

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 2

Elói Martins Senhoras
(Organizador)



AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 2

Elói Martins Senhoras
(Organizador)



Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecário

Maurício Amormino Júnior

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremona

Karine de Lima Wisniewski

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

Shutterstock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena

Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande

Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico Científico

Prof. Me. Abraão Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Prof. Me. Alessandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília

Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Bibliotecário Maurício Amormino Júnior
Diagramação: Luiza Alves Batista
Correção: Emely Guarez
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

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

P769 As políticas públicas frente a transformação da sociedade 2
[recurso eletrônico] / Organizador Elói Martins
Senhoras. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader.

Modo de acesso: World Wide Web.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5706-447-4

DOI 10.22533/at.ed.474200710

1. Brasil – Política e governo. 2. Políticas públicas –
Brasil. 3. Sociedade. I. Senhoras, Elói Martins.

CDD 320.981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O campo de estudos sobre as políticas públicas evoluiu ao longo dos séculos XX e XXI de modo reflexivo aos movimentos pendulares de maximização e minimização do tamanho do Estado nos contextos nacionais, apresentando um conjunto peculiar de instrumentos teórico-metodológicos multidisciplinares com finalidades não apenas descritivas, mas também prescritivas em uma realidade permeada pela complexidade.

Partindo de reflexões do campo de Políticas Públicas, a presente obra, intitulada “As Políticas Públicas frente à Transformação da Sociedade 2”, configura-se por robusta coletânea de pesquisas empíricas relacionadas às áreas de Educação e Saúde, as quais possuem ricas e diferenciadas abordagens por meio de recortes metodológicos e teóricos próprios, demonstrando assim a riqueza do campo de estudos de políticas públicas.

Estruturado em 22 capítulos, o livro é o fruto de um trabalho coletivo de um perfil plural de profissionais comprometidos com os estudos empíricos de políticas públicas, o qual é caracterizado pelas distintas experiências de 48 pesquisadoras e 13 pesquisadores oriundos, nacionalmente, de todas macrorregiões brasileiras (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte), e, internacionalmente, da Colômbia.

A organização desta obra obedeceu a um sequenciamento temático, de modo que apresenta uma panorâmica visualização das mais clássicas políticas sociais por meio, respectivamente, um eixo de discussões sobre políticas públicas relacionadas à Educação nos primeiros 12 capítulos, e um segundo eixo temático de discussões na área de Saúde nos 10 capítulos seguintes.

No primeiro eixo, a temática educacional é explorada por meio de capítulos que versam sobre assuntos variados, como política educacional nacional, ensino básico, ensino médio e ensino superior, representações visual e de competências linguístico-comunicativas, enfoques gerenciais na educação, equipes multidisciplinares e monitoria colaborativa no contexto educacional.

No segundo eixo, a Saúde é explorada desde enfoques macroanalíticos que exploram políticas nacionais específicas, gestão na Saúde Pública zika vírus no Brasil ou sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) até se chegar a enfoques microanalíticos de estudos de casos em ambiente hospitalar ou em unidades sanitárias ou mesmo sobre participação discente em diferentes estados brasileiros.

Com base nestes 22 capítulos, este livro apresenta variadas discussões sobre a realidade da Educação e da Saúde em suas matrizes como políticas públicas centrais no contexto do welfare state brasileiro, Estado de Bem Estar Social, em plena dinâmica de mutação que combina a hibridez sociocultural de tradicionalismos e novidades, bem como continuidades e mudanças.

Diante das diferentes contribuições ora apresentadas em linguagem fluida e acessível, este livro é direcionado para um amplo público leigo ou mesmo para profissionais e acadêmicos que buscam a especialização, razão pela qual estão todos convidados a explorarem o campo das políticas públicas em Educação e Saúde à luz de uma instigante leitura multidisciplinar fundamentada por diferenciadas análises e por um pluralismo teórico-metodológico que visam apreender a complexidade das realidades empíricas.

Ótima leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

A ATUAÇÃO COLABORATIVA ENTRE O PROFESSOR DO AEE E O TERAPEUTA OCUPACIONAL: AÇÃO MULTIPROFISSIONAL NO CONTEXTO ESCOLAR

Orlando Sérgio Pena Mourão Junior

Lorena Costa Branco

Samantha Hanna Seabra Castilho Simões

DOI 10.22533/at.ed.4742007101

CAPÍTULO 2..... 12

A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOCENTE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: PROJETO EM CURSO

Cristina Fátima Pires Ávila Santana

Elis Regina dos Santos Viegas

DOI 10.22533/at.ed.4742007102

CAPÍTULO 3..... 22

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO NOTURNO

Bernarda Elane Madureira Lopes

Clara Tatiana Dias Amaral

Cristiana Fonseca de Castro Oliveira

Ivanise Melo de Souza

DOI 10.22533/at.ed.4742007103

CAPÍTULO 4..... 34

SUBVERSÃO EM PERFORMANCE NA ESCOLA PÚBLICA E DIÁLOGOS COM AS POLÍTICAS CULTURAIS

Thiago Camacho Teixeira

DOI 10.22533/at.ed.4742007104

CAPÍTULO 5..... 49

O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAIS) À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA

Adelcio Machado dos Santos

DOI 10.22533/at.ed.4742007105

CAPÍTULO 6..... 63

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PARA CUMPRIMENTO DA META 12 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO

Angelo Luiz Cortelazzo

Carlos Vogt

DOI 10.22533/at.ed.4742007106

CAPÍTULO 7..... 75

CONSTRUINDO UMA GESTÃO PARA RESULTADOS: IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL

Wagner Pires da Silva

Rodolfo Jakov Saraiva Lôbo
Gilmária Henllen Gondim Gomes
Erlene Pereira Barbosa

DOI 10.22533/at.ed.4742007107

CAPÍTULO 8..... 86

POLÍTICAS PÚBLICAS GERENCIALISTAS: EFEITOS NA SEGURANÇA DO TRABALHADOR EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Renata Machado
Márcia Barros de Sales

DOI 10.22533/at.ed.4742007108

CAPÍTULO 9..... 98

MONITORIA COLABORATIVA NA CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS PEDAGÓGICAS NO CURSO DE PEDAGOGIA

Luzileida Sousa Correa
Ana Paula Vieira e Souza

DOI 10.22533/at.ed.4742007109

CAPÍTULO 10..... 111

AS INTERVENÇÕES DO PIBID ATRAVÉS DA ANÁLISE DE IMAGENS NAS AULAS DE GEOGRAFIA NO CENTRO EDUCACIONAL 30 DE JUNHO

Ana Paula de Oliveira
Adriano Andrade de Abeu
Jean da Silva Santos
Marize Daminana Moura Batista e Batista

DOI 10.22533/at.ed.47420071010

CAPÍTULO 11..... 122

AS REPRESENTAÇÕES DA COMPETÊNCIA LINGUÍSTICO-COMUNICATIVA CONSTRUÍDAS POR PROFESSORES PARAENSES DE INGLÊS

Makoy Santos da Silva

DOI 10.22533/at.ed.47420071011

CAPÍTULO 12..... 134

FOTOJORNALISMO E GUERRA NA COLÔMBIA: A REPRESENTAÇÃO VISUAL DOS INDÍGENAS AWÁ

Ana Luisa Fayed Sallas
Claudia Solanlle Gordillo Aldana

DOI 10.22533/at.ed.47420071012

CAPÍTULO 13..... 149

A PARTICIPAÇÃO DOS ACADÊMICOS DE ENFERMAGEM NA CONFERENCIA MUNICIPAL DE SAÚDE CACOAL-RO: RELATO DE EXPERIÊNCIA

Izabela Beatriz Santos Gomes Silveira
Beatriz Moutinho Bosso
Letícia Rodrigues de Souza Leal
Natalia Liz Ribeiro dos Santos

Juraci Tostes Pereira da Gama
Hítalo Calaça Aguiar
Maria Paula Cezar Silva
Keila Cassimiro Cordeiro Lipke
Celeste Santos Martins
Weliton Francisco Medeiros da Silva
Ana Karolina Monge Silva Romano Mendonça
Sheila Carminati de Lima Soares

DOI 10.22533/at.ed.47420071013

CAPÍTULO 14..... 156

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E O DIREITO À SAÚDE: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS COLETIVOS DE SAÚDE, NO MUNICÍPIO DE PICOS-PI

Thuanny Mikaella Conceição Silva
Gicinayana Luz Sousa Pachêco Bezerra
Erika Ravena Batista Gomes
Mirna Albuquerque Frota
Shearley Lima Teixeira
Maria dos Remédios Beserra
Solange Maria Teixeira

DOI 10.22533/at.ed.47420071014

CAPÍTULO 15..... 167

IMPACTO DAS OFICINAS DESCENTRALIZADAS DO COSEMS/CE SOBRE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM SAÚDE

Márcia Lúcia de Oliveira Gomes
Marizângela Lissandra de Oliveira Santiago
Mere Benedita do Nascimento

DOI 10.22533/at.ed.47420071015

CAPÍTULO 16..... 174

A POLÍTICA DE MONITORAMENTO E GESTÃO POR RESULTADOS DO PACTO PELA SAÚDE (PPS) EM PERNAMBUCO

Maria Fernanda Gomes Ribeiro de Andrade
Flávia de Oliveira Antunes

DOI 10.22533/at.ed.47420071016

CAPÍTULO 17..... 182

SAÚDE MENTAL NA POLICLÍNICA: REGIONALIZAÇÃO DA ATENÇÃO PSICOSSOCIAL EM UMA ÁREA DESCENTRALIZADA DE SAÚDE

Francisco Anderson Carvalho de Lima
Camila Mascarenhas Moreira
Malbia Oliveira Rolim Barbosa
Francisca Verônica Moraes de Oliveira
Tauanaiara Nogueira de Moraes
Sergiana de Sousa Bezerra
Adriano Rodrigues de Souza

DOI 10.22533/at.ed.47420071017

CAPÍTULO 18	191
ENTRE O IDEAL E O REAL: OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES NO COTIDIANO DE TRABALHO DO NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA	
Michele Cardoso Corrêa Naiane Barreto de Melo Júnia de Castro Flores	
DOI 10.22533/at.ed.47420071018	
CAPÍTULO 19	203
PAGAMENTO POR DESEMPENHO EM SERVIÇOS DE SAÚDE NO PACTO PELA SAÚDE (PS) ENTRE 2006 E 2011: UMA DISCUSSÃO NO ÂMBITO DO CICLO DE VIDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
Edmar Aparecido de Barra e Lopes	
DOI 10.22533/at.ed.47420071019	
CAPÍTULO 20	223
CONTROLE INTERNO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: AÇÕES DO DENASUS	
Maria do Socorro Litaiff Rodrigues Dantas Maria do Socorro Pinto Brígido Ednir Dantas de Castro Ribeiro	
DOI 10.22533/at.ed.47420071020	
CAPÍTULO 21	231
UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DO HOMEM	
Liana Dias Martins da Rocha	
DOI 10.22533/at.ed.47420071021	
CAPÍTULO 22	242
ZIKA VÍRUS: ANÁLISE, DISCUSSÕES E IMPACTOS NO BRASIL	
Letícia Bugança Stelute Gabriela Caroline Coelho Canossa	
DOI 10.22533/at.ed.47420071022	
SOBRE O ORGANIZADOR	251
ÍNDICE REMISSIVO	252

CAPÍTULO 1

A ATUAÇÃO COLABORATIVA ENTRE O PROFESSOR DO AEE E O TERAPEUTA OCUPACIONAL: AÇÃO MULTIPROFISSIONAL NO CONTEXTO ESCOLAR

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Orlando Sérgio Pena Mourão Junior

Universidade Federal do Pará

Belém, Pará, Brasil

<http://orcid.org/0000-0001-6540-5971>

Lorena Costa Branco

Universidade Federal do Pará

Belém, Pará, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/0421779194047090>

Samantha Hanna Seabra Castilho Simões

Universidade Federal do Pará, Brasil

Belém, Pará, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/0259484410679867>

RESUMO: A pessoa com deficiência é assegurada pela legislação para ter acesso à educação com garantia ao atendimento de suas necessidades através de currículos, métodos, técnicas e recursos específicos que considerem suas particularidades. A inclusão escolar perpassa pelo fomento do desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, de modo que seja possível minimizar as barreiras no processo educativo. O objetivo deste trabalho foi possibilitar um engajamento no processo ensino-aprendizagem do aluno com Deficiência Intelectual (DI) no espaço do Atendimento Educacional Especializado (AEE) tendo como problema de pesquisa as dificuldades na coordenação motora e os impactos na escrita de um aluno com DI. A metodologia baseou-se

em uma abordagem qualitativa, constituindo-se enquanto relato de experiência, a partir da atuação colaborativa entre o professor do AEE e o terapeuta ocupacional por meio da Tecnologia Assistiva (TA) – engrossador – como recurso. Os resultados alcançados foram: um significativo desenvolvimento do aluno com deficiência, maior evidência na interação, empenho e êxito nas atividades e exercícios propostos. Diante disto, percebeu-se que as experiências, conhecimentos e a atuação conjunta de profissionais de diferentes áreas utilizando a TA como recurso, possibilita além de uma educação significativa, a participação efetiva de um aluno com deficiência intelectual com prejuízos motor nas atividades direcionadas.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino-aprendizagem, Deficiência Intelectual, Tecnologia Assistiva.

COLLABORATIVE PERFORMANCE BETWEEN AEE TEACHER AND OCCUPATIONAL THERAPIST: MULTIPROFESSIONAL ACTION IN THE SCHOOL CONTEXT

ABSTRACT: The disabled person is ensured by the legislation to have access to education, guaranteed to meet their needs, through curricula, methods, techniques and specific resources that consider their particularities. The school inclusion involves promoting the development of didactic and pedagogical resources, in order to be able to eliminate barriers in the teaching and learning process. The objective of this work was to enable an engagement in the learning process of students with Intellectual Disabilities (ID) in the Specialized Educational Service (SES), having

as research problem the difficulties in motor coordination and the impacts on the writing of a student with ID. The methodology was based on a qualitative approach, constituting itself as an experience report, according to a collaborative performance between the SES teacher and the occupational therapist through Assistive Technology (AT) - thickener - as a resource. The results achieved were significant learning for the student with disabilities, improvement in interaction, commitment to the activities and exercises proposed, as well as success in them. That said, it was noticed that the experiences, knowledge and the joint performance of professionals from different areas using AT as a resource, in addition to meaningful learning, enables the effective participation of a student with intellectual disabilities with motor impairments in the targeted activities.

KEYWORDS: Learning, Intellectual Disability, Assistive Technology.

1 | INTRODUÇÃO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9394/96 garante o direito à educação às pessoas com deficiência e, em seu Art. 59, dispõe que os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: I – currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos para atender às suas necessidades (BRASIL, 1996).

Em consonância com a lei supramencionada, o Decreto nº 6.571 dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE), e em seu Art. 2º, inciso III, estabelece como um dos objetivos “fomentar o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos que eliminem as barreiras no processo de ensino e aprendizagem” (BRASIL, 2008).

Vale destacar que o termo “barreiras” refere-se a algo que dificulta ou mesmo impeça a pessoa de acessar espaços, serviços ou produtos, as quais podem se manifestar de várias formas, sendo elas: barreiras urbanísticas, aquelas compostas de empecilhos em vias privadas ou públicas; barreiras arquitetônicas, as quais possuem obstáculos em edifícios; barreiras nos transportes, contidas nos sistemas de transportes; barreiras nas comunicações, reveladas na maneira de lidar com as informações; barreiras atitudinais, que são caracterizadas pelas atitudes e comportamentos que dificultam a participação do indivíduo e barreiras tecnológica, definidas como obstáculos no acesso à tecnologia (BRASIL, 2015).

Em se tratando de alunos Público-Alvo da Educação Especial (PAEE), em particular, os que apresentam Deficiência Intelectual (DI) com dificuldades na coordenação motora e déficits na escrita, torna-se essencial assegurar dentre outros, recursos educativos que visem promover o desenvolvimento, bem como, minimizar as dificuldades no processo educativo.

A partir dessa proposta, o trabalho de consultoria colaborativa em uma perspectiva inclusiva se faz necessário, tendo em vista que profissionais de áreas distintas, tais quais, professores, psicólogos, fonoaudiólogos, educadores físicos, fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, podem convergir conhecimentos e experiências em prol de intervenções no ambiente escolar. (SANTOS; LIBRA, 2016).

A Tecnologia Assistiva (TA) emerge como meios auxiliares no processo educativo com alunos com DI, uma vez que Galvão Filho (2013) ressalta que ela funciona como uma ferramenta de mediação, a qual está ligada aos processos que desenvolvem e compensam as limitações ou funções pessoais decorrentes da deficiência e intimamente vinculadas aos aspectos: motor, visual, auditivo e/ou comunicativo.

Assim, este trabalho visa evidenciar os desafios e as possibilidades do trabalho colaborativo a fim de promover o desenvolvimento de um aluno com DI com dificuldades na coordenação motora. Sendo assim, tem como objetivo geral: possibilitar um engajamento no processo educativo com um aluno com DI e específicos: desenvolver estratégias de posicionamento para a realização da escrita; treinar a escrita utilizando dispositivo de TA (engrossador) e oportunizar melhor preensão tripode para realização da escrita.

1.1 A Percepção do Professor sobre o Processo Ensino-Aprendizagem do Aluno com Deficiência

No interior das escolas estão cada vez mais presentes os desafios das práticas pedagógicas com alunos PAEE. Nesse contexto, torna-se necessário como afirmam Soares e Carvalho (2012), identificar o que esses alunos precisam aprender, o que o educadores devem ensinar e, sobretudo, promover ações significativas que contribuam efetivamente para a participação e desenvolvimento no processo ensino-aprendizagem, bem como tenham suas particularidades respeitadas.

Dessa forma, a educação pauta-se tanto no aluno quanto no professor, uma vez que “quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender” (FREIRE, 2018, p. 23). Nessa linha de raciocínio, há uma comunhão de saberes, a qual é imprescindível que haja uma compreensão das especificidades e do desenvolvimento do aluno com deficiência intelectual, assim como a concepção de educação implicada no processo ensino-aprendizagem.

De acordo com Freire (2018, p. 35) o “saber se faz através de uma superação constante”, o qual perpassa pelo diálogo, por uma prática pedagógica humana, que seja verdadeiramente inclusiva, voltada para o desenvolvimento e emancipação dos alunos com deficiência no processo educativo.

Nesse sentido, a utilização da tecnologia assistiva como um instrumento de mediação permite uma ação pedagógica que visa facilitar, desenvolver e compensar as limitações do aluno com deficiência intelectual no decorrer das atividades desenvolvidas no AEE. Dessa forma, “é imprescindível que o professor atue para que sejam superadas as dificuldades que impedem a aquisição de habilidades essenciais [...]”, como aponta Cunha (2014, p. 33).

1.2 O Olhar do Terapeuta Ocupacional para a Educação

A Terapia Ocupacional é a profissão que utiliza as ocupações como meio terapêutico para proporcionar melhora ou engajamento dos indivíduos em suas atividades, contribuindo

para a execução de suas rotinas, papéis, hábitos. As ocupações são definidas como “[...] fundamentais para identidade e senso de competência de um cliente (pessoa, grupo ou população) e tem significado especial e valor para este cliente.” (AOTA, 2015, p. 4-5).

Assim, a educação pode ser considerada uma ocupação presente nos contextos da vida diária de crianças e adolescentes e, enquanto uma ocupação, engloba todas as atividades necessárias para a aprendizagem e participação no ambiente educacional. Ou seja, atividades como brincar no pátio da escola na hora do recreio, compartilhar o lanche com os colegas de turma, sentar na rodinha em sala de aula para ouvir a contação de estórias, são exemplos de atividades que constituem a educação enquanto uma ocupação. (FOLHA; MONTEIRO, 2017, p. 206).

No contexto da Educação, a Terapia Ocupacional tem seu histórico nas ações voltadas para a educação especial, com o objetivo de auxiliar os educadores exclusivamente com alunos com deficiências físicas, cognitivas e de transtornos no desenvolvimento (ROCHA, 2007). Tal atuação desenvolvia-se como uma continuidade dos serviços prestados pelas instituições reabilitadoras. Sendo o espaço educacional uma expansão da clínica.(CALHEIROS; LOURENÇO; CRUZ, 2016 & CARDOSO; MATSUKURA, 2012). Essa forma de prática ainda foi mantida mesmo com adesão do Brasil ao modelo internacional de Integração escolar, no qual inseriu-se pessoas com deficiências em escolas regulares (CALHEIROS, 2016).

O cenário começa a mudar a partir de 1980 com avanços sobre o olhar a respeito da inclusão social. Em 1990 conferências já ocorriam com o foco em uma educação inclusiva. Segundo (LOURENÇO & CID, 2010) esses avanços modificaram as ações do Terapeuta Ocupacional, ampliando a visão para além das ações reabilitadoras. A inclusão escolar exigiu da terapia ocupacional intervenções não mais focadas apenas no aluno, mas em toda uma comunidade escolar, envolvendo familiares, equipe e professores.

Sendo assim, a inclusão escolar proporciona ao aluno um melhor engajamento em suas ocupações, pois a partir da inclusão, barreiras podem ser eliminados. Deste modo, a Terapia Ocupacional ao intervir em ocupações - no presente estudo a de estudante - promove bem-estar ao indivíduo.

1.3 Tecnologia Assistiva como Facilitadora na Inclusão

Tecnologia Assistiva é uma área interdisciplinar, a qual abrange produtos, recursos, metodologias, estratégias práticas e serviços, cujo objetivo seja a promoção de funcionalidade. Esta área comumente se relaciona à participação e atividade de pessoas com deficiência, incapacidades ou mobilidade reduzida, visando sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social (CAT, 2007).

No que se tange aos recursos e serviços de TA, Bersch (2017) propõe uma classificação de acordo com as funções e objetivos a que são destinados: Auxílios para a vida diária e vida prática; Comunicação Aumentativa e Alternativa (CAA); Recursos de

acessibilidade ao computador; Sistemas de controle de ambiente; Projetos arquitetônicos para acessibilidade; Órteses e Próteses; Adequação Postural; Auxílios de mobilidade; Auxílios para ampliação da função visual e recursos que traduzem conteúdos visuais em áudio ou informação tátil; Auxílios para melhorar a função auditiva e recursos utilizados para traduzir os conteúdos de áudio em imagens, texto e língua de sinais; Mobilidade em veículos; Esporte e lazer.

Deste modo, serviços e recursos de TA propiciam maior independência e acessibilidade a pessoas com deficiência, já que tem potencial para ampliar habilidades funcionais ou possibilitar a execução de novas funções. Nesse sentido, compõem esse universo recursos que podem favorecer o posicionamento de um membro, a adequação postural, a comunicação, e, conseqüentemente, melhor desempenho ocupacional (SIMÕES; SOUSA, 2014).

Em um contexto escolar, o qual cada aluno apresenta características, valores, informações e ritmos de aprendizagem peculiares, o investimento no processo de ensino e aprendizagem dos alunos torna-se fundamental, bem como um desafio. Atitudes preconceituosas e excludentes geralmente encontram-se pautadas na subestimação das potencialidades dos indivíduos. Nesse sentido, a elaboração de políticas educacionais precisa considerar a eliminação da discriminação, proporcionando ampla participação dos alunos em ações pedagógicas e sociais promovidas pela escola, com foco no aprendizado e na convivência (BRASIL, 2006).

Portanto, a TA se configura como relevante potencializadora no processo de Inclusão Escolar, visto que é utilizada enquanto mediadora para o empoderamento da pessoa com deficiência, a partir da equidade nas oportunidades, melhora na participação do aluno, desenvolvimento da autonomia e diferentes habilidades, bem como a partir do favorecimento do processo de ensino e aprendizagem do discente (GALVÃO FILHO, 2009).

2 | METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de um estudo qualitativo do tipo relato de experiência, elaborado no contexto da prática do Estágio Supervisionado I, ministrado no oitavo semestre do curso de Terapia Ocupacional da Universidade Federal do Pará.

Um relato de experiência é um texto que objetiva descrever uma experiência que possa gerar contribuição de forma pertinente para a sua área de atuação. O autor ou a equipe, descrevem uma experiência profissional que alcançou os objetivos propostos ou não. Porém, essa vivência proporciona discussões que podem ocasionar melhoria no campo prático (UFJF, 2017).

Já a pesquisa qualitativa relaciona-se a uma abordagem que almeja interpretar do mundo, os pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando compreender os fenômenos em termos dos significados que os indivíduos empregam a ela (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Participaram do estudo uma estagiária, sob orientação da docente do referido curso, um professor psicopedagogo e um aluno de 20 anos de idade com deficiência intelectual e motora do AEE.

Ocorreram três encontros entre a estagiária de Terapia Ocupacional, professor e aluno. Todos realizados na sala e horário de aula. No primeiro atendimento realizou-se a avaliação do aluno, utilizando como recurso uma ficha avaliativa intitulada “Perfil Ocupacional do Estudante – Análise do Desempenho na Educação”, possuindo como investigação as áreas de desempenho ocupacional do aluno: educação, lazer, alimentação. Como também, fatores que influenciam: arquitetônicos e atitudinais.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a avaliação terapêutica ocupacional, verificou-se que o aluno externava dificuldade na coordenação motora, fluidez e ritmo dos movimentos, calibração de força e manipulação dos objetos. Percebeu-se que o aluno apresentava uma preensão incorreta do lápis, gerando assim prejuízos na escrita.

Uma reunião para traçar metas e objetivos ocorreu após a avaliação. Deste modo, foi verificada a necessidade da confecção de um recurso de Tecnologia Assistiva (engrossador), visto que o mesmo tem potencial para oferecer melhores condições para a realização da escrita. A etapa de confecção do dispositivo ocorreu no espaço do AEE, utilizando recursos disponibilizados pela Universidade. O dispositivo era constituído de EVA e cola de alta intensidade.

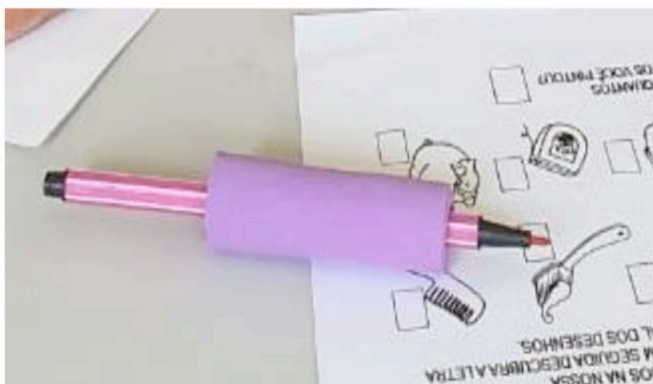


Figura1: Dispositivo de Tecnologia Assistiva - engrossador.

Fonte: Arquivo dos autores (2020).

No segundo encontro entre os atores do processo, se realizou o treino do uso do dispositivo, o qual constituiu em duas etapas. Na primeira etapa houve a análise do dispositivo de Tecnologia Assistiva junto com a caneta/lápis, na qual, observou-se o encaixe do lápis ou caneta no dispositivo. Já na segunda etapa, foi realizada análise do membro superior direito e esquerdo, principalmente das mãos, durante a utilização do dispositivo.

Verificou-se que os membros superiores possuíam alterações que se caracterizavam como barreiras para a escrita, como: contraturas, padrões incorretos de flexão/extensão dos membros ou parte dos membros. No momento do treino, o dispositivo foi posicionado na mão do aluno, solicitando-se, em seguida, que o mesmo realizasse a escrita. Durante este processo, notou-se a necessidade de adaptações.

As adaptações necessárias se iniciaram com a divisão do processo de escrita em etapas, de modo que as etapas pudessem ser assimiladas de modo gradativo. Primeiramente, o aluno teve que ligar pontos em uma reta. Após três tentativas, os pontos começaram a diminuir e ficaram mais espaçados. Após a superação desta etapa, foi proposta a escrita de algumas letras, utilizando, para tanto, a ligação de pontos.

Além disso, o aluno e o professor foram orientados acerca da importância da utilização do dispositivo nas demais aulas. De modo que exista maior efetividade no processo.

O terceiro encontro teve como objetivo reavaliar a efetividade do dispositivo e verificar padrões disfuncionais na utilização. Repetiu-se as etapas do encontro anterior e procurou-se dar novas orientações sobre a importância da utilização diária do dispositivo.

A partir da prescrição do dispositivo de TA e todo processo de treino, a estagiária pôde ratificar pela prática no AEE os conhecimentos adquiridos na teoria. Desde o primeiro encontro, onde foi preciso o início do estabelecimento de vínculo até a etapa final; a experiência de avaliar, analisar e intervir junto ao aluno, professor e família, mostrou-se de grande aprendizado. Quando os materiais da escrita do aluno foram analisados houve o reforço de uma hipótese inicial, que um engrossador ajudaria. Dessa forma, os objetivos terapêuticos ocupacionais foram alcançados.

