentais da pessoa, sendo pois a conteúdos materiais das Políticas sociais.

Por Políticas Sociais entende-se:

[...]aquelas Políticas Públicas voltadas para a oferta de bens e serviços básicos à população, compreendendo às áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

Pedro Demo ao tratar da questão social, relaciona a mesma com a noção de bem-estar humano em uma perspectiva assistencial ou humanista com enfoque na dignidade humana, caridade ou misericórdia. Ou seja, ações que incorporam uma dimensão assistencialista de cobertura imediata. (DEMO, 1978)

Sônia Draibe, importante estudiosa da matéria relaciona as Políticas Sociais com o Estado de Bem-Estar sinalizando que o mesmo desmercantiliza as pessoas, ou seja, prioriza a sobrevivência dos indivíduos. O Estado assume a função de garantir aos cidadãos os requisitos básicos para que, ao se encontrarem desamparados pelo mercado, possam, de qualquer forma, sobreviverem:

Por Welfare State estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das

relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das Políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora. (DRAIBE, 1990, p. 2- 3)

A necessidade de proteção social é consequência das transformações pelas quais passa o modo de produção capitalista que vulnerabiliza de forma cada vez mais intensa segmentos crescentes da população (POLANYI, 1980). Por fim destacamos que a educação foi a primeira temática a ganhar o status de política social, sendo importante destacar que estudos que tratam da avaliação de Políticas Públicas afirmam que a mesma pode ser identificada como a mais efetiva das Políticas sociais pelos desdobramentos que a mesma pode provocar na economia, na saúde, na segurança pública e em outros setores, resultando daí sua importância.

As Políticas Públicas educacionais objetivam garantir o direito universal à educação e sua compreensão efetiva relaciona-se a um conjunto de questões bastante complexas, especialmente no contexto em que vivemos marcado pela retração da ação do Estado pela configuração do Estado mínimo, associada a emergência de um conjunto bastante ampliado de atores interessados na temática educacional, com especial destaque a atores privados vinculados a setores empresariais interessados na formulação e gestão da Políticas educacionais que tratam dos mais variados temas em todos os níveis da educação.

Ao final desse artigo apresentamos ao leitor algumas questões referentes a temática da Análise de Políticas, questão que julgamos muito importantes para o gestor educacional. A Análise de Políticas pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das Ciências Humanas utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (policy) pública (BARDACH apud DAGNINO, 2016 p.134).

Wildavsky (apud DAGNINO et. al., 2016 p.135) afirma que a Análise de Política subsidia-se das contribuições de uma série de disciplinas de sorte a interpretar as causas e consequências da ação governamental, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política.

Segundo Dye (apud DAGNINO et. Al., 2016, p. 135), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”, sendo a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo.

A Análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da ação governamental.

Foi a partir de meados dos anos de 1970 que a temática da avaliação das Políticas ganha relevo, especialmente em razão da crescente democratização dos processos constituintes e de implementação das Políticas Públicas. Nos anos de 1980, o tensionamento entre Estado e mercado, acentuam o debate sobre avaliação das Políticas Públicas.

Hogwood e Gunn (apud DAGNINO et.al., 2016, p.139) apresentam uma tipologia com sete tipos de Análise Política:

1) Estudo do conteúdo das Políticas (study of policy content), no qual os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de Políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados;

2) Estudo do processo das Políticas (study of policy process): nele, os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das Políticas;

3) Estudo do resultado das Políticas (study of policy output), no qual os analistas procuram explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as Políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;

4) Estudo de avaliação (evaluation study), no qual se procura identificar o impacto que as Políticas têm sobre a população;

5) Informação para elaboração de Políticas (information for policy making): neste caso, o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de Políticas e a tomada de decisões;

6) Defesa de processos (process advocacy): os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de Políticas e a máquina de governo, mediante a realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções;

7) Defesa de Políticas (policy advocacy), atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de idéias ou opções específicas no processo de Políticas.

Por fim cabe destacar a existência de três tipos de analistas Das Políticas Públicas:

a) O técnico que é motivado pela *pesquisa policy-oriented*, é um acadêmico preocupado com a (ou atuando na) burocracia;

b) O político interessado na análise, pois isso lhe permite aumentar sua influência política;

c) O empreendedor interessado em usar a análise de política para influenciar a política. Geralmente ligado ao mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desse artigo, concebido primordialmente para auxiliar educadores(as), no trato das Políticas Públicas Educacionais, após fazermos uma breve descrição, com base na literatura especializada, acerca de um tema tão complexo e multifacetado quanto Políticas Públicas, imaginamos que os elementos aqui disponibilizados sejam suficientes para evidenciar a necessidade premente de qualificar o(a) gestor(a) público(a), e especialmente o(a) gestor(a) educacional, para que o(a) mesmo(a) possa, conhecendo as configurações das relações entre Estado, Sociedade e Governo, potencializar a promoção/avaliação de Políticas Públicas capazes de auxiliar na construção de uma escola que contribua para a construção de uma sociedade mais justa e equânime, respeitando principalmente a gestão democrática, conquista muito cara e hoje ameaçada, de sorte a permitir que consensos históricos sejam defendidos.

REFERENCIAS

ARAÚJO, Luísa e RODRIGUES, Maria de Lurdes «Modelos de análise das políticas públicas », **Sociologia, Problemas e Práticas [Online]**, 83 | 2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017, consultado o 06 novembro 2021. URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: . Acesso em: 19 ago. 2021.

CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula Arcoverde, COSTA Greiner (orgs) **Gestão Estratégica Pública** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. 496 p

DEMO, Pedro. (1978) **Desenvolvimento e política social no Brasil**. Brasília: Tempo Brasileiro.

DRAIBE, Sônia. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v.16, n.02.

_____. (1989). As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN.

_____. (1989). O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo, ANPOCS/Vértice, pp. 13-61.

GAPI-UNICAMP. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Disponível em www.campus-oei.org, 2002.

GOMES, Luiz Souza. **Dicionário Econômico e Financeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Borsai, 1989, 178 p.

LIPSKY, Michael. 2010. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019. (Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha).

MAGALHÃES, Alexander Soares. **Para além dos conceitos:** pensando práticas e métodos de ensino de Ciência Política no Ensino Médio. 8º Encontro da ABCP, 1 a 4/08/2012, Gramado, RS. Acessado em 12 de setembro de 2021. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/02/para-alem-dos-conceitos-pensando-praticas-e-metodos-ensino_0.pdf

POLANYI, Karl. **A grande Transformação:** as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 1980

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas.** Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: . <igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf> Acesso em: 19 jun. 2021

VIANNA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** V. 30, n. 2, p. 5-46, 1996. Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/854>>. Acesso em 23 jun.2021.

UNIEDUSUL
EDITORA