Os resultados deste estudo reafirmam a necessidade da atenção multiprofissional em relação o indivíduo no contexto educacional. Nesse sentido, é fundamental o preparo dos profissionais envolvidos nesse processo, porque faz com que o aluno receba o suporte necessário e adequado para realizar as atividades no contexto escolar (SANTOS et al., 2014).

A consultoria colaborativa torna-se uma das estratégias resolutivas para a insuficiência de profissionais como o terapeuta ocupacional no contexto escolar. Diversos motivos podem ser considerados a respeito da escassez desse profissional, entre eles, a emissão recente da Resolução nº 500, de 26 de dezembro de 2018, que reconhece e disciplina a especialidade de Terapia Ocupacional no Contexto Escolar, define as áreas de atuação e as competências do terapeuta ocupacional especialista em Contexto Escolar e

dá outras providências. Portanto compreendemos, que a Terapia Ocupacional pode utilizar-se de suas diferentes formas de ação, de modo a colaborar na avaliação, identificação, análise e intervenção nas demandas gerais educacionais. (CONSELHO FEDERAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL, 2018).

Por meio da TA, a escola pode reduzir ou eliminar barreiras, que auxiliarão no desempenho de tarefas do dia-a-dia. A utilização da mesma no ambiente escolar objetiva amplificar as oportunidades do aluno de participar das tarefas deste contexto, alterando os elementos da atividade para que ele possa, a partir de suas habilidades, ter um melhor desempenho. Nesta perspectiva, o engrossador implementado no processo de escrita do aluno proporcionou melhor engajamento ocupacional na ocupação de estudante. (AFONSO et al., 2012).

Ao definir escrita, Penso (1990) destaca que a escrita é uma das atividades complexas, dinâmicas e delicadas que exige destreza e coordenação, que exige muito mais que uma simples preensão no lápis, mas também função psicomotora. O dispositivo de Tecnologia Assistiva criado para auxiliar o aluno no processo de escrita pode ser usado para diversas demandas.

A preensão trípole é a mais adequada para a escrita, pois favorece a realização da atividade sem estresse e fadiga precoces. Por isso o engrossador tornou-se o dispositivo ideal para corrigir a escrita do aluno. (EDWARDS; BUCKLAND; MCCOY-POWLEN, 2002)

Um estudo realizado por della Barba e Minatel (2013) com objetivo de relatar a experiência da atuação do terapeuta ocupacional fundamentada no referencial teórico da consultoria colaborativa em duas escolas de educação infantil da rede regular de ensino, obteve resultados positivos sobre consultoria colaborativa de terapia ocupacional, pois ao interagir com a equipe, efetivou o engajamento ocupacional do aluno através da inclusão escolar, utilizando recursos como treinos de recursos. Favorecendo o processo de ensino-aprendizagem do aluno

Já outro estudo mostrou que a prescrição e confecção do recurso de tecnologia assistiva é mais efetiva quando feita: por meio da intervenção do terapeuta ocupacional e do professor, durante as atividades na sala de aula do aluno e quando há a capacitação dos professores da escola, com o intuito de possibilitar estratégias e oportunidades para o aluno utilizá-lo (ROCHA; DELIBERATO, 2012.). Corroborando para os achados e intervenções realizadas pela estagiária de terapia ocupacional e professor do AEE.

4 | CONCLUSÕES

A partir das atividades realizadas foi possível concluir que a atuação colaborativa entre o professor do AEE e o terapeuta ocupacional por meio da TA (engrossador) como instrumento funcional e prático possibilitou o engajamento no processo de ensino-aprendizagem do aluno com deficiência intelectual, haja vista que o discente demonstrou o

seu desenvolvimento nas atividades propostas, interagiu de forma satisfatória, bem como, realizou com êxito os exercícios solicitados.

Foram identificadas evoluções durante as intervenções: a coordenação motora melhorou substancialmente, a qual possibilitou uma escrita mais linear, assim como, maior interação, participação e envolvimento na execução das tarefas, além da qualidade de vida e inclusão social.

Com base nesses resultados, percebeu-se a necessidade de estender os atendimentos da Terapia Ocupacional fora do AEE, posto que, o aluno necessita ter um acompanhamento deste profissional para minimizar suas limitações motoras no âmbito educacional e social.

Portanto, percebeu-se que as experiências, conhecimentos e a atuação conjunta de profissionais de diferentes áreas utilizando a TA como recurso, possibilita além de um processo educativo significativo com a participação efetiva de um aluno com deficiência intelectual com prejuízos motor nas atividades realizadas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. M.T.S et al. **O ensino e a paralisia cerebral**. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) - Escola Superior de Educação Almeida Garrett, Lisboa, 2012.

AMERICAN OCCUPATIONAL THERAPY ASSOCIATION - AOTA, A. **Estrutura da prática da Terapia Ocupacional: domínio & processo - 3ª ed. traduzida**. Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo, v. 26, n. esp, p. 1-49, 24 abr. 2015.

BERSCH, Rita. **Introdução à Tecnologia Assistiva**. 2017. Disponível em: < https://www.assistiva.com.br/Introducao_Tecnologia_Assistiva.pdf> Acesso em 25 jun. 2020.

BRASIL. Lei 939 - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

_____. Lei 13.146 - **Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015.

_____. Decreto nº 6.571. **Dispõe sobre o atendimento educacional especializado**. 2008.

_____, Ministério da Educação. **A inclusão escolar de alunos com necessidades educacionais especiais: deficiência física**. 2006. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/deffisica.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CALHEIROS, D. S., LOURENÇO, G. F., CRUZ, D. M. C. **A atuação da Terapia Ocupacional no contexto escolar: Educação inclusiva e perspectiva social**. In L. L. CAVALCANTE NETO, & O. O. N. SILVA (Orgs.), *Diversidade e movimento: Diálogos possíveis e necessários* (pp. 505-534). Curitiba: CRV. 2016.

CARDOSO, P. T.; MATSUKURA, T. S. **Práticas e perspectivas da terapia ocupacional na inclusão escolar**. Rev. Ter. Ocup. Univ. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 7-15, jan./abr. 2012.

CAT, 2007. **Ata da VII Reunião do Comitê de Ajudas Técnicas**, 13 e 14 de dezembro de 2007. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (CORDE/SEDH/PR). Disponível em: < https://www.assistiva.com.br/Ata_VII_Reuni%C3%A3o_do_Comite_de_Ajudas_T%C3%A9cnicas.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL. **Resolução nº 500, de 26 de dezembro de 2018**. Reconhece e disciplina a especialidade de Terapia Ocupacional no Contexto Escolar, define as áreas de atuação e as competências do terapeuta ocupacional especialista em Contexto Escolar e dá outras providências. DISPONÍVEL EM: <<https://www.coffito.gov.br/nsite/?p=10488>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CUNHA, Antônio Eugênio. **Práticas pedagógicas para a inclusão e diversidade**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2014.

DELLA BARBA, Patrícia Carla de Souza; MINATEL, Martha Morais. **Contribuições da Terapia Ocupacional para a inclusão escolar de crianças com autismo: relato de experiência**. Cadernos de Terapia Ocupacional da Ufscar, [s.l.], v. 21, n. 3, p. 601-608, 2013. Editora Cubo. <http://dx.doi.org/10.4322/cto.2013.062>.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

EDWARDS, S. J.; BUCKLAND, D.J.; MCCOY-POWLEN, J.D. **Developmental and functional hand grasps**. USA: Slack Incorporated, 2002. 135p.

FOLHA, D.R.S.C; MONTEIRO, G.S. **Terapia ocupacional na atenção primária à saúde do escolar visando a inclusão escolar de crianças com dificuldades de aprendizagem**. Rev. Interinst. Bras. Ter. Ocup. Rio de Janeiro. 2017. V.1(2): 202-220.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 39ª ed. - Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura).

GALVÃO FILHO, T. A. **A construção do conceito de Tecnologia Assistiva: alguns novos interrogantes e desafios**. Revista entreideias, Salvador, v.2, n. 1, p. 25-42, jan/jun. 2013.

_____. **Tecnologia Assistiva para uma Escola Inclusiva: apropriação, demandas e perspectivas**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

GIL, R. L. **Tipos de Pesquisa**. Universidade Federal do Pelotas. Departamento de Pesquisa do Ensino de Ciências e Biologia. 2008.

LOURENÇO, G. F.; CID, M. F. B. **Possibilidades de ação do terapeuta ocupacional na educação infantil: Congruência com a proposta da educação inclusiva**. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional, São Carlos. 2010. 18(2), 169-179.

PENSO, D.E. **Keyboard, graphic, and handwriting skills: Helping people with motor disabilities.** London: Chapman and Hall, 1990.

ROCHA, A. N. D. C.; DELIBERATO, D. **Atuação do terapeuta ocupacional no contexto escolar: o uso da tecnologia assistiva para o aluno com paralisia cerebral na educação infantil.** Rev. Ter. Ocup. Univ. São Paulo, v. 23, n. 3, p. 263-273, set./dez. 2012.

ROCHA, E. **A Terapia Ocupacional e as ações na educação: aprofundando interfaces.** Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo, v. 18, n. 3, p. 122-127, 1 dez. 2007.

ROCHA, E. F.; LUIZ, A.; ZULIZN, M. A. R. **Reflexões sobre as possíveis contribuições da terapia ocupacional nos processos de inclusão escolar.** Rev. Ter. Ocup. Univ. São Paulo, v. 14, n. 2, p. 72-8, maio/ago. 2003.

SANTOS, C. B. et al. **Desempenho de alunos com deficiência física durante atividades de vida diária realizadas no ambiente escolar.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, VI, 2014, São Carlos. Anais: ISSN: 23592104. Disponível em: https://proceedings.galoa.com.br/cbee/trabalhos/desempenho_de_alunos_com_deficiencia_fisica_durante_atividades_de_vida_diaria_realizadas_no_ambiente. Acesso em: 06 out. 2019.

SANTOS, A. R. LIBRA, S. L. **Terapia ocupacional e consultoria colaborativa.** Rev Ter. Ocup. Univ. São Paulo. 2016 jan./abr.; 27(1): 94-9.

SIMÕES, Samantha; SOUSA, Talita. **Tecnologia assistiva e Inclusão Escolar: contribuições da Terapia Ocupacional para a formação de professores do Atendimento Educacional Especializado (AEE) em Belém (PA).** 2014. 95 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Terapia Ocupacional) – Universidade do Estado do Pará, Belém, 2014.

SOARES, M. A. L.; CARVALHO, M. F. **O professor e o aluno com deficiência.** São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Educação & Saúde; v. 5).

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF. **Instrutivo para elaboração de relato de experiência: estágio em nutrição em saúde coletiva.** 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. Normas.doc. Curitiba, 1998. 5 disquetes.

CAPÍTULO 2

A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOCENTE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: PROJETO EM CURSO

Data de aceite: 01/10/2020

Data da submissão: 02/08/2020

Cristina Fátima Pires Ávila Santana

Secretaria Municipal de Educação (SEMED)

Dourados – Mato Grosso do Sul

<http://lattes.cnpq.br/6968595820161897>

Elis Regina dos Santos Viegas

Secretaria Municipal de Educação (SEMED)

Dourados – Mato Grosso do Sul

<http://lattes.cnpq.br/7114412735990678>

RESUMO: o presente artigo tem como objetivo analisar o cenário político educacional da formação continuada de professores a partir das orientações internacionais disseminadas do final do século XX. Nosso intuito é de buscar delinear traços característicos do contexto no qual a formação continuada de professores adquire centralidade, procurando compreender as orientações que a definem. A opção metodológica adotada fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e documental, em que é apresentada uma síntese das questões relativas à formação de professores apontadas na literatura nacional e internacional. Análise que se justifica como necessária à compreensão das ideias subjacentes ao estudo em pauta. O viés principal observado refere-se ao novo papel do professor na contemporaneidade a partir de um ideário formativo racional, em que define-se o “novo” profissional como aquele que se compromete com os resultados dos seus alunos e da escola,

que procura interagir de forma eficaz com outros atores educacionais, que seja capaz de realizar autoavaliação pessoal e profissional, que participe da construção do projeto pedagógico, da definição do modelo de gestão escolar, do delineamento de diferentes ações, para além dos muros da escola, respaldado na racionalidade de iniciativas tendentes à melhoria do ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Educacionais, Formação Continuada, Professores, Educação Básica.

THE CONFIGURATION OF THE CONTINUING TEACHER FORMATION POLICY FOR BASIC EDUCATION: ONGOING PROJECT

ABSTRACT: this article aims to analyze the political educational scenario of continuing teacher education based on international guidelines disseminated at the end of the twentieth century. Our aim is to seek to outline characteristic features of the context in which the continuing education of teachers acquires centrality, seeking to understand the guidelines that define it. The methodological option adopted is based on bibliographic and documentary research, in which a synthesis of the issues related to teacher education pointed out in national and international literature is presented. Analysis that is justified as necessary to understand the ideas underlying the study in question. The main bias observed refers to the new role of the teacher in contemporary times based on a rational formative ideal, in which the “new” professional is defined as one who is committed to the results of his students and the school, who seeks to interact effectively with

other educational actors, who is able to carry out personal and professional self-assessment, who participates in the construction of the pedagogical project, in the definition of the school management model, in the design of different actions, beyond the school walls, supported by rationality initiatives to improve teaching.

KEYWORDS: Educational Policies, Continuing Formation, Teachers, Basic Education.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho decorre de uma síntese das questões relativas à formação de professores apontadas na literatura nacional e internacional, especialmente a que trata da formação continuada. Tal levantamento – bibliográfico e documental – torna-se necessário para compreensão das ideias subjacentes aos estudos que analisam as políticas educacionais que tem como mote a formação docente na contemporaneidade.

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, sinaliza-se discursos sobre a urgência de se enfrentar e resolver o deteriorado quadro da realidade educacional brasileira. A fim de atender tais expectativas é que se propôs uma extensa reforma educacional em todos os níveis de ensino, pautadas na formação de valores, atitudes e comportamentos de cidadãos produtivos e no desenvolvimento de competências e habilidades consideradas necessárias à sociedade em transformação.

A intensificação da proposta reformista na área educacional configura-se por um conjunto de parâmetros, diretrizes e programas voltados ao cenário em tela como um todo, mas especialmente associada a uma prática avaliativa ampliada, centrada na constante busca por resultados.

De modo particular, tal tendência traduziu-se na valorização e fomento da avaliação como estratégia de ação, desencadeada por meio de vários exames de desempenho, o que se tornou eixo central no sentido de oferecer subsídios para a implantação e redimensionamento de políticas educacionais.

Nessa conjuntura, as propostas de formação continuada para professores têm se apresentado como um caminho estratégico de melhoria do ensino ofertado. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar o cenário político educacional da formação continuada de professores no Brasil nas últimas décadas, procurando compreender as orientações nacionais e internacionais que o definem.

2 | POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: INICIATIVAS INTERNACIONAIS

Desde a década de 1980, a formação continuada de professores tem sido alvo de discussões que envolvem uma aura de “salva vidas” das problemáticas específicas da área educacional. Já a partir dos anos de 1990 é notório, especialmente na América Latina, orientações de documentos internacionais a respeito.

A Declaração Mundial de Educação para Todos, é um exemplo. Oriunda de uma Conferência realizada em 1990, em Jomtien (Tailândia), que tratou de definir princípios e diretrizes para a implementação de educação que atendesse as “necessidades” consideradas como “básicas” de aprendizagem.

A Declaração anteriormente citada situou a expressão “educação básica” como ponto fundamental, sendo apontada como necessária “[...] a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação” (UNESCO, 1990, p. 3-4). Assim como, apontou como imperativo, por parte dos Estados – particularmente na América Latina e Caribe –, a definição de programas educacionais, pautados por níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementação de sistemas avaliativos e de desempenho.

Com o objetivo de implementar um formato mínimo de educação para “todos”, respaldado em instrumentos essenciais (leitura, escrita, cálculo, resolução de problemas) e conteúdos básicos de aprendizagem (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) as avaliações em larga escala configuram-se no sentido de observar o desempenho dos estudantes, principalmente nas áreas Língua Portuguesa e Matemática.

Em 1993, outra conferência, a de Nova Delhi, reafirmou o compromisso dos países signatários já indicado no documento anterior. Ao propor aos países, entre outras ações, melhorar a “qualidade e relevância dos programas de educação básica através da intensificação de esforços para aperfeiçoar o ‘status’, o treinamento e as condições do trabalho do magistério” (UNESCO, 1993, p. 2). Atribui-se ao professor um protagonismo central, exigindo deste profissional novas posturas e novas relações com o conhecimento e com as informações necessárias a vida em sociedade.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), salientam que nesse contexto verifica-se um paradoxo com relação ao discurso sobre a valorização dos professores, pois se de um lado os colocam como responsáveis pelas dificuldades em que se encontra o sistema público, por outro os apresentam com o poder de reverter esta situação, ocasionando um vazio entre a real condição dos professores e o peso que lhe são atribuídos.

Para as autoras há um discurso que tenta convencer os professores de que as propostas oriundas das reformas lhe dizem respeito e por isso seu envolvimento e responsabilidade são imprescindíveis.

Utilizando-se das palavras de Fulann (1993) citado por Vaillant (2005, p. 47) resume-se esta contradição: “A formação docente tem a honra de ser, simultaneamente, o pior problema e a melhor solução em educação”. Para a autora a justificativa para o precário investimento em melhoria salarial, formação adequada e em inovações, voltam-se a retórica de que os professores sendo o maior grupo de empregados pelo Estado, consomem uma alta porcentagem do orçamento ocasionando pequena margem para investimentos em outros setores.

Desse ponto de vista, a autora assinala que, os professores, por sua vez, como resultado desse posicionamento, se sentem cada vez menos satisfeitos com seu trabalho e, em alguns casos, ressentem-se das mudanças que lhes são solicitadas (VAILLANT, 2004 e 2005).

Tais questões são observadas no relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) “Educação no século XXI – um tesouro a descobrir” (2010, p. 90) ao atribuir papel determinante a educação como promotora do “desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade” destaca para o compromisso do professor como elemento “crucial para preparar os jovens, não só para encarar o futuro com confiança, mas para construí-lo eles mesmos de maneira determinada e responsável” (UNESCO, 2010, p. 152).

Assim, ampliam-se as aspirações e responsabilidades do professor ao estabelecer, de forma incisiva, um capítulo voltado para o que se espera destes profissionais no século XXI. Nesse sentido, orientam para o delineamento de novos parâmetros e diretrizes voltadas às políticas de formação de professores.

Propõe-se que os governos adotem determinadas medidas, como: recrutar os melhores professores entre os estudantes mais motivados; incentivar (financeiramente) os melhores a aceitarem atuar nos lugares mais difíceis/inacessíveis; melhorar a formação inicial estabelecendo laços mais estreitos entre as universidades e os institutos de formação, incidindo em quatro pilares sobre como aprender a: conhecer, fazer, viver juntos/ com outros e a ser; investir na formação continuada através de programas que coloquem os professores a par dos progressos tecnológicos; atenção especial ao recrutamento e aperfeiçoamento pedagógico dos professores; controle do desempenho (de professores e alunos); nova organização da gestão, referente a autonomia e flexibilidade da escola; participação de agentes exteriores à escola; oferecimento de condições de trabalho satisfatórias e remuneração, incluindo concessões de incentivos e; meios (tecnológicos) de ensino.

Nesse veio, a importância dada à formação continuada com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino é manifestada, com indicações de recursos e técnicas que garantam a eficácia da introdução de reformas, tecnologias e métodos novos. Ao afirmar que é preciso repensar a formação docente no sentido de atender as proposições de formar indivíduos aptos e capazes de viver em sociedade, de adaptar-se às mudanças, de aprender continuamente por toda a vida, levanta a questão da profissionalização, visto que supõe que o professor não é profissional e que deve ser profissionalizado (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

A partir disso, o investimento seria na profissionalização do professor, visando uma aprendizagem do “saber fazer” de maneira a superar o descompasso entre sua prática e a vida em sociedade, ou seja, a existência de um novo “paradigma civilizacional” (ALARCÃO, 2001, p. 11), que manifesta-se em todos os âmbitos relacionais afetando a atuação do

profissional, a dinâmica e a estrutura das instituições. Aos professores imputam-se a capacidade de serem atores sociais, responsáveis em sua autonomia, críticos em seu pensamento, exigentes em sua profissionalidade.

Tal ideário é difundido pelas agências internacionais – Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, associadas ao capital financeiro, apresenta-se a defesa da redução dos gastos públicos com a educação, indicando que para uma maior produtividade a alternativa mais “viável” seria investir na formação contínua dos professores e na aquisição de equipamentos didáticos; do que optar pela redução de alunos por turma, por exemplo.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), lembram que estudos efetuados principalmente pelo BM desde o final do século XX, vêm sugerindo nitidamente a implementação de programas de formação continuada, por considerar que rende mais com menos investimento. Segundo as autoras a defesa em torno da formação em serviço demonstra uma visão distorcida sobre a formação docente, pois o que se está em crise, na verdade, é a própria formação como um todo.

Todavia, a formação continuada permanece ganhando popularidade, dificultando compreender a necessidade de uma combinação entre formação inicial e em serviço, que permita a articulação entre as duas modalidades de tal maneira que uma realmente a outra e se beneficiem de inovações que representem melhoria em ambas.

As discussões em torno da educação, sob a perspectiva de eficiência (mais com menos recursos) e eficácia (resultados esperados), desencadearam nos últimos anos a elaboração e desenvolvimento de programas e de projetos financiados pelos órgãos multilaterais (BID, BIRD), e por organizações voltadas para a cooperação técnica como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a UNESCO, com destaque para o papel exercido pelo BM, nas políticas educacionais brasileiras. Tais projetos e programas envolvem a elaboração de currículos sintonizados com as demandas do mercado, centralidade para a educação básica, ênfase na avaliação do ensino em termos de produtos de aprendizagem e do valor/custo benefício.

Estas são proposições presentes, também, nas estratégias previstas no âmbito do Projeto Principal de Educação (PPE) - idealizado em 1979 no México, por Ministros de Educação, vigorou até o ano de 2000 -, que propunha a integração de diferentes países de distintos contextos sociais, políticos e econômicos, a fim de discutir as experiências e medidas realizadas na área da educação e; posteriormente, no Projeto Regional para Educação da América Latina e do Caribe (PRELAC), aprovado na Primeira Reunião Intergovernamental de Ministros de Educação, realizada na cidade de Havana (Cuba) em 2002. Os ministros presentes e os representantes de 34 países aprovaram-no, assim como o seu Modelo de Acompanhamento, cujo horizonte de realização foi de 15 anos.

O PRELAC surgiu com o intuito principal de dar continuidade, em termos de proposta política de educação direcionada aos docentes e estimular mudanças nas políticas públicas com a finalidade de concretizar a proposta de “educação para todos” e atender às demandas de desenvolvimento humano da região. Assim como, referem-se aos professores como parte importante na prestação e organização de serviços educacionais indicando a necessidade de criação de políticas de formação atreladas a ideia de compromisso por desempenho e resultados.

Nessa nova conjuntura, uma nova agenda se apresenta exigindo ampliação do sistema educacional, de mais e “melhor” escolaridade ((leitura, escrita, cálculo, resolução de problemas), de gestão eficiente, de escolas eficazes, de professores bem treinados.

O viés principal observado refere-se ao novo papel do professor na contemporaneidade. Define-se o “novo” profissional como aquele que se compromete com os resultados dos seus alunos e da escola, que procura interagir de forma eficaz com outros atores educacionais, que seja capaz de realizar autoavaliação pessoal e profissional, que participe da construção do projeto pedagógico, da definição do modelo de gestão escolar, do delineamento de diferentes projetos, entre outras ações para além dos muros da escola.

Para Oliveira (2007) este pensamento altera profundamente a relação entre trabalhadores docentes, escola e sociedade. O novo modelo de escola com mais flexibilidade e autonomia gera a intensificação do trabalho dos profissionais escolares, particularmente dos professores.

3 I AS ORIENTAÇÕES GLOBAIS E SEUS EFEITOS LOCAIS

Muito do que se propõe, no contexto da política internacional, está embasado naquilo que Ball (2002, p. 4) afirma ser tecnologias políticas, isto é, o mercado, a capacidade de gestão e a performatividade, que embora assumam diferentes ênfases em diferentes situações, estão intimamente inter-relacionados no processo de reforma e quando utilizados conjuntamente, “oferecem uma alternativa politicamente atrativa e eficaz à tradição educativa centrada no Estado e no bem estar público”.

Cabe destacar, que o “mercado”, aqui é definido como uma forma de “civilização comercial” onde motivações pessoais sobrepõe-se aos valores impessoais criação de um novo currículo ético nas e para as escolas. Cria-se novas identidades e destrói a sociabilidade, encorajando o individualismo competitivo e o instrumentalismo. Nesse horizonte, a acepção de “gestão”, representa a introdução de um novo modelo de poder, em que o papel do gestor é imputar atitudes e culturas de responsabilização, comprometimento e vigilância. Por fim, a “performatividade”, é assumida como uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que serve de críticas, comparações e exposições (BALL, 2002)

O autor salienta que a reforma da educação, orientada sobre os princípios da eficiência, eficácia e produtividade se alastra pelo mundo “como uma ‘epidemia política’.

Uma instável, irregular, mas aparentemente imparável torrente de ideias reformadoras intimamente relacionadas entre si, está a possibilitar e a reorientar sistemas de educação com percursos e histórias muito diferentes” (BALL, 2002, p. 3).

Em outro momento, o pesquisador complementa que os efeitos da performatividade vinculados ao gerencialismo - conjunto de ideias e crenças que toma como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade e a orientação ao consumidor (BRESSER PEREIRA, 2006) -, diz respeito à erradicação da racionalidade substantiva pela técnica, para o que é padrão e modelo, impossibilitando a autenticidade profissional que tem como base o valor da reflexão. Aos professores, resta a sensação de que o ideal não foi cumprido, de que não é um bom profissional.

Os professores passam a ser meros espectadores, julgados pelo seu desempenho e de seus alunos, que servem de parâmetros de produtividade, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou de “promoção ou inspeção”. Segundo o autor tal prática “é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados” (BALL, 2005, p. 544).

Assim, o nível de controle e regulação das práticas educativas busca a verificação da competência do professor e ainda atestar a aplicação racional de iniciativas tendentes à melhoria do ensino.

Aspecto a ser considerado, nesse âmbito, se refere ao elevado quadro de pressão social existente no que concerne ao papel relevante atribuído ao professor no desenvolvimento da “sociedade tecnocrática competitiva” (BRAZ, 2009, p. 154), em que o sistema avaliativo é ressignificado, como instrumento para que o próprio profissional possa orientar seus estudos e se mantenha atualizado, em face, inclusive, das determinações internacionais que definem as demandas da educação básica.

4 | REFLEXÕES NECESSÁRIAS: AÇÕES URGENTES

A formação do profissional para o exercício da prática educativa competente e reflexiva é inquestionável, porém, entende-se que é necessário conciliar uma formação humana que se relaciona diretamente com a emancipação do profissional como indivíduo social e histórico.

Tal compreensão remete a um forte compromisso com os conteúdos e o significado das políticas educacionais voltadas ao profissional docente, pois embora as afirmações referentes à valorização do professor na construção de uma sociedade moderna representem avanços, estão longe de serem efetivadas, pois este “reconhecimento limita-se a inclusão dos chamados componentes de atualização ou formação em serviço, além de a maioria dos processos de reforma delinarem-se longe dos docentes e de outros setores envolvidos” (CAMPOS, 2005, p. 10).

Embora o obstinado discurso em torno de um professor inovador, pesquisador e sistematizador do conhecimento, com habilidades e competências necessárias para atuar em cenários complexos, permeados de novas tecnologias e de informações e comunicação, no âmbito de sua formação e de seu papel de protagonista, operam-se as mesmas ações tradicionais: “capacitação e mais capacitação, e em alguns casos se introduz como variante a avaliação do desempenho” (CAMPOS, 2005, p. 11).

Para Vaillant (2005), em grande parte dos países da América Latina tem se dado prioridade a formação em serviço. Esta surge da percepção de que os professores recebem formação inicial deficitária ocasionando o mau desempenho em sala de aula. Logo, a formação continuada serviria para “adicionar” as habilidades pedagógicas necessárias para o ensino adequado, bem como motivar e melhorar os conhecimentos específicos, principalmente de áreas de matemática e linguagem. Teria enfim, a finalidade de responder ao nível de ensino esperado pela sociedade.

Os estudos ainda revelam, segundo a autora, que as modalidades de “capacitações” empreendidas tendem a tratar o professor isoladamente, separado dos grandes contextos da turma, da escola e da comunidade (VAILLANT, 2004 e 2005).

Aqui, abre-se um parêntese para ratificar que não se pode considerar a formação continuada como o único meio de melhoria da qualidade. Trata-se de ressaltar que para responder as atuais exigências requeridas aos sistemas educacionais, continua-se demandando vincular outros aspectos, como: formação inicial de qualidade, carreiras atrativas, salários dignos que permitam satisfação em relação a profissão; condições adequadas de trabalhos, entre outros pontos.

Cury (2002) complementa que as exigências em termos de formação docente, postulados pelos mecanismos externos e sistêmicos de avaliação, não correspondem aos cenários presentes no ambiente escolar como: quadros de indisciplina; a presença de grupos sociais a margem da lei; as modificações na configuração da família e seu papel na educação; infraestrutura inadequada, etc. Elementos para os quais os professores não foram nem estão sendo suficientemente preparados.

Portanto, há um descompasso entre o que se propõe teoricamente e a prática efetivada. Formar mais e melhor os profissionais do magistério, portanto, é apenas uma parte da tarefa.

Todos esses fatores demandam um repensar quanto a elaboração e reestruturação de políticas educacionais criativas e sistemáticas o que implica a elaboração de ações de formação continuada que desenvolva conhecimentos e habilidades cognitivas e comportamentais que permitam ao professor utilizar conhecimentos científicos e tecnológicos de modo articulado para resolver problemas da prática pedagógica, mas, sem desconsiderar outros aspectos igualmente importantes que perpassam o chão da escola e da sociedade como um todo.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

É visível o aprofundamento das discussões em torno do papel do professor como ator fundamental para assegurar o direito à educação para todos e como elemento imprescindível na configuração e êxito das políticas educacionais.

Nesse sentido, é preciso implantar ações de fortalecimento da profissão docente, incluindo a formação continuada embasada nas expectativas e realidade das escolas públicas e dos professores; na motivação constante; no estímulo ao papel ativo e comprometido dos professores e em melhores condições de trabalho, na efetivação concreta de planos de cargos, carreira e salários que dignifiquem a profissão.

Assumimos, pois, que a formação continuada torna-se um imperativo inquestionável. Por outro lado, a formulação e implementação, de políticas de formação continuada cujo objetivo principal é reverter os resultados observados pelas avaliações passa, impreterivelmente, pela compreensão e reconhecimento do professor como sujeito social e humano.

Portanto, para fazer face às demandas da sociedade, é preciso pensar a política de formação continuada de professores aliada a outros aspectos imperativos ao alcance de uma educação de qualidade, que garanta o ingresso e o sucesso escolar para todos.

REFERÊNCIAS

ALARCÃO, I. A escola reflexiva. In: ALARCÃO, I. (Org.). **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, Universidade do Minho: Braga, Portugal, p. 3-23, 2002.

BALL, S. J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BRAZ, A. M. G. Formação e valorização dos profissionais da educação: por um efetivo Sistema Nacional de Educação. In: FRANÇA, M. (Org.) [et al.]. **Sistema Nacional de Educação e o PNE**. Brasília: Líber Livro, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAMPOS, M. R. Ator ou protagonista?: dilemas e responsabilidades sociais da profissão docente. **Revista PRELAC**, n. 1, 2005.

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Dehli – 1993.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien – 1990.

UNESCO. **Educação para o século XXI**: Educação um tesouro a descobrir. Organizado por Jacques Delors. 10. ed. Brasília: MEC/UNESCO, 2010.

VAILLANT, D. Construcción de la profesión docente em América Latina. Tendencias, temas y debates. **Revista PRELAC**, n. 31, 2004.

VAILLANT, D. Reformas educacionais e o papel dos docentes. **Revista PRELAC**, n. 1, 2005.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO NOTURNO

Data de aceite: 01/10/2020

Bernarda Elane Madureira Lopes

FAE/UEMG;
Belo Horizonte/MG

Clara Tatiana Dias Amaral

FAE/UEMG;
Belo Horizonte/MG

Cristiana Fonseca de Castro Oliveira

FAE/UEMG;
Belo Horizonte/MG

Ivanise Melo de Souza

UNIMONTES;
Montes Claros/MG

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir a evasão escolar no Ensino Médio regular noturno, tendo em vista a complexidade e natureza multiforme desse fenômeno, e o contexto histórico, social, econômico e político ao qual estão inseridos os alunos dessa etapa. Tendo como foco de estudo a evasão escolar, apresenta-se, como objetivo geral, compreender os fatores que contribuem para a evasão escolar no Ensino Médio regular noturno em escolas públicas do município de Montes Claros/MG, no período entre 2010 e 2013, analisando o universo escolar em interface com o contexto, social, econômico e político nas dimensões macrosociais e microsociais. Esse estudo consiste numa investigação qualitativa, estruturou-se como um Estudo de Caso, optou-se pela utilização

das técnicas: entrevista com alunos evadidos, questionário com professores, caderno de campo e análise de documentos. Para aprofundamento na análise dos dados realizou-se a coleta dessas informações submetendo-as à análise de conteúdo para a construção dos resultados deste estudo. Os dados coletados foram analisados à luz de contribuições teóricas relativas às políticas públicas educacionais para o Ensino Médio, e de autores que conceituam a evasão escolar e discutem a condição juvenil nessa faixa etária. Nesse sentido conclui-se que a Evasão no Ensino Médio é causado por vários fatores sendo estes externos e internos aos muros da escola.

PALAVRAS-CHAVES: Evasão Escolar, Ensino Médio, Políticas Públicas.

PUBLIC POLICIES AND SCHOOL EVASION IN NIGHT HIGH SCHOOL.

ABSTRACT: The aim of this article is to discuss school dropout in regular high school at night, in view of the complexity and multiform nature of this phenomenon, and the historical, social, economic and political context to which students at this stage are inserted. With the focus of study on school dropout, the general objective is to understand the factors that contribute to school dropout in regular high school at night in public schools in the city of Montes Claros / MG, in the period between 2010 and 2013, analyzing the school universe in interface with the social, economic and political context in the macro-social and micro-social dimensions. This study consists of a qualitative investigation, structured as a Case Study, it was decided to use the techniques:

interview with dropouts, questionnaire with teachers, field notebook and document analysis. For further analysis of the data, this information was collected and submitted to content analysis for the construction of the results of this study. The data collected were analyzed in the light of theoretical contributions related to public educational policies for high school, and of authors who conceptualize school dropout and discuss the condition of youth in this age group. In this sense, it is concluded that Evasion in High School is caused by several factors, these being external and internal to the school walls.

KEYWORDS: School Dropout, High school, Public policy.

POLITICAS PUBLICAS ET ÉVASION SCOLAIRE EN NUIT SECONDAIRE

RÉSUMÉ: Le but de cet article est de discuter du décrochage scolaire au lycée régulier de nuit, compte tenu de la complexité et de la nature multiforme de ce phénomène, et du contexte historique, social, économique et politique dans lequel les élèves à ce stade sont insérés. En se concentrant sur l'étude du décrochage scolaire, l'objectif général est de comprendre les facteurs qui contribuent au décrochage scolaire au lycée régulier de nuit dans les écoles publiques de la ville de Montes Claros / MG, entre 2010 et 2013, en analysant l'univers scolaire en interface avec le contexte social, économique et politique dans les dimensions macro-sociales et micro-sociales. Cette étude consiste en une enquête qualitative, structurée comme une étude de cas, il a été décidé d'utiliser les techniques: entretien avec les élèves décrocheurs, questionnaire avec les enseignants, carnet de terrain et analyse de documents. Pour une analyse plus approfondie des données, ces informations ont été collectées et soumises à une analyse de contenu pour la construction des résultats de cette étude. Les données recueillies ont été analysées à la lumière des contributions théoriques liées aux politiques publiques d'éducation pour le secondaire et des auteurs qui conceptualisent le décrochage scolaire et discutent de la condition des jeunes de ce groupe d'âge. En ce sens, il est conclu que l'évasion au lycée est causée par plusieurs facteurs, ceux-ci étant externes et internes aux murs de l'école.

MOTS-CLÉS: Décrochage scolaire, École secondaire, Politique publique.

1 | INTRODUÇÃO

Este estudo busca compreender a evasão escolar no Ensino Médio regular noturno, tendo em vista a complexidade e natureza multiforme desse fenômeno, e o contexto histórico, social, econômico e político ao qual estão inseridos os alunos dessa etapa. À vista disso, há a análise das mediações entre as intermitências das políticas públicas educacionais para o Ensino Médio e a perpetuação da evasão escolar. Tendo como foco de estudo a evasão escolar, apresenta-se como objetivo geral: compreender os fatores que contribuem para a evasão escolar no Ensino Médio regular noturno em escolas públicas do município de Montes Claros/MG, entre 2010 e 2013, em interface com o contexto, social, econômico e político nas dimensões macrossociais e microssociais. Esse estudo consiste numa investigação qualitativa. Estruturou-se como um Estudo de Caso utilizando-se das técnicas: entrevista com alunos evadidos, questionário com professores, caderno de campo

e análise de documentos. A coleta dessas informações foi submetida à análise de conteúdo para a construção dos resultados deste estudo. Os dados coletados foram analisados à luz de contribuições teóricas relativas às políticas públicas educacionais para o Ensino Médio e de autores que conceituam a evasão escolar e discutem a condição juvenil nessa faixa etária. Conclui-se que a Evasão Escolar no Ensino Médio em Montes Claros é causada por vários fatores de origem interna e externa à escola, sendo os principais: a trajetória intermitente desses alunos, a necessidade de trabalhar, gravidez precoce, dentre outros fatores.

21 A SITUAÇÃO DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA ESSA ETAPA.

Nas últimas décadas, o Ensino Médio recebeu atenção específica das políticas públicas por intermédio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (9394/96) que expandiu a obrigatoriedade e gratuidade da educação até os 17 anos. Pode-se inferir que essa mudança foi uma grande conquista para os brasileiros que tiveram, garantido por Lei, o acesso à educação.

Logo, foram concretizados alguns avanços visto que as disposições gerais no art. 22 apontam que a Educação Básica tem por finalidade: “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 2010, p. 20). Mesmo diante dos problemas e dificuldades para a efetivação dessa finalidade, tem-se de admitir que a garantia do Ensino Médio como parte integrante da Educação Básica representa um marco histórico para as parcelas menos favorecidas da população brasileira, e, conseqüentemente, excluídas da escolarização ao longo dos anos.

A LDBEN (9394/96) estabelece para a Educação Básica, nos níveis fundamental e médio, uma carga horária mínima de oitocentas horas¹ distribuídas com o mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar letivo. Destaca-se que essa modalidade de ensino, segundo o art. 35 da referida Lei, configura a etapa final da Educação Básica com duração mínima de três anos tendo como finalidade:

I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

1. Com a aprovação da Lei nº 13.415/2017 a carga horária mínima para o Ensino Médio foi alterada, segundo o § 1º da referida Lei, “A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do caput deverá ser ampliada de forma progressiva, no Ensino Médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017”.

III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo

a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 2010, p. 28)

O artigo supracitado garante a possível continuação dos estudos, tanto para os concluintes do Ensino Fundamental, quanto para aqueles que, por algum motivo, abandonaram a escola. A oportunidade é dada aos concluintes de receberem uma formação que valorize a pessoa humana como cidadão, bem como formação básica para o mercado de trabalho.

Contudo, o fato de ser garantido por Lei, não assegura a qualidade, o acesso e a permanência dos alunos na escola. Nesse sentido, tal etapa de ensino tem sido motivo de discussões, visto que, apresenta ao longo dos anos grandes desafios e dificuldades com relação ao acesso, à permanência e à conclusão da Educação Básica. Esse cenário tem exigido das políticas e das metodologias de ensino novas tomadas de decisões e posturas diante dos desafios apresentados visando melhorar a qualidade do ensino e a evasão dos alunos.

Sérios obstáculos, ao longo da história do Ensino Médio, podem ser analisados e verificados como causa da evasão escolar, ausência de qualidade no ensino e, logo, ausência da aprendizagem nesta etapa de escolarização. Extintas com mudança de governo, a criação e revogação de políticas públicas educacionais que, por mais que sejam importantes e significativas, são exemplos e causas. Assim, a descontinuidade de políticas públicas e não, partidárias, desfavorece alunos e professores no processo de ensino-aprendizagem tornando problema recorrente não apenas em Minas Gerais, mas em quase todos os Estados brasileiros.

A evasão escolar é um fenômeno que atinge todos os níveis da educação e possui uma natureza multiforme (DORE, 2013) visto que se manifesta de várias maneiras ao longo da vida escolar. Quando se trata do Ensino Médio regular noturno, a questão agrava influenciada pelo percurso histórico de fracasso escolar dos alunos, o que constitui um dos grandes desafios para as políticas públicas educacionais no país.

Por conseguinte, as críticas e análises sobre a evasão no Ensino Médio, têm sido veementemente pautada nos baixos resultados apresentados nas avaliações sistêmicas as quais explicitam o alto índice de repetência e abandono no Ensino Médio público. Ressalta-se que, embora tenha acontecido uma ampliação do acesso ao Ensino Médio, este não é garantia de aprendizagem e permanência dos alunos na escola. Pode-se afirmar que a falta de políticas públicas educacionais específicas para o incentivo e permanência do aluno na

escola, com qualidade de ensino, e, quando criadas, são intermitentes, sendo extintas a cada novo governo, sem ser considerada sua eficácia e valor positivo na vida dos alunos.

Ao considerar a complexidade da evasão escolar, é importante compreender que esse não é um fenômeno isolado, faz parte de um processo maior, que é o fracasso escolar. Nesse viés, não se pode fazer do aluno o centro do fracasso escolar, pois tal responsabilidade é atribuída a todos os envolvidos na educação: o Estado, a família, a comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos), o sistema educacional, as políticas públicas e as condições sociais e econômicas da sociedade da qual faz parte o educando.

No fracasso escolar, para Patto (2010), estão envolvidos vários aspectos como: os funcionais e estruturais do sistema de ensino; as concepções de trabalho e de ensino; preconceitos e estereótipos sobre a clientela considerada mais carente. Ademais, como os alunos do Ensino Médio das escolas públicas, na sua maioria, são oriundos das classes populares, a evasão passa a ser mais séria, inviabiliza a continuidade dos estudos, fato que priva o aluno, dessa faixa etária e classe social e econômica, de ter mais chances de cursar o Ensino Superior ou de inserir-se no mercado de trabalho.

Segundo Azevedo e Reis (2013), alguns fatores referentes à evasão têm gerado uma discussão ligada, na maioria das vezes, aos resultados quantitativos de aprendizagem os quais têm demonstrado alto índice de repetência e abandono no Ensino Médio público, como afirmam os autores:

O Ensino Médio, como etapa final da Educação Básica, tem sido o foco permanente de discussões, reflexões e problematizações no âmbito da mídia, dos círculos acadêmicos, das organizações econômicas e em diversos espaços da sociedade. Isso se deve, em grande parte, ao histórico quadro de fracasso escolar que essa etapa da educação formal tem conservado ao longo das últimas décadas. O problema do Ensino Médio, historicamente constatado, é hoje um dos principais desafios para as políticas educacionais, em função das perdas materiais e humanas determinadas pelos baixos resultados alcançados. (AZEVEDO; REIS, 2013, p. 28).

Nesse contexto, investigar a evasão escolar no Ensino Médio implica compreender questões históricas, sociais e econômicas dos alunos envolvidos. Essa história deve ser enxergada como parte de uma totalidade, visto que segundo Frigotto e Ciavatta (2011):

Qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais que se queira tratar no plano da historicidade, vale dizer, no campo das contradições, mediações e determinações que o constituem, implica necessariamente tomá-lo na relação inseparável entre o plano estrutural e o conjuntural. Por outra parte, implica tomar o objeto de análise não como um fator isolado ou soma de fatores, mas através das mediações que o constituem como parte de uma totalidade histórica. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011, p. 621)

Dessa maneira, o Ensino Médio não pode ser discutido isoladamente, ou seja, as políticas, ideologias e concepções relativas à educação, nessa etapa, somente terão sentido se analisadas no conjunto das relações sociais inseridas em um determinado contexto histórico.

Historicamente, no Ensino Médio, o que tem prevalecido é a tentativa de superar um currículo marcado pela dualidade entre uma educação voltada para uma formação propedêutica (continuidade dos estudos) e uma educação voltada para o trabalho. Assim, para Fritsch, Vitelli e Rocha (2014, p. 133), “o Ensino Médio, como etapa final da Educação Básica, mantém-se como objeto de análise e discussão, e, especialmente, tem sido um desafio equacionar a dualidade entre o seu caráter profissionalizante e ou propedêutico”.

Nesse âmbito, a busca por uma educação voltada para uma formação plena do indivíduo que vise não apenas a formação para o mercado de trabalho e ou para ingressar no Ensino Superior, deve ser entendida como uma luta que se arrasta por décadas. De acordo com Fritsch, Vitelli e Rocha (2014, p. 134) a universalização do Ensino Médio com qualidade pressupõe:

Ações que visem a inclusão dos alunos no processo educacional com garantia de acesso a educação, permanência na escola e conclusão de estudos com bom desempenho; respeito e atendimento a diversidade socioeconômica cultural, de gênero, étnica, racial e de acessibilidade, promovendo igualdade de direitos; e o desenvolvimento da gestão democrática (FRITSCH; VITELLI; ROCHA, 2014, p. 134).

Por conseguinte, Dourado (2011, p. 7) pontua que “na história da educação brasileira, o Ensino Médio e a Educação Profissional vêm sendo marcados por políticas, programas e ações que traduzem a secundarização dessas etapas e modalidades da educação básica”. Sobre as políticas desenvolvidas nos últimos anos, o autor afirma:

Nos últimos anos, novas políticas foram direcionadas à educação básica, em todas as etapas e modalidades. Lembre-se a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em vigor desde janeiro de 2007, a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que aprova a ampliação da obrigatoriedade, propondo a universalização na educação de 4 a 17 anos, até 2016. E, especialmente no Ensino Médio e educação profissional, a aprovação do Decreto nº 5.154, de 2004. Todo esse processo, apesar dos avanços legais, traduz a complexidade e a busca de organicidade das ações, programas e políticas, de modo a garantir a universalização do ensino obrigatório de 4 a 17 anos, até 2016. (DOURADO, 2011, p.7).

Logo, afirma-se que, embora tenham sido elaboradas políticas para o desenvolvimento do Ensino Médio, como o Decreto nº 5.154/2004 - que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional quanto a educação e dá outras providências – e, a Emenda Constitucional nº 59/09 -que propõe a universalização na educação de 4 a 17 anos, os baixos índices de matrículas e os índices de evasão nessa etapa, revelam

a necessidade de políticas específicas que visem à democratização do acesso e a permanência dos alunos no Ensino Médio. São necessárias políticas que primem pela qualidade do ensino, visto que uma educação básica de qualidade para todos deve atender as finalidades propostas para o Ensino Médio, como prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96 no art. 35:

O Ensino Médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Para que seja efetivada essa qualidade na Educação Básica, como prevê a LDBEN 9394/96, Fritsch, Vitelli e Rocha (2014) abordam a necessidade de se formular políticas públicas que sejam voltadas para o atendimento a essa etapa. Portanto, concorda-se com os fatos apresentados pelos autores pois, os alunos do Ensino Médio encontram-se em condições de defasagem idade-série e compõem um universo bastante representativo numa análise geral sobre a Educação Básica brasileira.

Os autores mencionados afirmam que:

Para além da universalização do acesso à educação, é preciso também a implantação de políticas voltadas a permitir a possibilidade de o estudante permanecer na escola, dando continuidade a seus estudos, até a conclusão de cada etapa do sistema educacional. Desde muito tempo, a literatura tem apontado que a repetência gera consequências muito negativas, não somente para o indivíduo, mas para o sistema educacional como um todo (FRITSCH; VITELLI; ROCHA, 2014, p. 147).

À vista disso, para Fritsch, Vitelli e Rocha (2014, p. 147), a situação de repetência, defasagem idade-série dentre outras situações vivenciadas pelos alunos do Ensino Médio noturno, estimulam a evasão “impedindo o fluxo do aluno no sistema educativo”.

3.1 FATORES ATRIBUÍDOS À EVASÃO SEGUNDO O DISCURSO DE EX-ALUNOS E PROFESSORES

Para coleta dos dados referentes aos motivos da evasão escolar no Ensino Médio noturno em Montes Claros², foram realizadas entrevista com alunos e professores em 5 escolas na cidade de Montes Claros, que atendiam ao Ensino Médio regular noturno. Foi possível identificar e fazer a contagem desses alunos pelo fato de essas informações constarem nos documentos do SIMADE (Sistema Mineiro de Administração Escolar).

Para a identificação dos alunos evadidos, foram localizados os nomes dos alunos na documentação que continha como exemplo o seguinte registro: aluno encerrado em 01/05/2012 – Motivo do Encerramento: deixou de frequentar; e, do aluno que no Livro de matrícula, constava registrado como: abandonou o curso. Para a realização das entrevistas, foram listados 189 ex-alunos das cinco escolas³, sendo quarenta e três da escola A, cinquenta e um da escola B, quarenta e seis da escola C, trinta e cinco da escola D e quatorze da escola E. Desses, foram procurados e ou contactados noventa e cinco ex-alunos. A amostra finalizou em vinte ex-alunos. O critério de escolha dos alunos foi realizado aleatoriamente, porém seguindo parâmetros, como: ter deixado de frequentar a escola no período referente ao recorte da pesquisa que corresponde aos anos entre 2010 e 2013.

Além da entrevista semiestruturada com os alunos evadidos, aplicou-se questionário aos professores das escolas selecionadas. Em relação aos professores foram aplicados trinta e três questionários ao todo, no universo de cinco escolas nas quais, o Ensino Médio regular noturno, ainda estava em funcionamento. O questionário foi elaborado com nove questões fechadas que permitiram a caracterização dos sujeitos, dentre outras questões. Também, quinze questões abertas sobre a problemática da pesquisa e questões sobre a precarização do trabalho docente. Ressalta-se que as entrevistas com os professores do Ensino Médio das respectivas escolas foram realizadas no horário de trabalho dos mesmos.

Pode-se destacar que vários foram os fatores apresentados pelos entrevistados durante as entrevistas. Entre os fatores atribuídos pelos alunos e professores à evasão escolar, alguns estão relacionados à necessidade de trabalhar, à gravidez precoce, ao desânimo para os estudos, desmotivação, dificuldade de locomoção, além da falta de programas de governo para o Ensino Médio que incentivem a permanência dos alunos na escola. Para esse estudo em questão foi selecionado alguns fatores que serão apresentados no decorrer da discussão.

Nesse sentido, Volpi, Silva e Ribeiro (2014, p. 6) pontuam que, independentemente do lugar, ou seja, do Estado ou da região onde esses alunos moram, a relação desses jovens com a escola mantém o mesmo padrão, isto é, “os obstáculos também são semelhantes.

2. Pesquisa realizada no período de 2014 a 2017, em todas as escolas de Montes Claros que ofereciam o Ensino Médio regular noturno no período da realização da pesquisa.

3. As escolas foram denominadas A,B,C,D e E, para manter o anonimato das mesmas.

Alguns deles estão relacionados ao contexto socioeconômico como: a necessidade do trabalho, a gravidez precoce, a violência familiar e no entorno da escola”. Outras dificuldades estão relacionadas à organização do trabalho escolar, como por exemplo: os conteúdos distantes da realidade vivida por esses alunos, a gestão da escola, a desmotivação, a violência dentro e fora da escola, às condições precárias dos estabelecimentos de ensino e às precárias condições de trabalho dos professores.

A necessidade de trabalhar foi um fator externo à escola mencionado pelos alunos evadidos. Dos entrevistados, sete justificaram que o motivo para o abandono da escola estava relacionado ao trabalho ou ao sustento, e, esse trabalho, segundo os entrevistados, gerou muito cansaço e desânimo em função da longa jornada. Há ainda, a dificuldade de administrar estudos e trabalho, como relatado a seguir:

Desânimo, pois comecei a trabalhar, eu estudava à noite, aí eu ficava muito cansada, aí acabei desistindo. (AE15)

Ah! É porque eu comecei a trabalhar né! Comecei a estudar de noite, chegava cansado, fui desanimando. Aí eu fui e parei! (AE13)

Os professores entrevistados apontaram que a entrada precoce dos jovens no mercado de trabalho em função da necessidade de se manterem e da ajuda no sustento familiar, como um dos maiores causadores da evasão no Ensino Médio noturno. Registre-se:

Necessidade que o aluno tem de trabalhar, fato que o leva a ter dificuldades de conciliar emprego e estudos. Questões pessoais como: alunas que têm filhos, marido, casa. Alunas grávidas e etc. (P5)

Questões familiares, cansaço com o trabalho diário, violência no espaço escolar e nas ruas, o que causa insegurança. (P6)

Em relação à maternidade precoce, ex-alunos e professores entrevistados, apontaram esse fator como causador da evasão escolar, como se observa nas falas logo abaixo:

Que eu engravidei...Aí eu fiquei sem ânimo de ir à escola... Aí eu fui e parei. Eu tava com 17. (AE1)

Engravidei de Isabela, aí não teve como, ela não ficava com ninguém, aí depois veio a outra. (AE7)

- Maternidade e paternidade precoces.

- Falta de motivação e orientação da família, professores, sociedade, escola.

- Cansaço, após um longo dia de trabalho
- Oportunidade, trabalho em tempo integral.
- Aulas pouco produtivas por parte de alguns profissionais. (Alguns por estarem esgotados por causa da longa jornada). (P3)
- Fator financeiro, trabalho, cansaço, gravidez precoce. (P14)

Por conseguinte, quanto ao trabalho na adolescência e à gravidez precoce, concorda-se com Laranjeiras, Iriart e Rodrigues (2016, p. 122) ao dizerem que o adolescente ou jovem que enfrenta uma gravidez precoce ou entra, precocemente, no mercado de trabalho, têm a sua juventude roubada, ou seja, ao antecipar a vida adulta, perdem a oportunidade de “usufruir das experimentações – afetivas, biopsíquicas e cognitivas (quadro que afeta, sobretudo, estudantes da escola pública) – típicas de um breve ciclo da vida, importantes para a vida adulta”.

Nesse sentido a questão socioeconômica é confirmada por Soares (2011) quando aponta que a gravidez precoce é um fenômeno que “parece impressionar a sociedade contemporânea. Embora se conforme como um objeto complexo cuja análise remete à totalidade social” é tratado, no entanto, de maneira isolada, fragmentada. A escola diante dessa situação segue o mesmo caminho não conseguindo manter as alunas grávidas na escola ou o seu retorno após o parto.

Percebe-se ainda no discurso dos entrevistados que o desânimo para os estudos devido as dificuldades causadas pelas dificuldades de frequentar a escola, como por exemplo a longa jornada de trabalho diário que antecede a escola, a dificuldade de se manterem na escola, o deslocamento, e a falta de políticas públicas que amparem e incentivem o aluno a permanecerem na escola contribuem para que suas forças sejam minadas e conseqüentemente o aluno desista de concluir essa etapa de ensino.

Nesse contexto, os motivos que contribuíram para a evasão, conforme o discurso dos professores, estão relacionados a questões internas e externas à escola. Assim, mencionam-se aspectos de infraestrutura da escola, aspectos metodológicos para a realização do trabalho, a falta de recursos materiais e questões relacionadas à precarização do trabalho docente. Por fim, a falta de políticas que incentivem esses alunos a permanecerem na escola e concluírem o Ensino Médio.

4 | CONCLUSÃO

Sendo a evasão um problema crônico e histórico no contexto educacional brasileiro, ela acontece em todos os níveis da Educação Básica. Ao se tratar do Ensino Médio noturno, constata-se que esse fenômeno acontece entre alunos das classes menos favorecidas posto que não se percebe sua frequência nas classes privilegiadas da sociedade. A evasão

perpetua o ciclo da pobreza pois, interrompe o processo de formação dos alunos e prejudica suas perspectivas de continuidade dos estudos, de trabalho e ascensão social.

Destaca-se ainda em relação à evasão escolar no Ensino Médio que a intermitência das políticas contribuem para a manutenção dessa situação pois, em alguns momentos recua e, em outros, avança como no caso da promulgação da LDBEN 9394/96 que houve um avanço no sentido de integração dessa etapa, e o grande retrocesso com a promulgação da Lei 13.415/2017 que precariza o trabalho docente com a contratação de professor por notório saber. Consequentemente, influencia de maneira negativa o processo ensino-aprendizagem, dentre outras questões.

Constata-se que a necessidade de trabalhar apontada pelos professores, também foi declarada pelos alunos como um dos motivos para evasão. Registra-se que os entrevistados disseram que o motivo para a evasão estava relacionado à necessidade de trabalhar para se manterem ou ajudarem no sustento da família, mencionando que a jornada diária é muito longa, além da dificuldade de conciliar o trabalho com os estudos, quer seja no horário de aula e ou nas atividades extraclasse.

Os discursos dos entrevistados revelaram que o motivo da evasão também está relacionado à gravidez precoce. Pode-se afirmar que gravidez pode acontecer em qualquer momento, seja no Ensino Médio ou em estudos posteriores. No entanto, a questão da evasão não está na gravidez não programada e sim, no fato dessas alunas pertencerem à classe econômica de baixa renda. Essa realidade associada à gravidez interfere diretamente na decisão de deixar a escola.

Para concluir, de acordo com Marchesi e Perez (2004, p. 23), afirma-se que não existe uma única explicação para o fracasso escolar. Logo, deve-se considerá-lo à partir de uma perspectiva multidimensional “este, como a própria educação, é uma realidade difícil de apreender porque nela influem de forma interativa, múltiplas dimensões, cuja influência relativa, além disso, varia ao longo do tempo”. Nesse sentido pode-se afirmar que condições sociais, familiares, o sistema educacional, a organização e funcionamento das instituições de ensino, a prática docente e a disposição do aluno para a aprendizagem, estão relacionadas; desse modo, à evasão que faz parte da realidade do fracasso escolar no Ensino Médio regular noturno, e que, no entanto, precisa-se de uma atenção especial da sociedade e das políticas públicas educacionais, na tentativa de erradicar o problema.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. C.; REIS, J. T. - **Reestruturação do ensino médio: pressupostos teóricos e desafios da prática.** — 1ª. ed. — São Paulo: fundação Santillana, 2013.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 dez. 1996, p. 27.833.

_____. Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004. **Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 26 jul. 2004, p. 18.

_____. Lei 13.415/2017. - **Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm. Acesso em 04/05/2020.

_____. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 – Disponível em:** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em 04/05/2020.

DORE, R. - **Evasão e repetência na rede federal de educação profissional** - XXXVII RediTec - Reunião dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica - Maceió – Alagoas. Setembro 2013. Disponível em: <http://www.reдитеc.ifal.edu.br/arquivos-1/apresentacoes/dia-04-09/Tema%2005%20-%20Evasao%20e%20Repetencia%20na%20Rede%20Federal%20de%20Educacao%20Profissional.pdf/>

DOURADO, L. F. - **Retratos da Escola/Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação** (Esforce) – V. 5, n. 8, jan./jun.2011 – Brasília: CNTE, 2011 – Semestral.

FRIGOTTO G., CIAVATTA M. - **Perspectivas sociais e políticas da formação de nível Médio: Avanços e entraves nas suas modalidades.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul.-set. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15/04/2017.

FRITSCH, R., VITELLI, R. F., ROCHA, C. S. - **Para que jovens? Que políticas? – perfil de alunos ingressantes no ensino médio e políticas educacionais.** Brasília: IFB/CEPROTEC/RIMEPES, 2014.

PATTO, M. H. S. - **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

SOARES, C. B.; - **Juventude e saúde: concepções e políticas públicas** - Simpósio Internacional sobre Juventude Brasileira: Juventudes Contemporâneas: Um Mosaico de Possibilidades. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011. 362p.

VOLPI, M., SILVA, M. S., RIBEIRO, J. - **10 desafios do ensino médio no Brasil: para garantir o direito de aprender de adolescentes de 15 a 17 anos.** 1. ed. – Brasília, DF: UNICEF, 2014.

CAPÍTULO 4

SUBVERSÃO EM PERFORMANCE NA ESCOLA PÚBLICA E DIÁLOGOS COM AS POLÍTICAS CULTURAIS

Data de aceite: 01/10/2020

Thiago Camacho Teixeira

<http://lattes.cnpq.br/2862772073228990>

<http://orcid.org/0000-0001-9890-577X>

ECA-USP.

UNESP.

UNIP.

RESUMO: Neste artigo, busquei relações entre a subversão em artes, na transgressão como elemento da performance, com aspectos das economias locais em cultura, no espaço da escola pública, onde sou professor. No percurso de meu doutorado, construo paralelos com alguns conceitos de política cultural no sistema econômico e político vigente, chamando a atenção crítica para a arte formatada nos ambientes de educação apenas como um produto restrito a dissimular ausências e carências, a falta de acesso às ampliações de percepções estéticas, que evocam para mim um embate contra a simples reproduzibilidade de sistemas artísticos. Benhamou, no texto *A economia da cultura*, fala em política cultural e pública de forma que estas possam construir pontes entre a arte, tomada como uma imanência completa e total do indivíduo e sua idiosincrasia – utopias pessoais, realidades internas, ontológicas e subjetivas –, e o sistema do qual o mercado faz parte, com seus efeitos monopolistas. Desse modo, podemos mostrar um pouco sobre como estabelecer essas relações entre arte crítica subversiva,

de confronto ideológico, moral, institucional, burocrático, com as políticas culturais que podem revitalizar espaços, gerar economias locais, sociais, e a geração de receitas em contato com o aspecto de mercado, sem que este absorva totalmente o ato criativo, transformando-o num produto sem história, sem vida, “sem alma”, a não ser que esse seja o objetivo da produção artística em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Performance, Escola pública, Políticas culturais.

PERFORMANCE, SUBVERSION IN PUBLIC SCHOOL, CULTURAL POLICIES AND DIALOGUES

ABSTRACT: In this article, I looked for relationships between subversion in arts, transgression as an element of performance, and aspects of local economies in culture inside the public school space, where I am a teacher. In the course of my doctorate, I draw parallels with some concepts of cultural policy in the current economic and political system, doing critical attention to art formatted in educational environments only as a product restricted to concealing absences and needs, the lack of access to expansions. In the aesthetic perceptions, which evoke for me a struggle against the simple reproducibility of artistic systems, with the students, I question for everybody about it. Benhamou, in the text *The economy of culture*, talks about cultural and public policy, so that they can build bridges between art, taken as a complete and total immanence of the individual and his idiosyncrasy - personal utopias, internal, ontological and subjective realities -, and the system of which the market is a part, with its

monopolistic effects. In this way we can show a little about how to establish these relationships between subversive critical art, of ideological, moral, institutional, bureaucratic confrontation, with cultural policies that can revitalize spaces, generate local, social economies, and the generation of revenues in contact with the market aspect, without it totally absorbing the creative act, transforming it into a product without history, without life, “without soul”, unless that is the objective of the artistic production in question.

KEYWORDS: Performance; Public school; Cultural policies.

1 | INTRODUÇÃO

Em período de Pandemia mundial, como tragédia histórica do século XXI, algumas questões são discutidas com proeminência e até com perturbação. Questões que já eram relevantes e oportunas para o debate.

As diversas organizações sociais pelo mundo debatem um assunto comum: arte, cultura e educação, como promovê-las? Quais seus impactos? Quais suas relações com a produção geral e com o bem-estar de uma nação, um estado, uma cidade ou uma realidade local? Como permitir que um povo tenha acesso cada vez mais igualitário aos seus bens artísticos, culturais e educacionais, e como subsidiar eticamente e moralmente esse acesso, tendo em vista o comprometimento dos orçamentos construídos por esse mesmo povo? O que se torna prioridade, e o que deve ser dispensado no momento?

Não discutiremos sobre a urgência da situação, nem sobre o que é mais importante comparativamente, nem tampouco direi o que deve ser feito. Fiz reflexões anteriores ao nosso cenário, para talvez, apenas talvez, apontar para associações e ações que possam ter algum impacto, que já tínhamos antes.

Neste texto, estas perguntas ficam mais ásperas quando, defronte às regras e funcionamento do sistema de mercados, há a percepção de ausência. Essa ausência e o seu consequente vazio caracterizam um furto de pertencimento, porque o que é construído e patrocinado coletivamente, com esforço plural, não pode ser apropriado por individualidades – nem tiranias particulares. Aqui aparece o Estado. Na sua concepção literal – de Estado nacional, quando República e quando Democracia. Quando devolve às pessoas os seus investimentos sob algumas formas, dentre elas, as dos direitos sociais e dos seus bens. Rebuscar essa presença, e o preenchimento de que nos demos por falta, é a experiência que teremos nestas reflexões.

2 | DIREITOS SOCIAIS, EDUCAÇÃO E O SENTIDO DA REFLEXÃO DA PERFORMANCE

A partir das reflexões em torno da pesquisa qualitativa e de seus princípios, frente às minhas práticas como artista-educador, aponto para a consideração de que a experiência em si pode aparecer enquanto forma própria de produção. Com essa percepção, a que Oscar Jara Holliday me ajudou a atingir em *Para sistematizar experiências* (2006), ainda

vem à tona a compreensão de que cada indivíduo tem a sua experiência nos campos socioculturais e também na sua subjetividade e imanência, seu campo sensorial próprio, o que significa dizer que além de ser influenciado pelo meio, por sua trajetória de vida em sociedade, pela tecitura contextual e política de que é proveniente, ele é também produtor de sua própria *imanência subjetiva* e ontológica. Esse grupo de influências sobre seu próprio modo de produção, de investigar e de saber conhecer e a premissa de que cada Ser social é um universo consubstanciam a possibilidade de sistematizar vivências no interior de suas próprias lógicas, transformando isso em autoexpressão, autoconsciência, idiosincrasia, utopias pessoais e/ou em produto, que pode ser capitalizado no sistema vigente e ser relacionado a esses modos de ser, de existir e de criar do indivíduo em relação ao sistema social, econômico e político em que reside.

Frente a essas considerações, utilizei a Performance como linguagem, porque ela tem potencial de imanência subjetiva e de vivência como pesquisa e ato criativo no espaço da cena contemporânea, e, também, porque um de seus elementos componentes, a subversão, chamou-me a atenção. Por que a Subversão? A performance nasceu na Modernidade e herdou dela a transgressão a aspectos morais, institucionais e até legais. Mas não só: a performance subverteu com o passar do tempo seus próprios sistemas artísticos, alterando a própria Estética da arte e do movimento no ato criativo, quando também foi absorvida pelo mercado.

Em minha pesquisa de doutorado, proponho reflexão e deflagração crítica acerca da realidade na educação pública: precariedade material advinda do baixo recurso, desvalorização radical de professores, insalubridade, violência, tráfico de drogas, abandono, falta de condições adequadas para o ensino-aprendizagem. São professores, diretores, funcionários, estudantes, comunidade escolar e local nos depoimentos da pesquisa: todos já sentiram ao menos uma vez a vontade de NÃO voltar mais à escola, com reclamações, insatisfações, medos, sensação de descaso e uma profunda reivindicação de melhorias. A sensação de que poucos querem estar na escola e a imagem de um espaço repressor, chato e enfadonho são um importante sintoma e diagnóstico para uma sociedade¹.

Nessas identificações, encontro respaldo teórico nas referências de Marilena Chauí quando chama a atenção para o fato de que a Democracia não é apenas um sistema eleitoral e a divisão de poderes pura e simplesmente. Para uma Democracia ser de fato plena é importante que haja a criação de direitos sociais que diminuam as distâncias abismáticas entre as desigualdades extremas na oposição privilégio x carências. A autora defende, assim, que a geração de oportunidades só é possível quando se pensa em apoio social, que não pode ser regulado apenas pelo mercado, mas em uma relação dialógica com ele. A educação aparece, então, como um desses direitos. E ela é um direito porque é democrática, gratuita, de acesso, consequências e repercussão republicanos. A qualidade da educação há que ser buscada para a eficiência e efetividade dessas relações.

1. Relatos encontrados na página A Escola Pública é Nossa, que criei junto aos estudantes.

Marilena critica a estrutura do neoliberalismo porque no contexto operado por esse sistema há a separação entre as relações estabelecidas pelo mercado e pelo Estado. O neoliberalismo global tem suprimido direitos sociais, e, no Brasil, com o governo Bolsonaro, tem alargado o espaço privado, das arbitrariedades e das tiranias individuais, e encolhido o espaço público dos direitos. Dá-se então o vazio observado em pastas como Saúde, Educação e Cultura.

Os direitos sociais suspensos deixam de garantir a sobrevivência e o acesso de grande parte da população a melhores condições, inclusive na escola, que propiciariam mais emprego e geração de renda, receita e atributos que fortaleceriam a economia. No entanto, nesse efeito sistêmico, cada vez mais áspero, o Estado e o governo protegem apenas interesses particulares do espaço privado, deixando à margem em regime de privação grande parte da população. Esses direitos, pilares democráticos, são transformados em produtos e serviços que são comprados e vendidos no mercado, e o acesso fica cada vez mais circunscrito a essa relação, com enxugamento do incentivo público. Há então a manutenção de uma relação hierárquica entre proprietários que lucram e os não proprietários, dominados politicamente e explorados economicamente, especialmente no trabalho desvalorizado.

Este é o sentido da reflexão que a performance e seu elemento subversivo poderia, conforme acreditei, abordar no contexto da escola e das políticas públicas e culturais. Questionar aspectos burocráticos, morais, institucionais e políticos de que falávamos a partir das necessidades e reivindicações dos próprios estudantes, trabalhadores, famílias e comunidades.

3 | AÇÕES CULTURAIS E PERFORMANCES COM OS ESTUDANTES

Na exposição cultural “Uma nova chance”, estudantes da Educação de Jovens e Adultos apresentam seus anseios e vontades com relação às profissões, para as quais lançam suas expectativas pós-graduação (Figura 1). Apresentam sob a forma de expressão visual, mesmo com poucos recursos e materiais, mensagens e códigos que metaforizam suas pretensões de melhorias de vida, de projeção de desenvolvimento e de crescimento profissional. A experiência, que ocorreu na escola da rede municipal de São Paulo EMEF Otoniel Mota, trouxe à tona a criatividade de estudantes em desenvolvimento na escola pública, republicana e democrática, e uma emanção de esperança de integração na sociedade, de apreço ao investimento político e ao combate à exclusão daqueles que precisam de um emprego digno e de oportunidades educativas de mais qualidade. Seus desejos e vidas podem ser melhorados através da educação e do ato criativo, com apoio da sociedade e de seus sistemas.



Figura 1 – Exposição cultural “Uma nova chance”, Escola Municipal Otoniel Mota

Fonte: Arquivo pessoal do autor, 2019

Na Escola Estadual Professor Renato Braga, realizei a performance com a “máscara neutra” com os estudantes (Figuras 2, 3 e 4) tendo como referência *The Wall*, de Pink Floyd, ideia consubstanciada pelos próprios estudantes, que identificaram na “máscara neutra” uma forma visual de metaforizar a alienação, a identificação da manipulação proveniente de grupos políticos, econômicos e sociais que, muitas vezes, movem-nos de forma acrítica e inconscientes do poder e distantes das possibilidades de formação da arte, da cultura e da educação.

Os estudantes ocuparam os espaços da escolas reafirmando princípios republicanos e democráticos da escola pública, como uma necessidade e como um direito social, para dizerem “a escola pública é nossa” e para reagirem aos modelos de gestão e de política excludente que negam estes princípios por meio da alienação e da ideologia. Os estudantes querem mais políticas públicas e culturais para que possam ser e existir com suas opiniões e desejos sustentados, para consolidar suas expectativas com maiores condições, para se expressarem com mais acesso a materiais, espaços de ensino-aprendizagem, consubstanciando sujeição de seus próprios saberes e construções de conhecimentos decoloniais, com mais participação na criação e consolidação do próprio currículo como um espaço de disputas.

Para a formulação de seus próprios objetivos, de seus familiares e das comunidades locais, de acordo com as suas necessidades, requerem mais ações culturais que desenvolvam seus laços. Eles querem o sentimento de pertencimento no processo, por

meio da elaboração do que precisam, com maior relação com o que fazem e com o que estudam, para que casos gritantes sejam impossibilitados, tais como os de sujeitos alienados ou até mesmo analfabetos ou analfabetos funcionais que chegam ao Ensino Médio sem condições adequadas para o exercício pleno da cidadania e da luta por mobilidade social. Querem desvendar poeticamente e praticamente o véu alienante e embaçado que encobre suas visões e percepções.



Figura 2 – Performance com a “máscara neutra”, Escola Estadual Professor Renato Braga

Fonte: Jared Mehmetof, estudante da escola, 2014



Figura 3 – Performance com a “máscara neutra”, Escola Estadual Professor Renato Braga

Fonte: Jared Mehmetof, estudante da escola, 2014



Figura 4 – Performance com a “máscara neutra”, Escola Estadual Professor Renato Braga

Fonte: Jared Mehmetof, estudante da escola, 2014

Durante a realização da reorganização escolar, quando Geraldo Alckmin, então governador do Estado de São Paulo, mandou fechar escolas estaduais, precarizando ainda mais as condições de ensino da população, realizei outra performance com estudantes e o grupo Desvio Coletivo, de que faço parte (Figura 5). A ocupação dos estudantes é contundente porque afirma, como dito anteriormente, direitos sociais que consolidam uma democracia, quando dizem: “Nós somos a escola”. A democracia, para ser plena, não se resume somente na divisão de poderes, ou no sistema livre eleitoral de partidos e na eleição promovida pela votação do povo. Uma democracia plena é também a criação e consolidação de direitos sociais, e isso acontece quando o povo percebe coletivamente a importância de não permitir disparidades e desigualdades abismáticas. Quando há empatia e consciência de que praticamente e concretamente o bem-estar de todos depende de relações harmônicas e pacíficas, desenvolvimentistas e sociais, há o esforço comum, porque todos entendem que dele há obtenção de resultados integrados.



Figura 5 – Ação com os estudantes, Escola Estadual Maria José
Fonte: Arquivo pessoal do grupo Desvio Coletivo e do autor, 2015-2016

Outra performance realizada na Escola Estadual Professor Renato Braga foi a que utilizou materiais didáticos propostos pelos poderes públicos nas secretarias de educação em São Paulo (Figuras 6 e 7): produção visual de algumas críticas e questionamentos que engrossam a crítica contra a alienação promovida por um material enfadonho, conteudista, descontextualizado na realidade precária de defasagem entre estudantes que chegam ao ensino médio sem saberem ler e interpretar.



Figura 6 – Performance com utilização de material didático, Escola Estadual Professor Renato Braga

Fonte: Arquivo pessoal do autor, 2014-2015



Figura 7 – Performance com utilização de material didático, Escola Estadual Professor Renato Braga

Fonte: Arquivo pessoal do autor, 2014-2015



Figura 8 – Desenho “Lágrimas da periferia”

Fonte: Brunna Cunha, 2014²

Já a performance “Passa por cima” (Figura 9) realizei em parceria com Gustavo Chams em seu projeto *Brazilian Spring*, para a faculdade Visual College of Art and Design, VCAD, em Vancouver, Canadá. Na ação, os estudantes colam fotos suas na rua, no chão, fechando a passagem e forçando os transeuntes a pisarem em seus rostos no chão,

2. Desenho produzido pela estudante do ensino médio Brunna Cunha, uma produção sensível sobre a vivência nas escolas dessa região da cidade.

metaforizando uma sociedade que passa por cima e pisa em cima de seus direitos. No decorrer da performance, os próprios estudantes deitam no chão, na Avenida Paulista, de modo que as pessoas tenham que ou desviar ou “pisar em seus corpos”.

Este é o texto de minha autoria lido no dia da performance:

VOCÊ PASSOU POR CIMA DE ALGUÉM HOJE?

Somos educadores, ou pensamos educação.

Quando o Estado nos disse que a democracia era a consolidação de direitos, nós acreditamos. Acreditamos na justiça de que todos teríamos garantias de dignidade, bem-estar e uma educação pública-gratuita e de qualidade.

Mas o que vimos foi que esta relação com o Estado era negligente, desproporcional nas partes que mais necessitávamos.

Perguntamos: Qual a procedência desses direitos? O Estado nos respondeu: Teus próprios bolsos.

Nós não desistimos. Começamos a pagar por aquilo que antes haviam dito que já era nosso e por aquilo que entendemos por direito. Fomos extorquidos pelos mais altos impostos. E neste cenário já sombrio, o Estado nos devolveu a anulação do voto democrático.

Devolveu-nos também os piores índices de carência na educação – alguns dos piores do Ocidente.

Quando resolvemos reivindicar pelos nossos direitos básicos, pelo direito de ESTUDARMOS, criticaram-nos como desordeiros. Os poderosos, donos desse mesmo Estado que nos extorquiou, estão blindados. Estes, são vistos como criadores de ordem. Nós, lutando por um futuro melhor: Desordeiros.

Fomos brutalmente oprimidos pela polícia, fomos tratados como a escória causadora dos problemas da sociedade.

A grande mídia nisso tudo tira o próprio rabo da reta para defender seus próprios interesses.

Estamos deitados no chão, porque lá fomos colocados por eles e por alguns de vocês.

Fomos pisados diariamente pelos que ignoraram o que se passou e deram suporte aos opressores. Passaram por cima de nossos rostos, de nossos corpos, de nossa história, de nossas memórias, e de nossos valores.

E você? Passou por cima?

Queremos sair daqui, mas não podemos sem a sua ajuda. Um por um, faça a diferença. (CORREÇÃO CEGA).

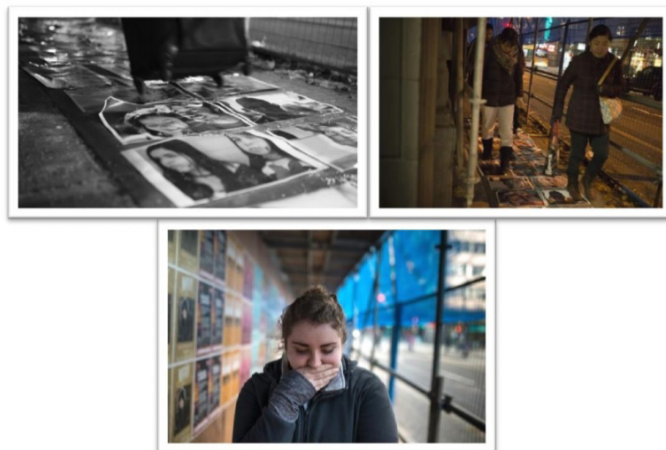


Figura 9 – Performance “Passa por cima”, Vancouver, Canadá, com Gustavo Chams. E Avenida Paulista, em São Paulo, com Thiago Camacho Teixeira.

Fonte: Bruno Melero, Gustavo Chams, 2017

4 | ESTADO, MERCADO E INVESTIMENTO CULTURAL

A partir do texto *A economia da cultura*, de Benhamou (2007), pude perceber ainda mais a importância e a urgência de conciliação dos programas públicos de Estado, das políticas públicas e culturais com o sistema de mercado, inerente à realidade sistêmica capitalista atual, porque as necessidades da população são urgentes, fazendo-se fundamental a criação e consolidação de pontes que estabeleçam a geração de recursos de subsistência, estabilidade econômica coletiva e geração de receita com o fortalecimento de economias locais a partir destas atividades e ações. Promover direitos sociais que fomentem e desenvolvam recursos a partir dos mesmos, melhorando a vida das pessoas e propiciando suas atividades na escola, nos programas culturais e criativos em questão.

Algumas premissas que constroem as fundamentações dessas considerações no texto de Benhamou demonstram como as políticas da cultura podem revitalizar espaços gerando economia própria nos mesmos, alavancando relações de produção. Esse desenvolvimento precisa de equilíbrio entre programa público e liberdade econômica³.

3. Algumas dessas premissas apontadas por Benhamou resgatam o entendimento de base da *economia de Pareto*. O princípio de Pareto advém da observação natural de Vilfredo Pareto de que apenas poucas vagens em seu jardim produziam a maioria das ervilhas. Conhecida como regra do 80/20, demonstra que 80% dos efeitos vêm de 20% das

A autora baseia-se na ideia de que a livre concorrência nos mercados permite atingir o máximo de bem-estar coletivo, sendo que a intervenção pública ganha legitimidade para corrigir as falhas desse mercado. Nesse contexto, a importância do Estado se faria evidente porque permitiria corrigir tais disparidades produzidas pelo homem e/ou pela natureza. A partir daí, pode-se ter com maior vigor paradigmas de reflexão sobre o conflito entre espaço público e espaço privado.

Assim, podemos pensar, a partir de Benhamou, que o gasto público promove efeito multiplicador sobre a atividade econômica porque gera valores na organização e produção sociais, aparecendo então como investimento. Mais exatamente, investimento público para diminuir fatores de incerteza e para garantir que gerações futuras desfrutem de patrimônios conservados e enriquecidos.

O Estado dispõe de uma série de recursos em matéria de ações que dependem do grau de dependência do setor, das pressões internacionais ou da própria tradição, recursos que constituem algumas modalidades de intervenção dos poderes públicos:

- políticas de regulamentação: disciplinam o sistema dos preços ou o jogo da concorrência, promovendo assim o equilíbrio das contas, receitas, valor de produtos e gastos etc.;
- subvenções e taxas parafiscais: fundos de garantia que se transformam em empréstimos fiscais, por exemplo;
- mecenatos: incentivos privados.

Benhamou discorre também sobre alguns pontos controversos acerca da intervenção pública de Estado na economia e na cultura e apresenta algumas críticas feitas e alguns problemas:

- Estado grande, forte – corrupto;
- ineficiência das instituições e regulamentações nas relações com o mercado;
- não é porque o mercado falha que se deve recorrer ao Estado com um mecanismo ainda menos eficiente;
- superavaliação de efeitos externos positivos e má redistribuição;
- rendas e excesso de proteção;
- instituições culturais como monopólios no seu segmento de mercado, fixando preços abusivos;
- restrição à exportação de obras;

causas. Pareto desenvolveu tais conceitos observando que este padrão se repete na natureza e na vida social, no contexto da distribuição de renda e riqueza entre a população. Ele mostrou, por exemplo, que 80% das riquezas na Itália pertenciam a 20% da população. Pesquisou sobre outros países e percebeu surpreso que uma distribuição semelhante acontecia.

- burocratização das instituições e desvio das rotas de orçamento.

Inúmeras experiências demonstraram ao longo dos períodos o benefício de se investir em arte e cultura para a geração de receita:

- Rudolph Giuliani, prefeito de New York entre 1994 e 2001, concedeu bolsas a instituições culturais e convenceu os contribuintes da legitimidade desses gastos com um estudo de uma receita e impacto econômico de 55 bilhões na aglomeração nova-iorquina, incluindo transportes, hotéis, restaurantes e lazeres;
- festas culturais no Brasil, como o carnaval e a Parada LGBTQI+. O Estado investe pelo retorno expressivo em receitas e benefício social econômico;
- o relatório de 1983 da Port Authority (distrito portuário biestatal) calculou a importância basilar das artes para a cidade de New Jersey. O investimento cultural gera fluxos de renda multiplicados.

5 | CONCLUSÃO

Ao longo destas reflexões, percebemos algumas nuances do conflito entre espaço público e espaço privado, não somente nos aspectos dicotômico simplista e dual, ou partidário político-ideológico, embora eles estejam presentes, mas como uma possibilidade de conciliação entre aspectos múltiplos construídos nestes âmbitos, aparentemente opostos.

A importância dessa discussão se evidencia em tempos de Pandemia, quando as questões ficam mais áspersas e necessárias.

Na perspectiva de redes plurais de cooperação, em busca de resultados práticos nas vidas de algumas populações ou de algumas pessoas, mais do que polarizações, desejei dissuadir divisórias, sem que estes lugares se diluíssem, uma vez vista a possibilidade de interagirem, conversarem, e, como dito, cooperarem, ainda mais quando se observa uma tragédia que marca o século.

São muitos os ganhos sociais quando Estado e Mercado dialogam pensando em atender interesses comuns, em busca da apropriação de resultados lucrativos para ambos, não somente no sentido monetário: mais que isso, há que se pensar em desenvolvimento comunitário para uma Economia fortalecida de que possam usufruir. Arte, Cultura e Educação podem com promissora potencialidade proporcionar essa geração rica de recursos que os investimentos em políticas públicas e políticas culturais impulsionam. Não como prioridades, mas como alavancas. Na lógica da via de mão-dupla e da correção de disparidades, os mercados que investem em uma sociedade desenvolvem-na capazes de fortalecer coletivamente os seus retornos. Essa troca que sempre se dá no nível comum do bem-estar social é a harmonia de que gozam alguns lugares do mundo, menos instáveis, que perceberam nesta fórmula uma tentativa desenvolvimentista e social, um jeito mais humano e mais possibilitador de experiências integradas e de superação.

Conhecemos, ainda que superficialmente, projetos fomentados por esses investimentos de Estado, que mudaram e mudam radicalmente a vida de muitas pessoas e jovens, que outrora estavam totalmente abandonados na precariedade, sem muitas opções de acesso às atividades eletivas do espírito humano, estas mesmas que despertam os seres para o desenvolvimento, para as ações e construções inovadoras e geradoras de mais recursos locais, para os atos criativos e identitários e para as expressões plurais de um povo. As descrições colhidas dos projetos realizados, e em realização sob algumas circunstâncias e dependências, são uma pequena amostra das diferenças feitas na vida de pessoas e de comunidades locais a partir desse olhar que preconiza e possibilita as parcerias. Construir pontes pode parecer trivial e recorrente, um discurso simples que nos casos apresentados funciona. Tem impacto, apoia e impulsiona, gerando bens e recursos tanto locais quanto para a própria sociedade como um todo.

Ações urgentes podem salvar realidades específicas. As utopias pessoais e idiosincrasias que nascem da imanência e da subjetividade ao estarem e existirem no mundo, em meios reais concretos, coletivos e sociais, podem se desenvolver em contextos que fornecem progressivamente mais possibilidades, entre elas as possibilidades materiais que subsidiam as produções, realizações e acontecimentos práticos. A existência destes jovens, destas pessoas, depende disso⁴.

REFERÊNCIAS

A ESCOLA PÚBLICA É NOSSA. **Hoje, dia 31 de Março de 2014** [...]. São Paulo, 31 mar. 2014. Facebook: ProfessorThiagoCamacho. Disponível em: <https://www.facebook.com/ProfessorThiagoCamacho/photos/a.455456264585172/456117827852349>. Acesso em: 16 jun. 2019.

ANJOS do Esporte. **LS Nogueira**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.lsnogueira.com.br/projeto/anhos-do-esporte>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BENHAMOU, Françoise. **A economia da cultura**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHAUÍ, Marilena. Sociedade brasileira: violência e autoritarismo por todos os lados. **Revista Cult**, n. 209, fev. 2016. Disponível em: <http://revistacult.uol.com.br/home/2016/02/sociedade-brasileira-violencia-e-autoritarismo-por-todos-os-lados/#respond>. Acesso em: 20 jul. 2017.

G1 SANTOS. Projeto Guri tem mais de 300 vagas na Baixada Santista e Vale do Ribeira. **G1**, Santos, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/06/25/projeto-guri-tem-mais-de-300-vagas-na-baixada-santista-e-vale-do-ribeira.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2020.

HOLLIDAY, Oscar Jara. **Para sistematizar experiências**. Brasília: MMA, 2006.

PROGRAMA Vocacional. **Prefeitura Municipal de São Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/formacao/index.php?p=7548>. Acesso em: 14 jun. 2020.

QUEM somos. **Projeto Guri**, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.projetoguri.org.br/quem-somos>. Acesso em: 14 jun. 2020.

RODRIGUES, Damaris. Teia, coworking gratuito da Prefeitura de São Paulo, inicia as atividades nesta segunda (4), em Cidade Tiradentes. **Prefeitura Municipal de São Paulo**, São Paulo, 1 nov. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=287342>. Acesso em: 14 jun. 2020.

TEIXEIRA, Thiago Camacho. **A arte da performance na escola pública: estudo de casos sobre os sentidos da subversão no universo escolar**. Orientador: Marcelo Denny de Toledo Leite. 2019. 115 f. Dissertação (Mestrado em Artes Cênicas) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CAPÍTULO 5

O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAIS) À LUZ DA POLÍTICA JURÍDICA

Data de aceite: 01/10/2020

Adelcio Machado dos Santos

Engenharia e Gestão do Conhecimento
(UFSC).

Gestão do Conhecimento (UFSC).

Programas de Pós-Graduação “Stricto Sensu”
em Desenvolvimento e Sociedade e em
Educação da Universidade Alto Vale do Rio do
Peixe (Uniarp).
Florianópolis (SC) Brasil.

RESUMO: A avaliação da educação superior constitui-se temática sobre o modo perquirida no Brasil. Posto que a seu histórico seja recente, muito já foi produzido e questionado em termos de necessidade de avaliação da educação superior e como ela deve se operacionalizar. O modelo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, sucede e abrange o Exame Nacional de Cursos constituindo-se pelos programas de avaliação dos cursos de graduação, das instituições de educação superior e do desempenho do aluno. Todavia, até as análises axiológicas da matéria não lograram suplantar o paradigma instrumental. Esta pesquisa colima verificar se a avaliação da educação superior se sintoniza com a Política Jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação, Educação Superior, Política Jurídica.

THE NATIONAL SYSTEM FOR EVALUATING HIGHER EDUCATION (SIGNS) IN THE LIGHT OF LEGAL POLICY

ABSTRACT: The evaluation of higher education is a theme about the way acquired in Brazil. Since its history is recent, much has already been produced and questioned in terms of the need to evaluate higher education and how it should be made operational. The model of the National System of Evaluation of Higher Education (SINAES), instituted by Law nº 10.861, of April 14, 2004, succeeds and covers the National Examination of Courses, consisting of the programs of evaluation of undergraduate courses, institutions of higher education and student performance. However, even the axiological analyses of the subject did not succeed in supplanting the instrumental paradigm. This research collima verifies if the evaluation of higher education is in tune with the Legal Policy.

KEYWORDS: Evaluation, Higher Education, Juridical Politics.

1 | INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) emerge como um modelo inovador de avaliação das instituições de educação superior, criado a partir da reformulação do antigo Exame Nacional do Ensino Médio e dos pressupostos do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). O Exame Nacional de

Cursos foi extinto pelo fato de estar permeado de diversas contradições, além de o mesmo, repassar informações equivocadas à população.

Conforme expõe Ristoff et al. (2003a) um conceito “A” não quer dizer excelente e um “E” não quer dizer péssimo. Um exemplo disso pode ser verificado nos resultados de 2002: a nota 41,3 em Administração é A, já a nota 48,6 em Odontologia é E. Portanto, constata-se que os conceitos divulgados à população, supostamente indicativos de qualidade, não expressam a real qualidade dos cursos, gerando desinformação e desorientação da sociedade. O resultado do Exame Nacional de Cursos (ENC) também era influenciado pela postura do avaliado, o que impede, por exemplo, em caso de boicote ou de premiação, a mensuração da realidade. Ademais, a realização do ENC implica em elevado custo, enquanto que sua abrangência é restrita.

No ano de 2002, o ENC avaliou em torno de cinco mil cursos, mas existem atualmente cerca de 14 mil cursos de graduação no Brasil. Desse modo, esse exame não conseguia avaliar a diversidade do sistema e o seu crescimento. O custo do ENC, também no ano de 2002, foi de cerca de R\$ 35 milhões. Para alcançar a abrangência de todo o sistema, os recursos financeiros teriam que ser muito superiores, com resultados que não justificam a realização de um investimento desse valor.

Esse aspecto, por si só, já se apresenta como um importante argumento que evidencia a conexão do Exame Nacional de Cursos com a Política Jurídica do país. De acordo com Melo (1998), as normas do direito, de caráter ideológico e axiológico, pressupõem a existência de requisitos para sua validade formal. Isso significa que uma norma, para ter sua validade material legitimada, necessita estar em conformidade com os valores da justiça¹ e da utilidade social.

A política jurídica possui uma função mediadora, ou seja, possibilita a intercomunicação entre a Política e o Direito, como espaços suscetíveis de permanentes e desejáveis influências recíprocas. Ela atua em três dimensões, a saber: epistemológica, ideológica e operacional. Na dimensão epistemológica da Política Jurídica destaca-se seu papel crítico e desmistificador. No que tange a dimensão ideológica da Política Jurídica, pode-se salientar, por um lado à recuperação do conceito de ideologia como sistema aberto, objetivando a orientação de comportamentos e a seleção de alternativas. A terceira dimensão da Política Jurídica compreende o agir operacional, a realização de uma ideia, de um querer (MELO, 1994).

1. O enquadramento do “justo” e do “injusto” implica em uma questão ética. Por esse motivo é possível encontrar uma discussão feita no terreno jurídico, com um vasto conteúdo moral. Muitos são os juristas que consideram a questão do justo e do injusto como a mais importante para o estudo do próprio Direito. É fundamental a separação entre o justo e o útil, sendo que essa diferença radical está comprovada pela consciência moral e jurídica que obriga continuamente a distinguir entre a vantagem material e o imperativo do dever (CARREIRO, [s/dj]). De acordo com Melo (2000, p. 55), o termo justiça é essencialmente polissêmico, sendo que possui vários significados de uso corrente: “1. A ordem nas relações humanas; 2. Conformidade da conduta a um sistema de normas morais e jurídicas; 3. Valor fundamental do Direito e por isso, objetivos permanentes de toda ação político-jurídica; 4. Virtude da norma jurídica ao estabelecer equilíbrio no conflito de interesses; 5. Aplicação do princípio de igualdade na distribuição de direitos e deveres; 6. Uma organização judiciária (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, etc.) ou o aparelhamento destinado à aplicação do Direito (procurar a Justiça)”.

A atividade criativa desempenhada pela Política Jurídica representa o sopro vivificador que deve bafejar os sistemas dogmáticos. Ao exigir a justificação, não somente da norma, mas também de seus processos de elaboração e aplicação, a ação da Política Jurídica resultará na correção de normas, bem como na reconceituação para servir às reais necessidades do viver (MELO, 1998).

2 I AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A construção de uma norma jurídica deve necessariamente estar pautada nos valores jurídicos. Os valores não ocorrem em si e por si mesmos, sem vinculação aos setores institucionais: eles provêm da experiência institucional e nela se realizam. São definidos como entidades metafísicas, mas não se encontram se não dentro daquela experiência (SALDANHA, 1998).

Ao pensar nos valores dos diversos setores o que importa é discernir suas peculiaridades: os valores religiosos não se confundem com os políticos, os pedagógicos se distinguem dos jurídicos. Todavia, conforme Saldanha (1998), isso não impede que dentro de um ordenamento jurídico se encontrem valores econômicos, ou que um sistema político oculte valores teológicos.

Como se observa a Política Jurídica tem uma função fundamental na análise das normas jurídicas, para que as mesmas sejam construídas com base nos valores de justiça e da utilidade social.

Dessa forma, no intento de melhor estruturar o sistema de avaliação da educação superior, fazendo com que o mesmo não objetive exclusivamente o controle o julgamento das instituições, bem como sua classificação no *ranking* das que melhor ou pior atendam as necessidades do mercado, foi desenvolvido um novo método de avaliação o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Conforme o relatório da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), a construção do SINAES deu-se a partir do trabalho da Comissão Especial de Avaliação (CEA), indicada pela Portaria MEC/SESu n° 11 de 28 de abril de 2003, com o objetivo de analisar, oferecer subsídios, construir recomendações, propor critérios e estratégias para reformular os processos e políticas de avaliação da educação superior, bem como elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios empregados (CONAES, 2004a).

O relatório final elaborado por essa comissão especial manifesta o resultado da experiência de avaliação desenvolvida e acumulada pelas instituições de ensino superior no Brasil, desde a metade da década de 80, em meio a uma extensa reflexão acerca da literatura e da prática avaliativa em âmbito internacional (CONAES, 2004b).

O SINAES tem como características básicas à avaliação participativa, a integração, o rigor, a eficácia informativa, a flexibilidade a institucionalidade (VALLE, 2009). Com

isso, pretende-se alcançar uma avaliação mais completa e global, e não essencialmente pontual como a que era realizada pelo Exame Nacional de Cursos. Desse modo, o SINAES ampliará as informações relacionadas às instituições, cursos e programas, além de informar a sociedade com mais exatidão, com mais frequência e de forma mais abrangente.

Ressalte-se também que o SINAES engloba todas as instituições de educação superior em processo permanente. Isso significa que a avaliação se configure como um processo construtivo e formativo. Com isso, o campo da avaliação é ampliado, quanto à temática, ao universo institucional, aos agentes e aos objetivos. Devido ao fato de ser permanente e englobar toda a comunidade, a cultura de avaliação em todo o sistema de educação superior é desenvolvido (CONAES, 2004a).

Ao participarem do processo como sujeitos da avaliação, os indivíduos que formam a comunidade acadêmica de educação superior tornam-se comprometidos com as transformações e modificações no patamar de qualidade. Ademais, o SINAES se encontra fundamentado em uma concepção de avaliação comprometida com a melhoria da qualidade e da relevância das atividades de cada uma das instituições educacionais, bem como de sua totalidade (CONAES, 2004a).

Os principais indicadores a serem levados em conta pelo SINAES para avaliar o ensino superior compreendem a missão institucional, à vocação, à política de seleção, contratação e capacitação do corpo docente e técnico, à política de aquisição de acervo bibliográfico, à inserção social e o compromisso com a justiça, o compromisso com o avanço das artes e das ciências, à infraestrutura, à forma, enfim, diversos indicadores para conduzir os destinos da instituição.

A administração do SINAES está sob-responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), criada pelo Ministério da Educação. Essa comissão coordena todo o processo, assegurando maior uniformidade de orientação e procedimentos, além de ser responsável por definir a política de recrutamento e capacitação dos avaliadores.

2.1 Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004: principais inovações

A Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004 institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências, representa a tentativa de estruturar um modelo de avaliação do ensino superior condizente com as necessidades de melhorar a qualidade dos cursos e das instituições de educação superior. Essa lei tem o objetivo de garantir o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes (BRASIL, 2004a).

Parte-se do entendimento de que a instituição de novas leis represente sempre uma tentativa de acompanhar a evolução da sociedade, por meio do aperfeiçoamento dos institutos jurídicos para atender o surgimento de novas demandas. Nesse sentido, torna-se importante avaliar essas leis para saber se sua instituição realmente é relevante no âmbito jurídico.

O Direito e suas leis devem, na realidade, constituir-se como instrumentos de transformação social como argumenta Melo (1994).

O Art. 2º (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004) dispõe que o SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar: a autoavaliação institucional e a avaliação externa, efetuando uma análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; o caráter público de todos os procedimentos e resultados dos processos avaliativos; o respeito à identidade e as especificidades de instituições e de cursos; a participação de toda a comunidade universitária (corpo discente, docente e técnico-administrativo) e da sociedade civil, por intermédio de suas representações (BRASIL, 2004a).

No Art. 3º (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004) determina as dimensões que devem se constituir como o foco da avaliação institucional e que assegurem, de forma simultânea, a unidade do processo avaliativo em âmbito nacional e a especificidade de cada instituição (BRASIL, 2004a).

Compreende a primeira dimensão a missão e o plano de desenvolvimento institucional, ou seja, identifica o projeto e a missão institucional, em termos de finalidade, compromissos, vocação e inserção regional e/ou nacional.

Engloba a segunda dimensão a política para o ensino, a pesquisa, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, considerando também, os procedimentos para estímulo ao desenvolvimento do ensino, à produção acadêmica e das atividades de extensão.

A terceira dimensão diz respeito à responsabilidade social da instituição, principalmente no que concerne à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural.

Já na quarta dimensão, a comunicação com a sociedade está identificada nas formas de aproximação entre as instituições de educação superior e a sociedade, de tal modo que a comunidade participe da vida acadêmica ativamente e receba melhoria das condições de vida.

A quinta dimensão concerne às políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho (CONAES, 2004a).

No que tange a sexta dimensão, esta compreende a gestão da instituição, o funcionamento e a representatividade dos colegiados e a participação dos segmentos da comunidade acadêmica nos processos decisórios (CONAES, 2004a).

A sétima dimensão está ligada a infraestrutura física – de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação, sendo analisada se as atividades acadêmicas de formação, de produção e disseminação de conhecimentos e com as finalidades próprias da IES.

A dimensão do planejamento e avaliação dos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional é a oitava dimensão. São considerados elementos que participam de forma conjunta do processo de gestão da educação superior (CONAES, 2004a, p. 7).

A nona dimensão da avaliação institucional compreende as políticas de atendimento aos estudantes. Apresenta a maneira como os estudantes são integrados à vida acadêmica pela instituição e os programas por meio dos quais a IES procura atender aos princípios inerentes à qualidade de vida estudantil.

A décima dimensão trata da sustentabilidade financeira, visando o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. Avaliam-se a habilidade de gestão e administração do orçamento, as políticas e estratégias de gestão acadêmica, voltadas para a obtenção da eficácia no emprego e na obtenção dos recursos financeiros indispensáveis ao cumprimento das metas e das prioridades estabelecidas (BRASIL, 2004a; CONAES, 2004a).

Não se trata simplesmente de avaliar instituições, mas também colaborar no intento de que a partir dos resultados dessa avaliação possam ser extraídas ideias de melhoria dos processos institucionais (BRASIL, 2004b).

2.2 Concepção de avaliação do SINAES

A concepção de avaliação construída no SINAES apresenta três características fundamentais: a avaliação se configura como instrumento de política educacional; a avaliação institucional tem efeitos regulatórios; e a avaliação pressupõe a participação e a vigência de princípios éticos na educação superior.

No que concerne à avaliação como instrumento de política educacional, tem-se que a legislação vigente consolida a avaliação como um dos instrumentos para assegurar a qualidade do sistema de educação superior. Os processos avaliativos são entendidos como subsídios essenciais para a formulação de diretrizes nas políticas públicas de educação superior e, também, para a gestão das instituições, tendo em vista a melhoria da qualidade da formação, da produção de conhecimento e da extensão, em conformidade com as definições normativas de cada tipo de instituição e as opções de cada estabelecimento de ensino (CONAES, 2004a).

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu Art. 9º, inciso VI, já havia explicitado a responsabilidade da União sobre a realização da avaliação. Conforme determina o referido dispositivo legal, a União deve avaliar o rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, contanto, que para tanto, haja a colaboração dos sistemas de ensino, visando à definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

A avaliação institucional configura-se como a grande impulsionadora de transformações no processo acadêmico de produção e disseminação de conhecimento,

concretizado na formação de cidadãos e profissionais e no desenvolvimento de atividades de pesquisa e de extensão. Assim, auxilia na formulação de caminhos para modificar a educação superior, ressaltando o compromisso desta com a construção de uma sociedade melhor e menos excludente (CONAES, 2004a). Para tanto, a avaliação institucional (interna e externa) deve permitir a construção de um projeto acadêmico pautado em princípios como a gestão democrática e a autonomia, no intento de consolidar a responsabilidade social e o compromisso científico-cultural da IES.

A avaliação não é um fim em si, mas um dos instrumentos do qual o poder público e a sociedade fazem uso para dimensionar a qualidade e a relevância das IES, cabe diferenciar quais as atribuições de avaliação do SINAES, e quais as de regulação do Estado. O esgotamento da avaliação se dá a partir do momento em que os efeitos regulatórios são assumidos pelo Poder Público, em virtude dos resultados da avaliação.

Outro aspecto que é característico da avaliação proposta pelo SINAES, além de integração e da articulação, é a participação. Na realidade, a participação é uma exigência ética que chama a todos os membros da comunidade acadêmica de educação superior, das instâncias institucionais, de setores governamentais ou da sociedade, a se comprometerem com as ações avaliativas, respeitando-se os papéis e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas e éticas das diversas categorias.

2.3 Instrumentos e procedimentos de implementação do SINAES

Os instrumentos de avaliação da educação superior empregados pelo SINAES compreendem três processos diferenciados, quais sejam: Avaliação das instituições; Avaliação dos cursos de graduação; e Avaliação do desempenho dos estudantes (ENADE).

Eles abordarão dimensões e indicadores específicos no intento de identificar as potencialidades e insuficiências dos cursos e instituições, promovendo a melhoria da sua qualidade e, assim, da própria formação dos estudantes, além de fornecer à sociedade informações acerca da educação superior no país (CONAES, 2004a).

Alguns princípios são considerados pelo SINAES para promover a qualidade da educação superior, bem como a orientação da expansão da sua oferta, o aumento constante da sua eficácia institucional, da sua efetividade acadêmica e social e, principalmente, o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais (INEP, 2015a).

Esses princípios fundamentais compreendem basicamente:

- a responsabilidade social frente à qualidade da educação superior;
- o reconhecimento da diversidade e das especificidades do sistema;
- a consideração da identidade, da missão e da história das instituições;
- a globalidade institucional, em virtude do emprego de um conjunto relevante de indicadores, considerados em sua relação orgânica; e

- a continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e para o sistema de educação superior em seu conjunto.

2.4 Avaliação das instituições

São várias as informações consideradas na avaliação das instituições: os resultados da Avaliação dos Cursos de Graduação; do Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes (ENADE); as informações adicionais advindas do Censo da Educação Superior; as informações contidas no Cadastro da Educação Superior; as informações de relatórios e conceitos da CAPES para os cursos de pós-graduação, entre outras (CONAES, 2004a).

Segundo o CONAES (2004a), a avaliação das instituições representa um dos componentes fundamentais do SINAES. A avaliação institucional será efetuada por duas vias: autoavaliação institucional e avaliação institucional externa.

Em relação à autoavaliação institucional, a mesma será efetuada pelos professores, alunos e demais profissionais da instituição, com base em um roteiro mínimo, elaborado pela CONAES, o qual deve ser seguido por todas as instituições de ensino superior. A autoavaliação será realização de modo constante, como etapa preparatória para a avaliação externa. A qualquer tempo, os resultados dessa avaliação podem ser publicados pela instituição e deverão fazer parte do relatório a ser submetido a cada três anos ao CONAES (INEP, 2015a). A autoavaliação deve ser conduzida pelas Comissões Próprias de Avaliação e a avaliação externa é efetuada por comissões externas designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), segundo diretrizes da CONAES.

Na autoavaliação, em primeiro lugar, respeitadas as diferentes missões institucionais, visa avaliar a instituição enquanto uma totalidade integrada que possibilita a autoanálise valorativa da coerência entre a missão e as políticas institucionais, com o fim de alcançar a melhoria da qualidade acadêmica e o desenvolvimento institucional. Em segundo lugar a autoavaliação privilegia a prática educativa no intento de gerar, nos membros da comunidade acadêmica, a autoconsciência de suas qualidades, bem como dos problemas da instituição e dos desafios que se colocam frente a ela no presente e no futuro. Para a realização dessa forma de avaliação são estabelecidos mecanismos institucionalizados e participativos (CONAES, 2004).

O documento do SINAES, assim esclarece a avaliação interna (INEP, 2015b):

- A avaliação interna ou autoavaliação tem como principais objetivos produzir conhecimentos, pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pela instituição, identificar as causas dos seus problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e capacidade profissional do corpo docente e técnico-administrativo, fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais, tornar mais efetiva a vinculação da insti-

tuição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade;

- Após o trabalho de análise e interpretação, o conjunto de informações obtido possibilita a formação de uma visão diagnóstica dos processos pedagógicos, científicos e sociais da instituição, identificando as possíveis causas de problemas, assim como possibilidades e potencialidades.

As Orientações Gerais para Avaliação não devem ser consideradas um instrumento de simples checagem ou verificação, ou, até mesmo quantificação.

No que concerne à avaliação externa a ser realizada nas instituições de educação superior, esta deve ser coerente com a dimensão interna, constituindo-se como um fundamental instrumento cognitivo, crítico e que organiza as ações da instituição e do Ministério da Educação (MEC). A avaliação institucional externa será desenvolvida por uma comissão de avaliadores, com competência técnica em avaliação, diretamente capacitada pela CONAES. A avaliação externa é formada por duas etapas, a saber: a visita dos avaliadores à instituição; e a elaboração do relatório de avaliação institucional.

Na primeira etapa, depois de apreciar o relatório de autoavaliação disponibilizado de forma antecipada, cabe aos avaliadores externos manter uma interlocução com os dirigentes, o corpo docente, discente e técnico-administrativo, no intento de conhecer, em maior profundidade, como ocorre o desenvolvimento das atividades na instituição de educação superior.

Na segunda etapa, a comissão de avaliadores passa a elaborar o relatório de avaliação institucional, partindo do relatório de autoavaliação, dos documentos da instituição, das informações resultantes dos diferentes processos avaliativos (ENADE e Avaliação de Cursos), das consultas desenvolvidas pelo MEC (Censo, Cadastros, Relatórios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior - CAPES), juntamente com a realização de entrevistas entre outras tarefas desenvolvidas durante a visita.

Os resultados do processo de avaliação da instituição, envolvendo a autoavaliação e a avaliação externa, expressos no relatório construído pela comissão de avaliação, deverão ser encaminhados a CONAES para a elaboração de seu parecer conclusivo.

2.5 Avaliação dos cursos de graduação

A realização da avaliação dos cursos de graduação é função de Comissões Externas de Avaliação de Cursos, designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) e formadas por especialistas em suas respectivas áreas do conhecimento, cadastrados e capacitados pelo INEP (Art. 18, Portaria nº 2.051 de 9 de julho de 2004) (BRASIL, 2004b).

Em relação às Comissões Externas de Avaliação dos Cursos, cabe acrescentar o Art. 20 da Portaria nº 2.051/2004:

Art. 20. As Comissões Externas de Avaliação de Cursos terão acesso antecipado aos dados, fornecidos em formulário eletrônico pela IES, e considerarão também os seguintes aspectos:

- I. o perfil do corpo docente;
- II. as condições das instalações físicas;
- III. a organização didático-pedagógica;
- IV. o desempenho dos estudantes da IES no ENADE;
- V. os dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes, disponíveis no momento da avaliação;
- VI. os dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e Cursos; e
- VII. outros considerados pertinentes pela CONAES.

A avaliação dos cursos de graduação será realizada por meio de diversos instrumentos, cujo conteúdo deve ser definido com o apoio de Comissões Assessoras de Área, designadas pelo INEP (Art. 19, Portaria nº 2.051/2004).

Em virtude da recente expansão dos cursos de graduação de ensino a distância, o Art. 21, da Portaria nº 2.051/2004, prevê também a avaliação da modalidade de educação à distância. A periodicidade das avaliações dos cursos de graduação será definida em função das exigências legais para reconhecimento e renovação de reconhecimento.

No que diz respeito à realização de avaliações para fins de autorização de cursos de graduação, o Art. 22, da Portaria nº 2.051/2004, dispõe que estas serão de competência da Secretaria de Educação Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), devendo ser efetuadas conforme as diretrizes estabelecidas pela CONAES, a partir de propostas apresentadas pela SESu e pela SEMTEC.

2.6 Avaliação do desempenho dos estudantes (ENADE)

Integrando o sistema de avaliação de cursos e instituições, a avaliação do desempenho dos alunos de ensino superior visa acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, bem como suas habilidades para ajustamento às exigências resultantes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas relacionados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento (Art. 23, Portaria nº 2.051/2004) (BRASIL, 2004b).

O CONAES tem a função de submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos, cujos estudantes serão aplicados o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) (Art. 3º, Portaria nº 2.051/2004). O ENADE deve ser desenvolvido com o apoio técnico das Comissões Assessoras de Área.

A aplicação do ENADE dar-se-á periodicamente, admitindo-se o emprego de procedimentos amostrais em relação aos estudantes do final do primeiro e do último ano dos cursos de graduação, que serão selecionados a cada ano, para participarem do exame. A definição dos critérios e procedimentos técnicos para a aplicação do ENADE é função do INEP (Art. 25, Portaria nº 2.051/2004).

A Lei nº 10.861, de 2004, em seu Art. 5º, § 1º, dispõe que (BRASIL, 2004a):

O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

A inscrição, junto ao INEP, de todos os estudantes habilitados a participarem do ENADE será de responsabilidade do Dirigente da instituição de educação superior (Art. 27, Portaria nº 2.051/2004) (BRASIL, 2004b). Cabe destacar que a não inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções (Art. 5º, § 7º, Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004) (BRASIL, 2004a).

Os alunos que não foram selecionados nas amostras definidas pelo INEP poderão participar do ENADE, desde que cumpram o requisito de estar no final do primeiro ou último ano do curso, e que realizem a inscrição forma através de requerimento junto à coordenação do seu respectivo cursos, em prazo máximo de sete dias a contar da data de divulgação da lista dos estudantes selecionados na amostragem do INEP (Art. 7º, Portaria nº 107, 22 de julho de 2004) (BRASIL, 2004c).

Acerca desse assunto cabe acrescentar os Arts. 28 e 29, da Portaria nº 2.051/2004 (BRASIL, 2004b):

Art. 28. O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo o registro de participação condição indispensável para a emissão do histórico escolar, independentemente do estudante ter sido selecionado ou não na amostragem.

§ 1º O estudante que não for selecionado no processo de amostragem terá como registro no histórico escolar os seguintes dizeres: “dispensado do ENADE pelo MEC nos termos do Art. 5º da Lei no 10.861/2004” (BRASIL, 2004a).

§ 2º O estudante que participou do ENADE terá como registro no histórico escolar a data em que realizou o Exame.

Art. 29. Quando da utilização de procedimentos amostrais, só serão considerados, para-fins de avaliação no âmbito do SINAES, os resultados de desempenho no ENADE dos estudantes que fizerem parte do conjunto selecionado na amostragem do INEP.

§1º Os resultados do ENADE serão expressos numa escala de cinco níveis e divulgados aos estudantes que integraram as amostras selecionadas em cada curso, às IES participantes, aos órgãos de regulação e à sociedade em geral, passando a integrar o conjunto das dimensões avaliadas quando da avaliação dos cursos de graduação e dos processos de autoavaliação.

§ 2º A divulgação dos resultados individuais aos estudantes será feita mediante documento específico, assegurado o sigilo nos termos do § 9º do Art. 6º da Lei nº 10.861 de 2004 (BRASIL, 2004a).

Os instrumentos que serão aplicados anualmente pelo INEP aos cursos selecionados para participar do ENADE são os seguintes: questionário socioeconômico aplicado aos alunos para compor o perfil dos estudantes do primeiro e do último ano do curso; e questionário aplicado aos coordenadores, com o fim de reunir informações que contribuam para a definição do perfil do curso. Parágrafo único. Ambos os questionários, integrantes do sistema de avaliação, deverão estar articulados com as diretrizes definidas pela CONAES (Art. 30, Portaria nº 2.051/2004) (BRASIL, 2004b).

A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal (Art. 5º, § 3º, Lei nº 10.861). A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, partindo-se dos padrões mínimos determinados por especialistas das diferentes áreas do conhecimento (Art. 5º, § 8º, Lei nº 10.861) (BRASIL, 2004a).

A avaliação será efetuada por intermédio da aplicação de uma prova única, sendo que tanto os estudantes do final do primeiro, quanto os do último ano do curso terão até quatro horas para resolver a prova, construída de forma a possibilitar a análise do valor agregado em relação às competências, habilidades, conhecimentos gerais e conteúdos profissionais específicos, durante sua formação (Art. 3º, § único, Portaria nº 107/2004) (BRASIL, 2004c).

Também a Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004, em seu Art. 1º dispõe que o “Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), [...] será aplicado a uma amostra de estudantes de cada curso, nas áreas selecionadas a cada ano, garantida uma nova aplicação em tais áreas em um prazo máximo de três anos”.

A guisa de conclusão cumpre destacar, que os alunos que obtiverem melhor desempenho no ENADE receberão estímulos por parte do MEC, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra maneira de reconhecimento da excelência desses alunos, incentivando a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação (Art. 5º, § 10º, Lei nº 10.861).

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diversificação da educação superior pressupõe a estruturação de um sistema de avaliação que acompanhe a evolução dessa educação, assegurando a vigência da qualidade. Em outros termos, a avaliação representa um pressuposto para a expansão da educação superior com qualidade e funcionalidade.

O termo avaliação recebe diversos conceitos, mas, simplificada, pode-se dizer que a avaliação no campo educacional compreende um processo de medição de conhecimentos que deve visar à identificação de falhas no processo de ensino, para que estas possam ser corrigidas. A avaliação pode medir também até que ponto os objetivos educacionais foram realmente alcançados.

O Programa de Avaliação Institucional (PAIUB) define a avaliação como um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico. É um instrumento para o planejamento da gestão universitária e um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Para tanto é preciso acompanhar de forma metódica, as ações com o fim de verificar se as funções e prioridades determinadas coletivamente estão sendo realizadas e atendidas.

A avaliação no ensino superior é fundamental para que se identifique se realmente estão sendo formados profissionais e cidadãos comprometidos com a transformação social. Portanto, o processo de avaliação educacional como um todo deve originar indicadores da qualidade formal e da política do ensino praticado nas instituições de ensino.

A partir da perspectiva do SINAES, a avaliação das instituições de educação superior possui caráter formativo e objetiva o aperfeiçoamento dos integrantes da comunidade acadêmica e da instituição como um todo. Para tanto, esse novo sistema de avaliação pressupõe a participação efetiva de toda a comunidade interna, além da contribuição de atores externos do entorno institucional. Como consequência desse processo tem-se a construção de uma cultura de avaliação permanente que permite uma constante atitude de tomada de consciência sobre sua missão e finalidade acadêmica e social.

A partir da exposição efetuada durante a realização deste estudo infere-se que o objetivo geral foi alcançado, uma vez que se investigou se o modelo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, pauta-se pela Política Jurídica.

Ademais, a partir dos objetivos, metas e instrumentos do SINAES confirmam-se as hipóteses estabelecidas no início deste estudo.

Por conseguinte, a constituição do SINAES realmente se pauta pelo princípio holístico e se impulsiona pela ética, usufruindo o *status* de medida de Política Jurídica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004a**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/legis/pdf/10861.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004b**. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004c**. SINAES e ENADE – disposições diversas. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/superior/enade/portaria_107.doc. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **Lei nº 9.934, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 11 jul. 2018.

CONAES. **Relatório de atividades da comissão nacional de avaliação da educação superior (CONAES) – julho a dezembro de 2004**. 2004a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conaes_rel2004.pdf. Acesso em: 11 jul. 2018.

CONAES. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. 2004b. Disponível em: http://www.univap.br/cpa/doc_invep/Diretrizes%20CPA.doc. Acesso em: 8 ago. 2018.

INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Brasília: Inep, 2015a.

INEP. **Processo de avaliação**. [atualizado em 10 out. 2015b]. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/processo-de-avaliacao>. Acesso em: 18 out. 2018.

MELO, O. F. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB – SC, 2000.

_____, O. F. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994.

_____, O. F. **Temas Atuais de Política do Direito**. Porto Alegre Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

RISTOFF, D. I.; MENDES, J. L.; SIQUEIRA, D. Anexo – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)**, Campinas, v. 8, n. 3, p. 269 - 74, set. 2003.

SALDANHA, Nelson. **Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VALLE, B. B. R. (coord.). **Políticas públicas em educação**. Curitiba: IESDE Brasil S. A., 2009.

CAPÍTULO 6

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PARA CUMPRIMENTO DA META 12 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Angelo Luiz Cortelazzo

Universidade Estadual de Campinas –
UNICAMP - Instituto de Biologia – IB.
Campinas – São Paulo
<http://lattes.cnpq.br/9860309373189150>

Carlos Vogt

UNICAMP – Laboratório de Estudos Avançados
em Jornalismo - Labjor
Campinas – São Paulo
<http://lattes.cnpq.br/2465083864716444>

RESUMO: No presente trabalho foram levantados dados sobre a expansão do ensino superior brasileiro para atendimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), visando contribuir para o estabelecimento de políticas públicas que possam estar em sintonia com o disposto na legislação em vigor. Para isso, foram utilizados os dados disponibilizados pelo INEP e projeções populacionais do IBGE e calculada a expansão já realizada e aquela que ainda deverá ocorrer nos próximos anos para cumprimento da meta. Os resultados revelaram que, passados praticamente 6 anos, foram criadas apenas pouco mais de 30% das matrículas que seriam necessárias ao cumprimento da meta relativa às Taxas de Matrícula e que o sistema público tem tido uma expansão da ordem de 13% em relação ao total, longe, portanto, dos 40% estabelecidos. Finalmente, o estudo apresenta os dados

relativos ao estado de São Paulo, cuja situação é um pouco mais confortável que a média do país, mas também distante do cumprimento da meta. Além disso, os dados revelam que a expansão se dá de forma a aproveitar a estrutura das instituições existentes, sem levar em conta as diferenças de população e escolaridade das regiões administrativas que formam o estado, revelando que a atual expansão não vem ocorrendo de modo proporcional à população dessas regiões.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Nacional de Educação, Expansão do Ensino Superior, Políticas Públicas.

EXPANSION OF HIGHER EDUCATION TO MEET GOAL 12 OF THE NATIONAL EDUCATION PLAN IN BRAZIL AND IN SÃO PAULO STATE

ABSTRACT: In this study were collected the data on the expansion of Brazilian higher education to meet goal 12 of the National Education Plan (PNE), in order to contribute to the establishment of public policies that may be in line with the provisions of current legislation. For this purpose, the data provided by INEP and Ibge population projections were used and the expansion already carried out was calculated and the one that is expected to occur in the coming years to reach the goal. The results showed that, after almost 5 years were create just over 30% of the enrollments that would be required to achieve the expected Schooling Rates and that the public system has expanded by 13% in relation to the total, far from the 40% established. Finally, the study presents data related to the state of São

Paulo whose situation is slightly more comfortable than the country's average, but also far from meeting the target. In addition, the data reveal that the expansion takes place in order to use the structure of the existing institutions, without taking into account the differences in population and schooling of the administrative regions that make up the state, revealing that the current expansion has not been occurring proportionally to the population of these regions.

KEYWORDS: National Education Plan, Expansion of Higher Education, Public policies.

1 | INTRODUÇÃO

O Brasil teve seu ensino superior implantado tardiamente em relação aos demais países latino-americanos e, em 1945, praticamente na metade do século XX e com 45 milhões de habitantes, o país apresentava pouco mais de 21 mil matrículas em cursos superiores (AMARAL, 2016). Setenta anos depois, para uma população quatro vezes maior, com cerca de 200 milhões de habitantes, aumentou suas matrículas quase 400 vezes, chegando a 8 milhões de estudantes (INEP, 2020a). Apesar desse esforço, os percentuais de escolarização superior da população brasileira apresentam valores que correspondem à metade da média dos países economicamente mais desenvolvidos (OCDE, 2019). Além disso, a expansão do ensino superior vem sendo realizada mais nas Instituições privadas do que naquelas criadas e mantidas pelo poder público federal, estadual ou municipal, que hoje representam menos de 25% do total de matriculados (INEP, 2019).

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi estabelecido pelo artigo 214 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) e tem duração decenal. Ele define as diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a manutenção e desenvolvimento do ensino no país e o PNE em vigor foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Está estruturado em 20 metas, detalhadas em 254 estratégias de ação, relacionadas aos seis Incisos do art. 214 da nossa Constituição.

A meta 12 do Plano Nacional de Educação em vigor, estabelece:

Meta 12: "Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público". (INEP, 2015, p.209)

A meta, com um conjunto de 21 estratégias para seu cumprimento, prevê otimizar a capacidade instalada das IES públicas de ensino superior, bem como ampliar a oferta de vagas mediante expansão e interiorização da rede federal de educação superior, além de estimular a expansão e reestruturação das IES estaduais e municipais com ensino gratuito, inclusive com previsão de aporte financeiro (Estratégias 12.1, 12.2 e 12.8, Anexo da Lei 13005, BRASIL, 2014).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) considera a faixa etária de 18 a 24 anos como aquela adequada à realização/conclusão de um curso

superior de graduação (OCDE, 2019). Define-se ainda, como Taxa Bruta de Matrículas (TBM), o percentual de matriculados nesse nível de ensino e o total da população com a faixa etária considerada adequada; e como Taxa Líquida de Matrículas (TLM), o percentual de matriculados com 18 a 24 anos e o total dessa população. Trabalhos de Trow (1973, 2005, apud GOMES; MORAES, 2012) classificam a expansão do ensino superior nas sociedades avançadas em três fases que podem ser grosseiramente sumarizadas em função da TLM: “sistemas de elite”, quando a TLM é menor que 15%; “sistemas de massa”, quando ela tem valores entre 16 e 50% e, finalmente, “sistemas universalizados, quando TLM é maior que 50% (GOMES; MORAES, 2012). Deste modo, o Brasil tinha um ensino superior como um sistema de elite até 2012, quando apresentou TLM = 15,1% (INEP, 2015) e o PNE prevê que seja atingida a taxa mediana do ensino de massa, ou seja, 33%.

A partir do Plano Nacional de Educação, Estados e Municípios brasileiros ganharam dois anos de prazo para a elaboração e aprovação de seus Planos de Educação (art.9º, Lei 13005/2014) adequando-os ao PNE.

Para o Ensino Superior, os dados mais atualizados e disponíveis na data da publicação da Lei 13005 e as referências do Censo da Educação Superior à época, eram aqueles relativos ao ano de 2012. Assim, os dados que foram e estão sendo atualizados têm como ponto de partida a situação de 2012 e não aquela de 2014, ano em que a Lei foi sancionada (BRASIL, 2014).

Assim, visando contribuir para o detalhamento dos avanços alcançados até o momento e o estabelecimento de políticas públicas que possam estar em sintonia com o disposto na legislação em vigor, o presente trabalho faz uma estimativa das Taxas de Matrícula mostradas no relatório do INEP tendo em vista a projeção populacional ao final da vigência do PNE e não aquela utilizada pelo Instituto, que leva em conta a PNADc. Além disso, foi detalhada a situação do estado de São Paulo, que possui o maior contingente de matriculados em ensino superior e o menor percentual de participação de instituições públicas nessa formação (INEP, 2020a)

2 | ASPECTOS METODOLÓGICOS

A meta 12 do PNE vem sendo desmembrada em 3 indicadores nos relatórios de monitoramento das metas do PNE elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, desde a Linha de Base publicada em 2015 (INEP, 2015), a saber:

Indicador 12A: Taxa Bruta de Matrícula na Educação Superior;

Indicador 12B: Taxa Líquida de Matrícula na Educação Superior;

Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão.

A projeção da população foi obtida no site do IBGE (2020) e as matrículas, aquelas presentes na linha de base do PNE (INEP, 2015), conforme também vem sendo utilizadas no material disponibilizado no monitoramento das metas (INEP, 2016, 2018, 2020b).

No trabalho foi calculada apenas a situação referente à Taxa Bruta de Matrículas (TBM, Indicador 12A), inclusive para o cálculo da participação do segmento público na expansão (Indicador 12C) já que o Indicador 12B só será obtido posteriormente ao primeiro, tendo em vista que leva em conta apenas as matrículas de estudantes com 18 a 24 anos e não a sua totalidade.

Finalmente, é detalhado o esforço do setor público para cumprimento da meta 12 no estado de São Paulo para cada uma de suas regiões administrativas, já que a distribuição de alunos em cursos superiores não é homogênea e se trata da unidade da federação com o menor percentual de matrículas em IES públicas do país.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

O envelhecimento e a diminuição da taxa de fertilidade da população no Brasil fizeram com que em 2005, segundo dados do IBGE, a faixa etária entre 18 e 24 anos atingisse seu máximo e, a partir daí, vem decaindo gradativamente, apesar da população como um todo, continuar crescendo. Deste modo, as taxas de matrícula, bruta ou líquida, tendem a aumentar, ainda que de forma tímida, mas se acentuando à medida que o contingente populacional entre 18 e 24 anos diminui. Para se ter uma ideia do que isso representa, ainda que não houvesse a criação de nenhuma nova matrícula, a meta 12 poderia ser atingida logo após 2060, quando se prevê que haja cerca de 17 milhões de jovens com essa faixa etária, o que corresponderia a cerca de duas vezes o total de matrículas atual ou uma TBM de 50% como prevê o PNE (IBGE, 2020). Essa hipótese seria, obviamente, a pior possível para o desenvolvimento do país e, apesar de se perseguir a meta atual desde o PNE anterior, espera-se que políticas públicas sejam postas em prática para que esse tempo seja efetivamente muito menor do que a inércia que esse cálculo propõe.

O acompanhamento das metas vem sendo feito por determinação da Lei nº 13.005/2014 e o INEP já divulgou três relatórios: um em 2016, outro em 2018 e, recentemente, o terceiro (INEP 2016; 2018; 2020b). Os resultados mostrados revelam que está havendo crescimento das taxas de matrícula, mas de forma tímida. Além disso, as taxas são calculadas em relação à população atual e não àquela projetada para o final do período abrangido pelo PNE. Também são computados os formados em ensino superior na faixa etária, o que é razoável, mas que leva em conta a TBE e TLE (taxas bruta e líquida de escolarização e não de matrículas), o que só foi salientado no relatório de 2020. Os valores utilizados no presente estudo levam em conta o número de matriculados constantes no Censo de Educação Superior divulgado pelo INEP (2020a) e a população é aquela projetado pelo IBGE para o ano de 2022 e não a população no momento da elaboração dos relatórios, a partir da PNADc (IBGE, 2019).

Merece destaque a observação de que à medida que a expansão se dá, aumenta a dificuldade de ser mantida a sua velocidade, dado que cada vez mais os incluídos no

ensino superior vêm de classes menos favorecidas socioeconomicamente e, portanto, necessitam outras ações para que se mantenham matriculados nas Instituições, mesmo que públicas e gratuitas. Em outras palavras, o PNE não considerou a abertura de vagas apenas, mas as matrículas dos estudantes dela decorrente, já que este é o dado que retrata a efetiva expansão. Apenas para se ter uma ideia, o número de vagas oferecido no país é três vezes superior ao número de matrículas iniciais, seja pelo fato da oferta ser muito superior à demanda em muitas IES privadas, seja pela ineficiência do setor público no efetivo preenchimento das mesmas, pelo tipo de curso com vagas abertas, sua localização, ou a eficácia dos processos de matrícula (CORTELAZZO, 2018).

Além desses fatores, destaque-se a nova crise político-econômica por que passa o país desde 2014, dificultando a implantação e desenvolvimento de políticas públicas. A esta crise, a pandemia causada pela COVID19 desde o início do ano letivo de 2020 no país, com um necessário distanciamento social para diminuição do contágio, levou à paralização dos cursos presenciais e sua rápida reformulação para uma oferta emergencial remota, que paralisou algumas escolas por um tempo considerável e que obrigou a adoção de um sistema de aulas remoto, com a necessidade de acesso mais robusto à internet e uso de equipamentos nem sempre de posse da população como um todo. Essas dificuldades possivelmente levarão a um agravamento da situação da educação no país, com aumento da evasão de estudantes e dificuldades ainda maiores para o cumprimento das metas do PNE.

Os valores de matriculados e demais cálculos para atingir a meta de 50% de TBM para o Brasil e para o Estado de São Paulo encontra-se descrito na Tabela 1. Para o país como um todo foram obtidos resultados que mostram a necessidade de 3 milhões de novas matrículas, o que significa um aumento aproximado de 36% relação ao total de matrículas em 2018. A ser mantida a taxa de crescimento dos 6 anos em que o PNE está em vigor (2012 a 2018), com valor da ordem de 20%, seriam criadas cerca de 1 milhão de novas matrículas até 2022, ou seja, 1/3 do total necessário para cumprimento da meta. Em outras palavras, se a cada 4 anos se consegue aumentar em 1 milhão o número de matriculados, serão necessários 12 anos para que a TBM atinja o previsto no PNE, com 50% de TBM, a ser mantida a velocidade atual.

Item	Descritores para o Indicador 12A	Fonte ^a	Brasil	São Paulo
a	População 18-24 anos estimada em 2022	IBGE ^b	22.940.019	4.604.997
b	Matrículas existentes IES para TBM 50%	a/2	11.470.010	2.302.499
c	Matrículas nas IES em 2012	INEP ^c	7.037.688	1.763.617
d	TBM em 2022 com matrículas de 2012	(c/a)*100	30,7%	38,3%
e	Matrículas nas IES em 2018	INEP ^c	8.450.755	2.029.395
f	TBM em 2022 com matrículas de 2018	(e/a)*100	36,8%	44,1%

g	Novas matrículas de 2012 a 2018	e - c	1.413.067	265.779
h	Matrículas faltantes para TBM 50%	b - e	3.019.255	273.103
i	% da Meta atingido	$[g/(g+h)]*100$	31,9%	49,3%

Tabela 1 – Valores para cumprimento do Indicador 12A da Meta, relativo à Taxa Bruta de Matrículas (TBM) de 50%.

a. forma como cada valor foi obtido; b. Projeção da População IBGE de 2018 atualizada em 6/4/2020 (IBGE, 2020); c. Censo da Educação Superior (INEP, 2020a).

Fonte: IBGE e INEP, com elaboração dos autores.

Nos dados referentes a São Paulo, os resultados foram percentualmente mais expressivos e quase metade da meta foi cumprida, apesar de já terem transcorrido seis anos dos dez previstos no PNE. De todo o modo, deve haver no estado a criação de quase 300 mil novas matrículas para que a meta seja atingida, o que também torna difícil o cumprimento da meta e requeria cerca de seis a sete anos para sua consecução.

Obter três milhões de novas matrículas no ensino superior do país em 4 anos significaria conseguir aproximadamente 750 mil novos ingressos anuais a partir de 2019 para que esse valor fosse acumulado, sem serem computadas as desistências e o abandono escolar, que teriam que contar com esforços suplementares. Entretanto, nos últimos anos, os relatórios elaborados pelo INEP demonstram quase que uma estagnação, ou mesmo leve diminuição das matrículas em cursos presenciais: 6,63 milhões em 2015, 6,55 milhões em 2016, 6,53 em 2017 e 6,39 milhões em 2018 (INEP, 2019). No mesmo período, os cursos a distância tiveram crescimento de 1,39 milhões de matriculados em 2015, para 2,06 milhões em 2018, ou seja, um aumento de quase 50%.

A situação de São Paulo não é mais confortável: na melhor das hipóteses levantadas ainda é necessária a criação de 270 mil matrículas e, nos últimos 5-6 anos, elas aumentaram de 1,76 para 2 milhões no estado, ou seja, pouco menos da metade das 530 mil novas matrículas necessárias para se chegar à TBM de 50%. Se considerarmos que esses valores já foram atingidos por inúmeros países ainda no século passado (OCDE, 2019), perceberemos o atraso com que o país está lidando com seu desenvolvimento científico e tecnológico, uma vez que ele é ligado diretamente ao ensino superior.

Dados divulgados recentemente no Relatório do 3º Ciclo de Acompanhamento das Metas do PNE mostram percentuais ainda mais conservadores, de 37,4% e 39,5% de TBM para o Brasil e o estado de São Paulo, respectivamente (INEP, 2020b). Tais valores se devem ao fato do relatório utilizar dados da PNAD contínua que pesquisa o número de frequentadores dos cursos e não o de matriculados, além de utilizar as projeções de população atual, e não aquela prevista para 2022 como se fez no presente estudo, conforme destacado pelo próprio Instituto nas notas relativas à Meta 12 (INEP, 2020b, p.261).

Se a meta é praticamente impossível de ser cumprida com relação à TBM, a situação para o Indicador 12B, relativo à taxa líquida de matriculados é ainda pior, dado que boa parte da expansão recente se concentra nos cursos desenvolvidos a distância. Dados relativos ao ingresso no ensino superior mostram que a faixa etária dos estudantes que frequentam cursos a distância é maior. Em 2017, a mediana da idade dos ingressantes era de 30 anos para cursos EaD e 21 anos para cursos presenciais. Nesse mesmo ano, os resultados mostravam que apenas 25% dos ingressantes de cursos EaD apresentavam 24 anos ou menos (INEP, 2019), o que contribui muito pouco para o aumento da taxa líquida de matriculados.

Para o Indicador 12C, também não se pode contar com resultados satisfatórios ao final da vigência do PNE. Em função das análises dos dois indicadores anteriores, fica claro que o Indicador 12A será obtido anteriormente àquele do Indicador 12B, por vários motivos, destacando-se o fato de que ainda temos um grande contingente de estudantes no ensino superior com idade superior a 24 anos, especialmente em cursos desenvolvidos a distância.

Os resultados referentes ao Indicador 12C, que prevê que 40% da expansão ocorra em Instituições Públicas, são apresentados na Tabela 3 e utilizam a expansão necessária para contemplar o indicador 12A, referente à TBM. O conceito de Instituição Pública aqui utilizado inclui, como no Censo de Educação Superior, todas as IES Municipais consideradas públicas, ainda que não sejam gratuitas.

Item	Descritores para o Indicador 12C	Fonte ^a	Brasil	São Paulo
a	Matrículas nas IES para TBM = 50%	IBGE ^b	11.470.010	2.302.499
b	Matrículas existentes em 2012	INEP ^c	7.037.688	1.763.617
c	Matrículas requeridas	(a – b)	4.432.322	538.882
d	Matrículas necessárias - IES públicas (40%)	Meta 12C	1.772.929	215.553
e	Matrículas já existentes - IES públicas	INEP ^c	180.105	74.660
f	Necessidade de matrículas para a Meta	(d – e)	1.592.824	140.893
g	% da Meta atingido	(e/d)*100	10,1%	34,6%

Tabela 2 – Valores para cumprimento do Indicador 12C da Meta, relativo ao percentual de 40% da expansão ser realizado em Instituições Públicas.

a. forma como cada valor foi obtido; b. Projeção da População IBGE de 2018 atualizada em 6/4/2020 (IBGE, 2020); c. Censo da Educação Superior de 2012 e de 2018 (INEP, 2020a).

Fonte: IBGE e INEP, com elaboração dos autores.

Para o cálculo, a exemplo do que foi feito com os demais indicadores, partiu-se da situação em 2012, utilizada desde a linha de base quando da aprovação da Lei 13005/2014 (INEP, 2015).

Os dados apresentados na Tabela mostram que nos últimos seis anos houve o aumento de 180 mil matrículas em IES públicas no país, dos quais 41% no estado de São Paulo. Isso significa, em termos da necessidade total para que o Indicador seja atingido, que foram cumpridos 10,1% e 34,6% do mesmo, respectivamente, no país e no estado de São Paulo. Assim, os valores da expansão em IES públicas nos próximos 4 anos deverão ser da ordem de nove vezes o que foi feito nos últimos 6 anos para o país, e de 3 vezes o que já foi feito no estado de São Paulo nesse mesmo período, destacando-se, ainda, que se passaram dois anos depois da divulgação dos dados que levaram a esses cálculos, já que os mesmos se referem ao ano de 2018.

A destacar, por oportuno, que parte dos esforços que vêm sendo realizados por meio da oferta de cursos a distância não representam obrigatoriamente a oferta anual e constante dessas vagas, já que o ensino a distância, especialmente nas instituições públicas, vem sendo feito a partir de ofertas específicas e que não configuram, obrigatoriamente, no aumento constante das vagas a partir dessa primeira oferta e, em consequência, aumenta apenas transitoriamente a quantidade de matriculados nos cursos superiores ofertados.

A estratégia 12.3 da Meta 12 do PNE não tem tido um acompanhamento tão detalhado quando àquele assegurado às TBM e TLM. Mesmo quando salientadas as principais estratégias no documento “Planejando a próxima década: conhecendo as 20 Metas do PLANO Nacional de Educação (MEC, 2014) ela não foi citada. Ela está assim redigida na Lei 13005/2014:

Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior; (Brasil, 2014, p.21)

Apesar de não se referir explicitamente ao abandono escolar, ela se refere à taxa de conclusão que depende diretamente da permanência e sucesso dos estudantes nos cursos. Desde 2014 o Censo da Educação Superior passou a divulgar o número de vagas remanescentes colocadas para concurso de ingresso que se somam às vagas novas (para ingresso no primeiro ano). A oferta de vagas remanescentes nas IES públicas foi da ordem de 180 mil em 2018 e essas Instituições, a partir dos processos que realizam, conseguem preencher pouco mais de 27% das mesmas, o que significa que aproximadamente 130 mil vagas ofertadas em cursos públicos em 2018 continuaram ociosas (INEP, 2020a).

Além disso, apenas para utilizar os dados existentes nas notas estatísticas do último censo divulgado, que é semelhante àquelas dos anos anteriores, as Instituições

não conseguem preencher o total de vagas ofertado, nem se considerados apenas os processos para ingresso em vagas novas, que é de apenas 80,6% para as IES públicas e de 27% para as privadas. Para as vagas remanescentes, esses valores são muito mais baixos, como pode ser visualizado na Tabela 3.

Vagas	Total	Públicas	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas
Novas	36,3%	82,5%	91,2%	87,2%	30,1%	32,1%
Remanescentes	12,1%	26,7%	29,8%	25,4%	14,8%	11,2%

Tabela 3 – Percentual de preenchimento das vagas ofertadas pelas Instituições de Ensino Superior segundo sua natureza jurídica

Fonte: Autores, a partir das Notas Estatísticas do Censo de 2017. Inep, 2019

Pelos dados, percebe-se que as Instituições iniciam o desenvolvimento de seus cursos com alguma ociosidade. Essa ociosidade pode ser decorrente de uma oferta superestimada, especialmente no caso de IES privadas, o que é reforçado pelo fato de que as vagas devem ser divulgadas em editais, cuja modificação não é trivial, mesmo em IES que detêm autonomia universitária. Nas escolas públicas, a ociosidade pode ser decorrente de uma oferta em locais que não apresentam demanda suficiente para aquela carreira, do fato que o próprio processo de seleção contém entraves que dificultam o preenchimento total das vagas oferecidas, ou outros fatores que não cabem discussão no presente trabalho, mas que com certeza afetam negativamente as taxas de matrícula e escolarização. Além disso, as vagas remanescentes disponibilizadas para preenchimento não refletem o total de vagas decorrentes do abandono escolar pois não há uma obrigatoriedade para essa oferta e os processos para seu preenchimento podem ser muito burocratizados e de baixa eficácia (CORTELAZZO, 2018).

Finalmente, para ter um outro dado sobre o abandono escolar, podemos considerar que os alunos que ingressam em um ano, devem se formar em 3 a 6 anos, conforme seja a duração de seu curso, acrescido de período permitido para a integralização, normalmente decorrente de reprovações ou trancamentos de matrícula. Isso posto, considerando-se que não houve diminuição da oferta de vagas, se computarmos os ingressos em IES públicas no ano de 2012 em cursos presenciais no Brasil (499.370) e o número de formados em 2017 (238.061), se o número de vagas para ingresso fosse mantido, deveríamos ter 499.370 formados para uma evasão zero. Entretanto, o número de formados correspondeu a apenas 48% do número de ingressos. Em São Paulo, tivemos em 2012, 68.593 ingressos, com formatura de 40.277 alunos em 2017 (59% de formados em relação aos ingressantes), sempre com o uso de dados disponibilizados nos censos de educação superior disponibilizados pelo INEP (2020a).

Deste modo, fica evidente que há um grande espaço de trabalho a ser realizado para que a estratégia 12.3 prevista tanto no Plano Nacional quanto no Plano Estadual de Educação de São Paulo contribua de forma efetiva para cumprimento da Meta 12. Além disso, a expansão vem ocorrendo nas instalações de instituições já existentes, o que é economicamente mais viável mas não corrige distorções da distribuição de vagas e matrículas em ensino superior no estado, deixando as regiões com menor número de matrículas públicas no ensino superior ainda mais distantes das demais e, em contrapartida, regiões em que o indicador 12C já foi contemplado, conforme dados apresentados pelo INEP (2020a) e Fundação SEADE (2019).

Apesar de não ser explicitado diretamente na expansão da graduação no PEE-SP, a Educação a Distância tem tido importância crescente nas matrículas de cursos de graduação no país e no estado de São Paulo. Além da estrutura da UAB, presente em todo o país, o Rio de Janeiro possui o Cederj, consórcio que congrega todas as IES públicas cariocas e São Paulo conta com uma Universidade Virtual (Univesp), para citar apenas o exemplo de dois estados da federação. Além disso, e sempre com a ressalva de não se tratar de estrutura gratuita, algumas IES Municipais vêm ofertando cursos de graduação a distância, conforme dados do Censo de Educação Superior divulgados pelo INEP. Essa modalidade de desenvolvimento dos cursos poderá, sem dúvida, contribuir para que a interiorização do ensino superior prevista seja mais efetiva e os Indicadores da Meta 12 sejam atingidos. O ensino a distância também tem sido importante modalidade para o aumento de oferta na formação de jovens e adultos, de cursos técnicos de nível médio e de cursos de especialização e de capacitação.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados aqui apresentados revelam que a meta 12 do PNE e do PEE-SP dificilmente será cumprida até o final da vigência desses planos. A expansão que vem ocorrendo, sofreu uma queda acentuada em decorrência da crise econômica do país e, no período, houve retração de matrículas em cursos presenciais de IES privadas, o que dificulta ainda mais o cumprimento da meta.

Para o estado de São Paulo, um olhar mais voltado para a diminuição das desigualdades regionais poderia significar uma economia no custo da vaga caso ela ficasse mais próxima da população local e, com isso, um maior número de vagas poderia ser aberto pelo poder público, estabelecendo uma efetiva política de Estado, somando esforços dos governos federal, estadual e municipais, ao invés de haver competição na oferta de vagas numa mesma cidade/região, em cursos muitas vezes correlatos ou iguais.

Em contrapartida, a simples interiorização sem critérios pode aumentar a ociosidade e, com isso, a estratégia ter efeito negativo, com gastos públicos mal aplicados e cursos de pouca demanda local. A esse respeito, a otimização dos espaços já instalados ainda tem

muito a avançar e as IES públicas deveriam contar com processos mais eficientes para o preenchimento de suas vagas remanescentes e ociosidades, de modo a contribuir para o aumento das taxas de matrícula e escolarização.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N.C. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21 n. 66, p. 717-736, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 26 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em 15 fev. 2020.

CORTELAZZO, A.L. 2018. Oferta de vagas remanescentes como política institucional para a remediação da ociosidade e do abandono escolar. **VII Congresso CLABES**. Recuperado a partir de <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/2047>

GOMES, A.M.; MORAES, K.N. Educação Superior no Brasil Contemporâneo: Transição para um sistema de massa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua – suplemento educação): microdados 2012-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=microdados>. Acesso em: 03 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, atualizado em 4/6/2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 03 jul.2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024. Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015. 404p. ISBN 978-85-7863-046-1.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2016. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. – Brasília, DF: Inep, 2016. 590p. Disponível em: http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne?2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf. Acesso em 18 mar. 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2018. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE**. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em 18 mar. 2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2017**. Brasília: INEP, 2019. 112 p. il. ISBN 978-65-81041-02-1

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2020a. **Sinopse Estatística da Educação Superior – 1995 - 2018**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em 3 jul.2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2020b. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE**. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em 3 jul. 2020.

MEC - Ministério da Educação (Brasil). **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do PNE**. 2014. Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 19 dez. 2018.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2019. **Regards sur l'éducation 2019 – Les indicateurs de l'OCDE**. Publishing: Paris, 2019. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/regards-sur-l-education-2019_6bcf6dc9-fr. Acesso em 22 mar. 2020.

SEADE – Fundação Seade. 2019. Informações dos Municípios Paulistas. Disponível em <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>. Acesso em 26 mar. 2019.

CAPÍTULO 7

CONSTRUINDO UMA GESTÃO PARA RESULTADOS: IDENTIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 24/06/2020

Wagner Pires da Silva

Universidade Federal do Cariri – UFCA
Juazeiro do Norte/CE
<http://lattes.cnpq.br/8239540175884532>

Rodolfo Jakov Saraiva Lôbo

Universidade Federal do Cariri – UFCA
Juazeiro do Norte/CE
<http://lattes.cnpq.br/7380885441475769>

Gilmária Henllen Gondim Gomes

Universidade Federal do Cariri – UFCA
Juazeiro do Norte/CE
<http://lattes.cnpq.br/8263653326681519>

Erlene Pereira Barbosa

Universidade Federal do Ceará – UFC
Fortaleza/CE
<http://lattes.cnpq.br/0242652357755061>

RESUMO: Criada em 2013, a Universidade Federal do Cariri – UFCA, tem buscado implementar ações que permitam o cumprimento de sua missão junto a comunidade em que está inserida. Em consonância com seu Planejamento Estratégico, a Pró-Reitoria de Graduação tem buscado utilizar em suas atividades um modelo que possa tornar mais eficientes ao Cariri cearense. Uma das ferramentas utilizadas é o Prisma de Performance, técnica que está sendo utilizada para fundamentar as decisões e orientar a Gestão para resultados no setor.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão universitária, Desempenho, Prisma de Performance.

BUILDING A MANAGEMENT FOR RESULTS: IDENTIFICATION OF THE STAKEHOLDERS OF A FEDERAL UNIVERSITY

ABSTRACT: Created in 2013, the Federal University of Cariri - UFCA, has sought to implement actions that allow the fulfillment of its mission with the community in which it operates. In line with its Strategic Planning, the Dean of Graduation has sought to use in its activities a model that can make Cariri from Ceará more efficient. One of the tools used is the Performance Prism, a technique that is being used to base decisions and guide Management towards results in the sector.

KEYWORDS: University management, Performance, Performance prism.

1 | INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos o Brasil passou por diversas mudanças, que imprimiram um maior dinamismo nas relações entre o poder público e a sociedade. A explosão das tecnologias digitais, a redemocratização, o fim da hiperinflação, o acesso de diversos setores da população a melhores bens e serviços, entre eles o Ensino Superior, cuja expansão atingiu diversas cidades do interior do país, são algumas das transformações sentidas pela sociedade nos últimos anos.

Essa mudança acaba por se refletir também no setor público, que deve modernizar-se para atender as expectativas da população, que agora está mais consciente e exigente em relação aos seus direitos enquanto cidadão. Portanto o setor público deve ter em mente a necessidade de responder às demandas da sociedade de forma adequada e célere. E não só isso, faz-se necessário que o serviço público possa pautar-se em regras claras de atuação, com marcos definidos de mensuração dessa atuação, o que faz com que seja premente a utilização de Sistemas de Avaliação de Resultados, também conhecida como Gestão para Resultados.

A utilização de Sistemas de Avaliação de Resultados tem se tornado cada vez mais popular em diversas organizações. Melhoria de processos, diminuição e controle de custos, com a eficiente aplicação dos recursos são algumas das vantagens buscadas pelas organizações que buscam realizar uma gestão para resultados. Num ambiente de escassez de recursos, tal como o que se apresenta no atual contexto de crise, onde as políticas públicas são elaboradas e executadas tendo que observar o Teto de Gastos, é importante a reflexão sobre a melhor forma de gerir os mesmos.

A busca de uma maior qualidade nos serviços prestados ao cidadão pela administração pública, com a utilização de recursos de forma eficiente e eficaz, pode e deve ser realizada por meio da Gestão para Resultados. Sobretudo quando o acesso a alguns serviços públicos gratuitos decorre de medidas de seleção e classificação, dada a impossibilidade de equacionar o binômio vagas na educação pública x população apta.

No presente trabalho, os pesquisadores realizaram a análise de um processo específico, a recepção de matrículas de novos alunos em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Os servidores da Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Federal do Cariri – UFCA, tem envidado esforços, desde 2016, para realizar melhorias neste processo, com o objetivo de otimizar a utilização dos recursos, e realizar as matrículas em tempo hábil, que permita que as turmas de primeiro semestre possam estar completas ou pelo menos com a maior parte dos alunos matriculados no início do período letivo. É por isso que se faz necessário a Gestão por Resultados.

Dentre as diversas instituições públicas, as IFES – Instituição Federal de Ensino Superior – recebem uma série de demandas dos mais diferentes atores sociais, precisando levar em consideração todos esses interesses que lhe chegam tanto da comunidade interna, quanto da comunidade externa à organização. Torna-se importante conhecer cada grupo de interesse (Stakeholders) e quais seus desejos e anseios em relação à universidade e o que estes grupos podem oferecer a ela. Esta relação da instituição com seus Stakeholders pode ser melhor mensurada por meio do Prisma de Performance. Este trabalho vai se focar no processo inicial da aplicação da Gestão por Resultados, definida pela equipe de pesquisa como a identificação do Stakeholders.

2 | METODOLOGIA

A pesquisa é considerada do tipo exploratória e de campo. É uma pesquisa qualitativa. Segundo Gil (1999, p.14) o objetivo da pesquisa exploratória é:

Desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista, a formulação de um problema mais preciso ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. São desenvolvidos com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo acerca de determinado fato.

Foi realizada também uma pesquisa bibliográfica em várias fontes de informação como livros e periódicos. Foi no momento da pesquisa bibliográfica onde se realizou a busca de informações acerca do assunto abordado neste trabalho, para que pudéssemos conhecer melhor o assunto aqui tratado.

Para um aprofundamento do assunto abordado no trabalho, realizou-se uma pesquisa de campo na Universidade Federal do Cariri. A pesquisa está sendo desenvolvida por um grupo de servidores que buscam aprimorar o principal processo de admissão na Universidade, a matrícula dos candidatos aprovados no SISU.

Neste trabalho, apresentamos a etapa inicial de identificação dos Stakeholders da UFCA, suas necessidades e contribuições, utilizando as perguntas relacionadas com as perspectivas de Satisfação e Contribuições dos Stakeholders, que integram as técnicas do Prisma de Performance, respectivamente:

- Quem são os Stakeholders da organização e o que eles desejam e necessitam?
- Quais contribuições a organização requer dos Stakeholders para manter e desenvolver suas capacidades?

A amostragem utilizada foi por conveniência, onde o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam de alguma forma, representar o univers (GIL, 1999). Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão.

Como o trabalho pretende identificar as partes interessadas (Stakeholders) de uma maneira em geral, sem a preocupação de distinção seja de raça, classe econômica ou outra qualquer, o método utilizado será o método dialético, que conforme Gil (1999, p.32):

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. Por outro lado como a dialética privilegia as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma.

Avaliações e ajustes ao alinhamento seguiram em última etapa, deixando claro, assim, que as atividades não possuem estrutura fechada, mas de constantes adequações para se alcançar os resultados esperados.

Para embasar a pesquisa, foram utilizados relatórios anteriores ao processo e reunião com os gestores das unidades, norteado por análise das informações e dados produzidos pelo setor nos últimos três anos, enfocando a missão e estabelecendo decisões a longo prazo e vislumbrando formas de sensibilizar toda a equipe.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

O ambiente organizacional foi fortemente influenciado no início do século XXI pela globalização. Mercados, antes reservados para empresas locais, foram, abertos e expostos a empresas que ofertam seus bens e serviços em escala mundial, o que ampliou a concorrência, exigindo que as organizações se adequassem a uma nova realidade, que exige delas uma série de mudanças em seus modelos de negócios sob pena de, ao não conseguir se adequar, perder espaço no mercado.

As organizações precisam ter informações confiáveis e relevantes para realizar seu planejamento e sua tomada de decisões e assim garantir não apenas a sua permanência, mas também o seu sucesso. Neste sentido é importante a utilização de modelos e sistemas que possam não apenas dar subsídios à decisão dos gestores, mas orientar as atividades e processos da organização. Um destes modelos pode ser a Gestão Para Resultados.

Como o nome indica, a Gestão para Resultados é um modelo de gestão cujo foco final está no objetivo final do processo, o resultado esperado dos esforços e recursos despendidos pela organização (SANTOS, CLEMENTINO E FERREIRA, 2018). Os autores observam que a gestão não pode ser um fim em si mesmo, há metas e objetivos a serem atingidos. A Gestão Pública deve buscar por esses resultados, realizando para isso cuidados diagnóstico e detalhamento das demandas sociais da população envolvida.

Para apoiar esse modelo de Gestão, optou-se por utilizar, pelo menos em parte, um sistema de Medição de Desempenho – SMDO, conhecido como Prisma de Performance (PP), desenvolvido em 2001 por Neely, Adams e Crowe, no Center for Business Performance, da Universidade de Cranfield (Inglaterra), cujo objetivo é auxiliar no processo de escolha das ações corretas a serem executadas com foco na eficiência operacional, por meio de cinco perspectivas: satisfação dos Stakeholders; estratégia; processos; capacidades e contribuição dos Stakeholders. Segundo os autores, as mudanças que ocorrem no mundo atual, principalmente com o advento da nova economia, pedem sistemas de medição que foquem em mais aspectos que não o financeiro, reconhecendo a importância que os Stakeholders têm para os negócios (NEELY, ADAMS E CROWE, 2001). A abordagem do Performance Prisma focada nos Stakeholders auxiliará nesta primeira etapa da implantação do modelo de Gestão para Resultados.

Para Rendeiro (2014), este modelo é um avanço em relação aos demais Sistemas de Medição de Desempenho Organizacional, por contemplar mais intervenientes na sua análise, ao considerar que cada stakeholder tem um substancial impacto no desempenho

e sucesso da organização. O Prisma de Performance possui duas orientações principais: identificar o que os Stakeholders necessitam da organização e qual a contribuição dos mesmos para a organização. O destaque desse modelo é a preocupação com os Stakeholders e a busca pela promoção de um relacionamento recíproco entre eles, o que acaba por trazer alterações sensíveis na forma como a organização passa a se relacionar com seus grupos de interesse.

Para Neely, Adams e Kennerly (2002) não existe um modelo simplista para o desempenho do Prisma de Performance, por tratar-se de um modelo tridimensional, composto por cinco faces, que se interligam e se relacionam por meio de cinco perguntas intrinsecamente ligadas às cinco dimensões desse sistema de medição de desempenho:

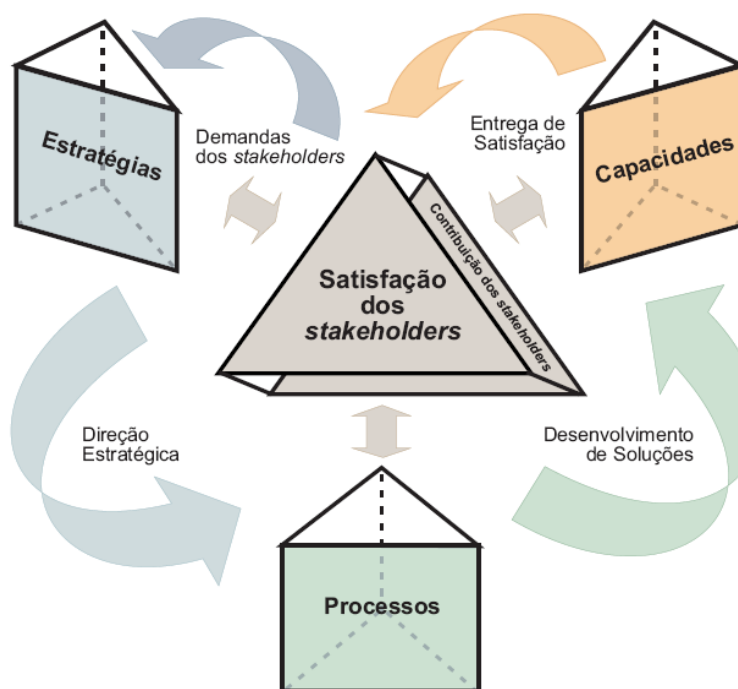


Figura 1: Exemplificação ilustrativa do modelo Prisma de Performance.

Fonte: RENDEIRO (2014).

- Satisfação dos Stakeholders – Quem são os Stakeholders da organização e o que eles desejam e necessitam? Esses Stakeholders englobam fornecedores, funcionários, comunidades locais, entidades reguladoras etc., ambos têm influência no desempenho e êxito de uma organização (NEELY, ADAMS E CROWE, 2001).

- Estratégias – Quais estratégias a organização precisa implementar para satisfazer as necessidades dos Stakeholders? É aqui que se contera se os objetivos estão sendo desempenhados, bem como no provimento de dados, informações para melhor tomada de decisões (NEELY, ADAMS E CROWE, 2001).
- Processos – Quais são os processos críticos requeridos para realizar as estratégias? Identificando medidas de desempenho particulares para cada processo, de modo que os gestores examinem a efetividades destes, ajustando-os se necessário (NEELY, ADAMS E CROWE, 2001).
- Capacidades – Quais capacidades a empresa precisa para operar e melhorar seus processos? Capacidade como uma junção entre pessoas, infraestrutura, tecnologia, práticas que visam facilitar a cumprimento dos objetivos e processos fazendo a organização ser sustentável (NEELY, ADAMS E CROWE, 2001).
- Contribuição dos Stakeholders - Quais contribuições a organização requer dos Stakeholders para manter e desenvolver suas capacidades? A entrega dos Stakeholders para a organização, o valor que estes irão agregar para o desenvolvimento da organização (NEELY, ADAMS E CROWE, 2001).

Estas questões são fundamentais para que as organizações compreendam que suas ações causam impactos não apenas aos acionistas e clientes, mas também aos parceiros, colaboradores, fornecedores, governo, comunidade, entre outros. Por isso, no ambiente competitivo no qual as organizações atuam, faz-se importante ter um quadro claro de quem são os Stakeholders relevantes para a organização e do que eles necessitam, sendo que as estratégias a serem seguidas pela organização devem ser definidas de forma a fornecer valor a estes Stakeholders (NEELY e ADAMS, 2002). O Prisma de Performance busca captar quais são as necessidades e vontades dos Stakeholders, bem como o que a organização pretende e necessita deles. A partir deste levantamento, é que se procederá à proposições de estratégias para o alcance dos resultados.

Considerando a natureza das atividades de uma IES - Instituição de Ensino Superior, ainda mais sendo uma instituição pública, essa abordagem pode trazer uma reflexão, por parte dos gestores sobre a busca pela satisfação permanente das partes interessadas (Stakeholders). Elevando a nível estratégico, o contato da Universidade com a comunidade e com outros órgãos e sua função social.

A adesão da Universidade Federal do Ceará ao Programa de Expansão do Sistema Federal de Educação Superior, em 2005, originou o Campus Cariri da UFC, na cidade de Juazeiro do Norte, cujas atividades de ensino, pesquisa e extensão apontam principalmente para o estudo, a compreensão e a convivência com a região semiárida. A partir da implantação o território do Cariri, teve

(...) entre os anos de 2000 e 2013 a forte intervenção do Campus Cariri em seu contexto socioeconômico através de diversificadas ações, desde a formação dos profissionais que fortaleceriam os variados campos profissionais atingidos

pelos cursos de graduação, a disseminação de conhecimentos científicos e tecnologias no âmbito da pesquisa e ainda as ações empreendidas no cerne de sua extensão (BARRETO E CHACON, 2015, p. 163)

Com a criação de “Grupos de Trabalho com fins de discutir os princípios e valores de uma universidade que tivesse como lócus de atuação a Região Metropolitana do Cariri” (BARRETO E CHACON, 2015, p. 167), a partir de 2011, iniciou-se a discussão sobre a criação de uma nova Universidade a partir do desmembramento do Campus Cariri da UFC, o que permitiu a criação da Universidade Federal do Cariri, pela Lei 12.826 de 05 de junho de 2013, que criou a Universidade Federal do Cariri – UFCA, recebendo do antigo Campus Cariri os campi de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, acrescido de dois campi que deveriam ser criados e implantados nas cidades de Brejo Santo e Icó.

Diante desse panorama, onde a comunidade acadêmica do Campus Cariri iniciou discussões ainda em 2011 para a sua constituição enquanto universidade desmembrada da UFC, podemos relacionar a criação da Universidade Federal do Cariri, como fruto, tanto de uma política do governo, quanto da influência direta da sua comunidade acadêmica em sua implantação (SILVA, 2016).

Criada em pleno sertão semiárido, a UFCA tomou como missão o diálogo com o território por meio dos estudos de Desenvolvimento Regional Sustentável, buscando se consolidar enquanto uma universidade que se abre à complexidade do semiárido, ciente de que isso implica na assunção de novas formas da universidade se relacionar interna e externamente. Implica em mais democracia, em maior participação dos servidores técnicos, dos estudantes e da comunidade na gestão da instituição, na elaboração de seus princípios e normas.

A UFCA se constitui para “refletir sobre o processo de desenvolvimento do ponto de vista da organização regional, da ocupação do território, do uso dos biomas e dos recursos naturais, e do impacto social” (BARRETO, CHACON E NASCIMENTO, 2013, p. 188).

A partir do momento de sua criação a Universidade assumiu o processo de matrícula por meio da Pró-Reitoria de Ensino (Proen), substituída em 2018 pela Pró-Reitoria de Graduação (Prograd). Semestralmente o processo de matrículas absorve recursos físicos e humanos consideráveis, que por conta das dimensões da UFCA, uma universidade nova, no interior cearense, acabavam por impactar a instituição como um todo. A busca de adotar uma gestão para resultados auxiliaria a repensar as atividades desenvolvidas e os recursos utilizados, otimizando o processo, diminuindo os impactos sobre a organização e, conseqüentemente, as insatisfações que muitas vezes são percebidas durante o processo. Doravante, a equipe da Prograd, a cada edição vem imprimindo esforços na melhoria do processo de matrícula, implantando diversas melhorias, como: a chamada por senha; melhorias na conferência; e chamada de voluntários de outros setores para colaborar.

No entanto em 2019, visando uma maior eficiência e comodidade dos Stakeholders, foi definido um estudo do processo de digitalização. Feito estudo preliminar em conjunto

com a Diretoria de Tecnologia da Informação, foi identificado um artigo científico que falava sobre o processo de digitalização do Sisu na Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), diante disto foram iniciados os primeiros contatos com a Universidade, obtendo grande êxito na colaboração da UNILA com a UFCA, inclusive cedendo o código do sistema de gestão acadêmica para a UFCA. Devido ao sucesso da parceria, a UFCA em 2020 iniciou o procedimento de digitalização no processo de entrada e matrícula dos novos alunos.

Uma Instituição de Ensino Superior pública, como qualquer outra instituição, possui diversos grupos que demandam diferentes respostas da organização. A criação de valor por parte da instituição deve levar em consideração esses grupos de Stakeholders. Para tanto a identificação desses grupos, faz-se necessária.

Partindo de contatos informais com a direção do Campus e com os professores e servidores técnicos lotados na unidade identificou-se dois grandes grupos de Stakeholders, os primários e os secundários. Stakeholders primários seriam aqueles que “sustentam todos os objetivos e constituem a base do mapa de sucessos de uma organização” (RENDEIRO, 2014, p. 59), já os secundários, continua Rendeiro (2014), são os que facilitam a realização de determinados objetivos da instituição.

Como Stakeholders primários foram alocados os seguintes: os alunos, os colaboradores e a direção geral da universidade. Como secundários: a comunidade externa, os governos municipais e os órgãos de controle, governo federal, seriam Stakeholders relevantes.

Os alunos são os Stakeholders que mobilizam mais recursos da instituição, uma vez que a sua atividade fim é a formação dos mesmos. De um modo geral esse grupo demanda da universidade uma formação de qualidade que os permitam ser competitivos no mercado de trabalho, regras claras de avaliação e assistência estudantil que lhes dê suporte para a permanência no curso, e professores com conhecimento adequado para ministrar aulas, e o apoio administrativo que solucione suas demandas. Já a contribuição dos alunos para a Unidade acadêmica estaria no retorno dado à formação recebida por meio de trabalhos e pesquisas acadêmicas que entrariam no repositório do conhecimento produzido pelo campus e o envolvimento nas atividades acadêmicas realizadas pela universidade, problematização e reflexão dos conteúdos apresentados em sala e a conclusão do curso.

Os colaboradores são extremamente importantes, pois é por meio deles que a universidade realiza suas atividades e é com os colaboradores que ocorre toda a interação com os alunos. Os servidores demandam estabilidade e segurança, além do status ligado ao trabalho em uma instituição federal de ensino superior. Ainda há uma variável importante, por se tratar de uma instituição superior pública, a gestão da organização é feita pelos próprios colaboradores por meio de órgãos colegiados, o que delega mais poder a esses colaboradores, se compararmos às organizações privadas ou às empresas públicas mais verticalizadas, por exemplo. Rendeiro (2014) observa que os colaboradores

são os responsáveis tanto pela elaboração das estratégias da organização, quanto pela sua implementação, tomando assim um papel central para a organização. Desse modo, a Instituição espera que os colaboradores tenham a capacidade de atuar em diversos papéis (atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão), bem como que apresentem sugestões para melhorias na organização.

O setor demanda da direção geral tanto o financiamento quanto o material de consumo e os equipamentos para o exercício de suas atividades, por isso optou-se por colocar a direção geral da UFCA como um stakeholder que exerce as funções de investimento e de fornecimento da PROGRAD, pois o setor deseja que suas solicitações sejam atendidas com qualidade, rapidez, por meio de processos descomplicados e claros, com agentes apropriados para o atendimento. Como se trata de uma instituição nova, a pró-reitoria demanda ainda apoio para suas atividades. A direção geral demanda uma imagem positiva relacionada aos investimentos feitos na unidade e segurança em sua gestão, demonstrando que a unidade acadêmica tem certeza dos rumos que seguirá para alcançar seus objetivos, além do atendimento às normas da administração pública.

Cada um destes Stakeholders está envolvido com os processos internos da universidade e são essenciais para a organização. Já os Stakeholders secundários não estão tão envolvidos na unidade, mais ainda assim são importantes na medida em que dão suporte a determinadas tarefas.

Da sociedade do entorno é de onde provém a maior parte dos alunos. Ela demanda soluções para seus problemas e envolvimento da universidade em sua rotina. A universidade deseja como contribuição ter apoio e reconhecimento em contrapartida.

Os governos municipais provavelmente desejam da universidade apoio para suas ações nas mais diversas áreas, bem como que a consolidação do campus possa trazer um ciclo virtuoso de crescimento na cidade e na região. Espera-se que as contribuições que o poder público municipal possa lhe fornecer envolvam a cessão de instalações e veículos e a parceria na realização de eventos acadêmicos.

O governo Federal provê o financiamento de todo processo, além de ser o responsável pela aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e pela seleção dos candidatos no Sistema de Seleção Unificada (SISU). Além de prover o orçamento geral da UFCA e das outras IFES, que permitirá a obtenção dos recursos para a execução das atividades. Os órgãos de controle são relevantes nesse momento por observarem como a universidade aloca os recursos recebidos e se esta tem cumprido as normas e regulações necessárias.

Utilizou-se algumas das técnicas do Prisma de Performance para, primeiro determinar quais Stakeholders seriam relevantes para a unidade, suas necessidades e contribuições, para só então poder delinear as estratégias, os processos e capacidades. Assim toda uma estrutura para garantir a satisfação dos Stakeholders foi construída, não apenas para medir o desempenho da organização, mas para ser uma ferramenta utilizada para auxiliar as questões e decisões da gestão (NEELY ET AL, 2001).

Neste trabalho, a elaboração do Prisma de Performancea foi realizada em suas etapas, iniciais, a saber a definição dos Stakeholders e a identificação de suas contribuições e necessidades. As etapas seguintes do processo deverão ser elaboradas em momento posterior envolvendo representantes de toda comunidade acadêmica, e, ainda, para que ocorra uma correta percepção do desempenho deve-se realizar uma reflexão sobre quais indicadores e metas devem ser utilizados para este fim (RENDEIRO, 2014). A discussão criteriosa das escolhas desses indicadores excede os limites do que esse trabalho se propôs, devendo ser objeto de um trabalho mais aprofundado.

A abordagem do Prisma de Performance mostrou-se promissora em sua utilização por uma IES pública por permitir que a instituição reflita sobre o que cada grupo de interesse em suas atividades tem demandado dela e o que ela deseja receber de cada Stakeholder, assim, uma instituição que por sua natureza, não é pautada pelo mercado, pode nortear suas ações pela satisfação das necessidades de um conjunto de atores bem maior que os tradicionais conselhos universitários.

Concluída essa identificação dos Stakeholders, a universidade pode seguir na definição do resultado a ser buscado em relação às matrículas, para daí definir os processos e atividades a serem desempenhadas para atingir as metas traçadas.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Prisma de Performance ao focar na satisfação dos Stakholders propôs uma abordagem que privilegia a geração de valor para os usuários da organização. Não se trata de abandonar as medidas financeiras, mas complementá-las com esta ferramenta que põe a visão dos Stakeholders em primeiro plano. É preciso que a gestão pública seja dotada de uma visão de que a organização pública, no caso a Universidade não pode estar a serviço de si mesma, mas da sociedade, que a financia por meio do Fundo Público.

A utilização do Prisma de Performance em uma IES pública permitiu visualizar os diversos grupos, dentro e fora da instituição, que têm demandas a lhe fazer e também pôde levar a reflexão de como essas demandas podem ser atendidas, alinhando as estratégias da organização à satisfação das necessidades destes Stakeholders, realizando um diálogo que rico em significados para uma organização vista como ferramenta para o desenvolvimento regional sustentável. Para uma IES, como a abordada no trabalho, que estabeleceu recentemente seu Planejamento Estratégico, a Prisma de Performance auxiliará a todos os envolvidos na compreensão e formulação dos objetivos a serem atingidos, as metas a traçadas e, ainda, as capacidades a serem desenvolvidas para que os processos necessários sejam realizados.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Polliana de Luna Nunes; CHACON, Suely Salgueiro. Empoderamento e participação no interior cearense: a experiência da criação da Universidade Federal do Cariri. **Revista Nau Social**. Salvador/BA, v.5, n.9, p.161-170, Nov.2014/Abr.2015.

BARRETO, Polliana de Luna Nunes; CHACON, Sueli Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Construindo sonhos no sertão cearense: trajetos do mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável. **Revista NAU Social**. Salvador, v.3, n.5, p. 177- 199, Abr 2013

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LOPES JUNIOR, Elias Pereira. **Sistemas de Medição de desempenho organizacional: adequação de um modelo para as pequenas empresas de confecção do Ceará**. 20/07/2010.182 p. Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração. Universidade Estadual do Ceará – UECE. Fortaleza, 2010.

NEELY, A., ADAMS, C., PAUL, C. The Prisma de Performance in Practice. **Measuring Business Excellence**. Vol. 5, Nº. 2, pp. 6-12, Bradford, San Francisco, 2001.

NEELY, A.; ADAMS, C.; KENNERLY, M. **The Prisma de Performance: the scorecard for measuring and managing business success**. Prentice Hall. 2002.

RENDEIRO, Maria do Carmo Ruela. **Prisma de Performance: Proposta de Modelo para uma Empresa do Setor Logístico**. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Controle de Gestão. Universidade do Porto, 2014.

SANTOS, Silvio Nunes dos; CLEMENTINO, Valdner Daizio Ramos; FERREIRA Liliane Caraciolo. Gestão por resultados na administração pública: uma análise do programa “todos por pernambuco”. **Revista Opara – Ciências Contemporâneas Aplicadas**, ISSN 2237-9991, FACAPE, Petrolina, v. 8, n. 2, p. 220-239, Edição Especial: Gestão Pública, 2018.

SILVA, Wagner Pires da. **As ações de extensão na construção de uma universidade sertaneja**. 2016. 135f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

CAPÍTULO 8

POLÍTICAS PÚBLICAS GERENCIALISTAS: EFEITOS NA SEGURANÇA DO TRABALHADOR EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 18/08/2020

Renata Machado

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis – Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/5939125202750121>

Márcia Barros de Sales

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis – Santa Catarina
<http://lattes.cnpq.br/8099399733576747>

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apreciar os impactos das políticas públicas gerencialistas na segurança do trabalhador no ambiente institucional de educação superior. Utilizou-se a abordagem científica de natureza predominantemente qualitativa, em pesquisa de caráter descritivo, com técnica bibliográfica e documental. Inicialmente, o estudo busca trazer embasamentos teóricos de autores sobre políticas públicas e, posteriormente, compreender certos fatos históricos das políticas públicas brasileiras na relação com o trabalho, e as interferências Estadais e do mercado diante de ideias globais. Pretende ainda destacar implicações do modelo gerencial nas Instituições de Educação Superior (IES), com ênfase na terceirização. Entre os resultados, destacou-se a importância da socialização e instrução dos gestores educacionais para enfrentar os desafios globais que se apresentam, sempre alinhados aos objetivos da instituição educacional.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Modelo Gerencial, Segurança do Trabalho, Instituição de Educação Superior.

**MANAGERIALIST PUBLIC POLICIES:
EFFECTS ON WORKER SAFETY IN
HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS**

ABSTRACT: This article aims to appreciate the impacts of management of public policy with a focus on worker safety measures in the institutional environment of higher education. The scientific approach of predominantly qualitative nature was used in this descriptive research with a bibliographic, and documental technique. Initially the purpose of this study is to bring theoretical authors foundations about public policies and subsequently to comprehend certain facts in brazilian public policy related to work, along with state and market interferences in light of global ideas. Furthermore it is intended to highlight the implications of the managerial style in the Higher Education Institutions with emphasis on outsourcing. Among the results, the importance of socialization and instruction of the educational managers to confront global challenges, always aligned to the educational institution goals.

KEYWORDS: Public Policies, Management Model, Work Safety, Higher Education Institution.

1 | INTRODUÇÃO

As novas feições da relação com o trabalho elevaram a atenção dos atores no processo de políticas públicas para promover a proteção do trabalhador. Resultado do senso

ético de determinada sociedade, as políticas públicas evoluem em consonância com as transformações dos valores sociais.

O reconhecimento da segurança ocupacional é resultado do enfoque que o trabalho passou a exercer na vida da sociedade. Inicialmente encarado como vergonhoso e desprezível, o trabalho passou por transformações de identidade após a Revolução Industrial, constituindo um precioso instrumento lucrativo dos meios de produção. Embora a saúde e segurança estejam elencadas como um direito constitucional e as políticas públicas devessem assegurar a diminuição ou eliminação dos acidentes e doenças do trabalho, observa-se forte pressão de interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais.

Nas últimas décadas, as políticas públicas migraram do modelo burocrático para o modelo gerencial, pressionando as instituições a adotarem ferramentas de gestão semelhantes às aplicadas na iniciativa privada. A terceirização do trabalho na esfera pública, mormente nas Instituições de Educação Superior (IES), é uma das ferramentas utilizadas pelo gerencialismo para novas configurações na gestão das instituições e dos trabalhadores.

As políticas públicas de terceirização conduzidas pelo Estado foram implantadas para dar suporte às instituições educacionais, a fim de direcionar as forças e atenção das IES às suas atividades-fim ligadas à educação. Quanto à gestão dos serviços, a terceirização vem apresentando fragilidades nas relações com o trabalhador, prejudicando as condições de segurança, além de reflexos na continuidade e na qualidade dos serviços públicos ofertados à comunidade universitária.

Nos últimos anos, as políticas do governo direcionadas às práticas gerencialistas afetaram significativamente a estrutura das IES. Contudo, a singularidade e a complexidade dessas instituições exigem ajustes delineados ao meio acadêmico, em razão do choque de lógicas entre o mercado e a educação superior.

O presente artigo tem como objetivo apreciar os impactos das políticas públicas gerencialistas na segurança do trabalhador no ambiente institucional de educação superior.

Além desta introdução, o artigo traz alguns entendimentos teóricos de autores sobre políticas públicas. Na seção seguinte, apresenta discussões sobre fatos históricos das políticas públicas voltadas para a segurança do trabalho. Em seguida, busca-se aproximar o debate à realidade das IES, por meio das práticas gerencialistas na gestão das IES, com destaque para as políticas de terceirização. Por fim, na última seção, tecem-se considerações sobre a importância de políticas públicas para a segurança do trabalhador em IES.

2 | METODOLOGIA

Este trabalho adotou a abordagem científica de natureza predominantemente qualitativa, com análise e interpretação de aspectos do comportamento humano, justificado por Godoy (1995b, p. 62), quando ensina que essa modalidade “tem como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural”.

Em relação aos objetivos, a pesquisa tem caráter descritivo, consentâneo com o dito por Gil (2002, p.42): “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis”. Godoy (1995b, p. 63) argumenta ainda que “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada”.

No que diz respeito à técnica, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a documental, visto que foram realizadas análises de referência sobre o tema: a pesquisa bibliográfica é concebida com base em material já preparado, composto sobretudo de livros e artigos científicos, enquanto a documental usa elementos que ainda não sofreram tratamento analítico, de fontes geralmente diversificadas e dispersas (GIL, 2002).

3 | POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser entendidas como deliberações políticas no processo de construção e desempenho dessas decisões, para solucionar problemas reconhecidos como coletivamente relevantes (SECCHI, 2019). Com base nessa definição, percebe-se que essas políticas públicas têm o potencial de modificar profundamente os aspectos sociais, apresentando-se como um meio de legitimação de determinada intenção pública (MOTION e LEITCH, 2009).

Em função do tipo de política pública que está em construção, Secchi (2019) esclarece que a disposição das divergências e das coalizões e o equilíbrio de poder se alteram, ou melhor, o conteúdo de uma política pública define as características do processo político. Motion e Leitch (2009) completam afirmando que as políticas públicas são mobilizadas por governos, que diante de controvérsia social, buscam, além legitimar as mudanças, também obter a aceitação dessa transformação de discurso.

Para Mintzberg (1996), em função de problemas de medição, o Estado acaba por efetivar muitas atividades oriundas de políticas públicas, pois alega que se as atribuições e os benefícios fossem inequívocos, as atividades estariam no setor privado. Um problema público é entendido por Secchi (2019) como a diferença entre o *status quo* e a condição que se considera ideal e se almeja realizar. Ao contrário de um problema público que se coloca de maneira inesperada, a identificação de problema que já se encontra estabelecido há muitos anos e, portanto, com o qual a sociedade já se habituou, geralmente não recebe a adequada atenção dos atores de políticas públicas, como nas políticas de prevenção para

reduzir os elevados e recorrentes índices de acidentes e doenças ocupacionais registrados no Brasil (BRASIL, 2017).

Já nos acontecimentos extremos e de grande comoção regional ou nacional, como o incêndio ocorrido em 2018 no Museu Nacional, administrado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Secchi (2019) acrescenta que se torna um problema público passando a fazer parte da agenda de forma repentina.

Diante de problemas públicos relacionados à segurança do trabalhador, pode-se apreender, da obra de Motion e Leitch (2009), que organizações como as IES podem enfrentar obstáculos de identidade legitimada diante das disparidades dos objetivos econômicos e as relações da instituição com a sociedade. Neste particular, Baldrige (1971) sustenta que a universidade é mais bem percebida como uma instituição politizada, onde as atividades ocorrem por atos políticos e pressões de grupos externos e internos, que estabelecem um processo dinâmico na articulação dos interesses.

4 I POLÍTICAS PÚBLICAS NA SEGURANÇA DO TRABALHO

Como provedores do bem-estar da sociedade, as forças de participação do mercado e do Estado passaram por mudanças gradativas entre o século XIX e o século XX (HEIDEMANN, 2014). A concepção de Estado mínimo, como expressão do progresso, delegava à economia de mercado plena liberdade de atuação, gerenciando os contornos das ações econômicas e sociais.

Contudo, mudanças nos paradigmas de concepção das relações sociais, segundo Schenini (2012), culminaram na transição de resolução de problemas de forma individual para a organização de forças convergentes para alcançar fins comuns, de interesse da sociedade. Heidemann (2014) reforça que a complexidade humana não permite que os indivíduos, detentores de uma liberdade quase completa, consigam suprir todas as necessidades sem efetiva intervenção estatal. A partir da metade do século XX, o Estado passou a impor limites às atividades individuais, atuando em prol da totalidade de seus cidadãos, por meio do desenvolvimento de políticas públicas em conjunto com os mercados.

Nesse período, o Brasil foi palco das primeiras políticas públicas voltadas para as relações de trabalho, impulsionadas pelos novos desafios que se apresentavam com o processo da industrialização e conseqüente modificação da estrutura social. Como esclarece Casagrande (2013), o surgimento da legislação trabalhista no Brasil foi impulsionado após o aparecimento de leis protecionistas na Europa e da criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

As políticas públicas voltadas para segurança e saúde ocupacional se desenvolveram, inicialmente, da maneira que a legislação trabalhista em geral (CHAGAS; SALIM; SANTOS, 2011), percorrendo uma trajetória histórica para alcançar a relevância dos dias atuais. A utilização sem precedentes da força do trabalho humano, conduzida

pelas regras do mercado, não mais atendiam aos anseios da classe trabalhadora que vinha sendo explorada e oprimida pelo crescimento do mercado de trabalho em razão da consequente revolução industrial (CASSAR, 2018). Essa exploração econômica e social dos assalariados acarretava danos à saúde, impulsionando uma crescente mobilização social para que o Estado interviesse, por meio de políticas públicas, visando à redução dos riscos ocupacionais (CHAGAS; SALIM; SANTOS, 2011). Cabe destacar os movimentos sociais, que foram determinantes ao longo desses estágios para consolidar leis e regulamentações em prol da segurança dos trabalhadores. (SILVA 2012).

Na evolução dos direitos trabalhistas, a concepção do trabalho foi elevada com a promulgação da Lei Maior, a Constituição da República de 1988. O avanço constitucional estabelece a preferência do trabalho sobre a ordem econômica e social, favorece o trabalhador antes de analisar a sua atividade e eleva o trabalho em proporções éticas que não permanecem restritas a expressões monetárias (OLIVEIRA, 2010). Outras medidas foram orquestradas em favor da saúde e da segurança dos trabalhadores, mormente a Portaria MTb nº 3.214 (MTE, 1978) com o intuito de atender ao que recomendam as convenções da OIT quanto aos riscos ocupacionais e às medidas de controle.

Nas últimas décadas, com a velocidade das mudanças econômicas e tecnológicas, decorrentes do processo de globalização, reestruturação da produção e aumento da competitividade econômica internacional, as questões relacionadas à redução do tamanho do Estado, diminuição das ingerências na relação capital-trabalho e encolhimento dos direitos trabalhistas estiveram presentes na pauta das políticas públicas (CHAGAS; SALIM; SANTOS, 2011). O papel do Estado nos últimos anos, segundo Mazzucatto (2015), está cada vez mais focado em promover o dinamismo econômico do setor privado, ajustando as deficiências do mercado.

No Brasil, Campos (2018) descreve que a Reforma do Estado, iniciada em 1995, estabeleceu os preceitos e a compreensão de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar essencial, buscando implantar na esfera pública uma gestão por resultados, fazendo o Estado atuar exclusivamente nas áreas de sua competência. Segundo, Mintzberg (1996), na terceirização ou no modelo de governo virtual, cabe ao governo (superestrutura) contratar e gerenciar os serviços prestados por organizações privadas (microestruturas).

Não obstante as ideias de mercado, Rocha (2018) salienta que a saúde dos trabalhadores tem sido afetada pelas novas configurações de gestão das instituições e na relação com as pessoas, exigindo dos trabalhadores competitividade, rapidez e flexibilidade. Oliveira e Vasconcelos (2000) apontam que os novos arranjos organizacionais do trabalho, mediados por pressões de ordem econômica global, podem afetar as conquistas da sociedade brasileira quanto à saúde no trabalho. Os novos cenários nas relações de produção carregam consigo novas formas de mecanismos de empreender, como verificado na terceirização do trabalho, utilizados intensamente por grandes empresas nos últimos

anos. A intenção é atenuar suas responsabilidades pelas condições de risco da atividade e capazes de afetar a integridade do trabalhador. Mazzucatto (2015) complementa afirmando que a visão generalizada do Estado enxuto, com atribuições isoladas do setor privado, não contempla as possíveis negligências do mercado ante as questões sociais.

Os estudos referentes à terceirização no Brasil têm destacado a relação entre esse fenômeno e a precarização do trabalho nos segmentos pesquisados, revelando sofríveis condições de trabalho, salários baixos, desrespeito aos direitos trabalhistas, maiores índices de acidentes, agravamento das condições de saúde e vulnerabilidade política dos trabalhadores (CAMPOS, 2018). Jensen e Stonecash (2005) evidenciaram, em algumas circunstâncias da terceirização, que a situação dos trabalhadores piorou, pelo menos em termos salariais.

A tendência de flexibilização dos direitos trabalhistas, enfatizada por Oliveira (2010), caracteriza-se como um dos problemas atuais da segurança e saúde do trabalhador, pois os empresários, com o intuito de diminuir os custos com salários e despesas com as normas de proteção ao trabalhador, declaram que a legislação trabalhista se encontra ultrapassada. Pregam que a flexibilização é um mecanismo para reduzir custos com mão de obra, mas em contrapartida, vem apresentando cenários de trabalho inseguro e desemprego (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Como lembra Oliveira (2010), a insegurança no emprego dificulta a luta dos trabalhadores por melhores condições no ambiente de trabalho e a aplicação das normas protecionistas, porquanto a luta se concentra na garantia do emprego e na sobrevivência. Sustenta que as medidas de proteção ao trabalhador são amparadas por políticas públicas mais cômodas e menos inteligentes, se comparadas às estratégias adotadas em outros países. Esse entendimento vai ao encontro da política de monetização dos riscos ocupacionais, em que a tutela ressarcitória vem predominando sobre a concepção da prevenção dos riscos ocupacionais, que numa análise crítica, simboliza a venda da saúde do trabalhador.

Contudo, as políticas gerencialistas não podem ser tomadas apenas sob uma perspectiva negativa. Kinczeski e Moré (2018) referem-se à terceirização como relevante meio de inserção de trabalhadores no mercado formal de trabalho, principalmente composto por pessoas com baixa escolaridade. Apesar das tensões geradas, esse engajamento cada vez maior do governo em atividades não estatais e empreendedoras mostra benefícios às políticas públicas, cumprindo investimentos em infraestrutura, redução das finanças do Estado e soluções para a pobreza (KIVLENIECE E QUELIN, 2012).

No âmbito das instituições de educação, Kinczeski e Moré (2018) afirmam que apesar de algumas limitações de gerência por parte das instituições de educação, cabe à gestão acadêmica profissionalizada executar as boas e efetivas práticas de fiscalização dos contratos terceirizados, no real cumprimento e responsabilização quanto às condições de saúde, higiene e proteção no trabalho. Jensen e Stonecash (2005) opinam que o desenho do contrato tem papel importante no sucesso da terceirização, sendo necessário que os formuladores de políticas públicas considerem os complexos fatores de interação.

Assim, as políticas de gestão para cumprimento e redução de condições laborais deficitárias exigem um interesse institucional responsável (KINCZESKI E MORÉ, 2018). Meyer e Meyer Júnior (2013) corroboram esse entendimento quando abordam que a instituição educacional requer maior profissionalização da gestão acadêmica, a fim de encontrar maneiras mais adequadas na gestão e melhor atuação no comportamento gerencial adotado em ambiente acadêmico.

5 I POLÍTICAS PÚBLICAS NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nas IES, Avigur-Eshel e Bercovich (2019) enfatizam que as ideias e mecanismos globais do gerencialismo estão sendo introduzidos nas políticas de gestão, conduzindo os atores de políticas públicas a suprir problemas de incerteza e legitimidade de maneira comum e passiva. Segundo Mintzberg (1996), os valores de negócios do setor privado estão encontrando lugar na sociedade, exercendo grande influência e pressionando as políticas públicas do Estado, como nas políticas de gestão das instituições educacionais.

Meyer e Meyer Júnior (2013) afirmam que a corporativização na educação superior já ocorre em vários países, embora sejam poucas as constatações empíricas da efetiva contribuição dessa incorporação de modelo gerencial à gestão dessas instituições.

As práticas gerenciais, segundo Avigur-Eshel e Bercovich (2019), estão adentrando a agenda política das instituições educacionais, conduzindo a gestão da educação de um modelo burocrático clássico para um pós-burocrático, com mecanismos de isomorfismo, numa concepção global de gestão. São atribuídos a essas instituições, conforme Calderón (2013), comportamentos de empreendimentos empresariais com práticas de constantes aperfeiçoamentos nas estruturas de gestão para competir e garantir bom desempenho e viabilizar seu financiamento. Para Avigur-Eshel e Bercovich (2019), o gerencialismo tem como característica desfazer as relações sociais entre os atores educacionais, para reconstruí-las em outro sistema de controle.

No âmbito das instituições públicas brasileiras, Campos (2018) sustenta que as políticas de reformas do Estado influenciaram as atividades no serviço público, pela necessidade de ser introduzido o modelo gerencial do setor privado, não ficando restritas à esfera empresarial de mercado. Várias medidas foram adotadas para o enxugamento da máquina pública, como o Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre as atividades que podem ser terceirizadas, dentre as quais as atividades de manutenção predial, e a Lei nº 9.637/1998 para subcontratação pelo Poder Executivo de pessoas jurídicas de direito privado para atuar em áreas como de ensino e pesquisa científica. Dessa forma, Barros (2015) afirma que as instituições públicas, como as universidades, passaram a coexistir com um duplo regime jurídico, ou seja, com trabalhadores estatutários e terceirizados.

Nos últimos anos, as políticas do governo afetaram sobremaneira a estrutura das Instituições Federais de Educação Superior. Espindola (2017) cita como exemplo

a implantação do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o que exigiu das universidades a readequação da estrutura organizacional, utilizando a terceirização para suprir as atividades meio e/ou de suporte diante do crescimento da comunidade universitária. Tal situação é claramente percebida nas atividades de manutenção predial e de infraestrutura realizadas nas dependências da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com quase totalidade das intervenções incumbidas às empresas terceirizadas, prestando serviços elétricos, hidráulicos, mecânicos, alvenaria e preventivos contra incêndio (UFSC, 2019).

A terceirização tem sido uma ferramenta formalizada no Brasil em que se delegam certas atividades da administração pública às empresas privadas (BRASIL, 1993). Segundo Di Pietro (2004, p. 101), “a prestação de serviços públicos é regida por princípios próprios, dentre eles, a igualdade dos usuários perante o serviço, a continuidade do serviço público, a mutabilidade do regime jurídico, a generalidade e a eficiência”. Kinczeski e Moré (2018) opinam que a prática da terceirização pode ser encarada sob dois panoramas; primeiro: como execução de trabalho impessoal, com o intuito de apoiar e suprir as atividades-fim das instituições educacionais públicas superiores, e prestadas por meio de empresas contratadas; segundo: quando entendido como serviços essenciais concretizados por trabalhadores que utilizam o mesmo local de trabalho dos demais servidores efetivos de universidades, requerendo semelhantes tratamentos, cuidados e oportunidades.

Segundo Costa (2017), essa política pública utilizada pelo Estado para prover as IES públicas nas atividades de suporte carrega fragilidades nas relações e a impossibilidade de prestação de serviços por período indeterminado, gerando rotatividade e incertezas entre os trabalhadores terceirizados, além de reflexos na continuidade dos serviços ofertados à comunidade universitária. Por causa disso, a qualidade do serviço prestado pode ser afetada. Campos (2018) acrescenta que a terceirização utilizada de maneira indiscriminada tem sofrido críticas. A qualidade dos serviços e produtos contratados tem sido afetada, e os processos de condução dos serviços são demasiadamente fragmentados, conduzindo à queda do objeto.

No tocante às características das IES públicas, Almeida et al. (2016) destacam algumas das particularidades que compõem essas instituições, como a diversidade e quantidade da comunidade acadêmica, a multiplicidade de objetivos e a morosidade do processo decisório, peculiaridades essas que dificultam a aceitação das práticas gerencialistas no ambiente acadêmico.

Nesse particular, Meyer e Meyer Júnior (2013) afirmam que as práticas gerenciais já são realidade no meio acadêmico, o que suscita questionamentos sobre os ajustes dessa abordagem da realidade acadêmica e colaborações à qualidade da educação. Acrescenta ainda que profundas mudanças no contexto econômico, social, tecnológico e educacional impelem essas instituições a mudanças em suas políticas de gestão, ensejando um choque de lógicas entre o mercado e a área acadêmica.

Na óptica de Mazzucatto (2015), as políticas públicas de interação público-privada podem produzir novos cenários e potencializar bons resultados. A parceria com o setor privado, segundo Brinkerhoff e Brinkerhoff (2011), pode permitir o acesso do governo a conhecimentos técnicos e de recursos, sendo preciso avaliar, além das vantagens para as quais as parcerias público-privadas foram projetadas, até que ponto produz benefícios públicos e o comportamento se alinha com os princípios e práticas da boa gestão daquela instituição pública. Sugerem que a terceirização seja aplicada predominantemente a problemas sociais específicos.

Campbell, McDonald e Sethibe (2010) destacam a importância de estudos para estabelecer a abordagem gerencial que melhor funcione no contexto do setor público. Um modelo de tamanho único não é apropriado à diversidade de instituições públicas existentes, exigindo princípios diferentes na gestão do setor privado e entes públicos. Nas Instituições de Educação, Meyer e Meyer Júnior (2013) enfatizam que as características complexas e próprias dessa instituição precisam de ajustes ao meio acadêmico, pois não se harmonizam com a importação estática de abordagens gerenciais.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi alcançado, visto que apreciou-se, por meio de um panorama da literatura, os impactos das políticas públicas gerencialistas na segurança do trabalhador no ambiente das IES. Pode-se ainda observar que pressões dos padrões globais de mercado têm encontrado espaço nesse ambiente.

Reconhecidas por formar gerações em todas as profissões, reunindo os principais estudiosos e pesquisadores da sociedade, as IES precisam ser compreendidas pelos líderes do Estado como investimento social. É importante que a essência educacional dessas instituições não seja moldada por mecanismos meramente racionais, típicos de abordagens gerencialistas.

Nesta direção, torna-se necessário capacitar os gestores das IES sobre a temática de segurança do trabalhador, com a intenção de auxiliá-los, por exemplo, nas suas práticas laborais de fiscalização de contratos, na responsabilização e no cumprimento de suas atividades. É válido lembrar que é sumamente importante a socialização e a instrução desses gestores para enfrentar os desafios globais que se apresentam, sempre alinhados aos objetivos da instituição educacional.

Como trabalho futuro, pretende-se realizar uma revisão sistemática em estudos acadêmicos sobre a aplicação de políticas públicas direcionadas à segurança do trabalhador nas IES.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Denise Ribeiro de et al. **Gerencialismo: efeitos no modelo de gestão de uma IFES**. Peru, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/171092>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

AVIGUR-ESHEL, Amit; BERCOVICH, Izhak. **Introducing managerialism into national educational contexts through pseudo-conflict: A discursive institutionalist analysis**. International Journal of Educational Development, v. 68, 2019, p. 1-8.

BALDRIDGE, Victor J. Models of University Governance: Bureaucratic, Collegial, and Political. **Stanford Univ., Calif. School Of Education**. Califórnia, p.1-19, set. 1971.

BARROS, Sérgio Paes de. **Biopolítica, neoliberalismo e vulnerabilidade: os trabalhadores terceirizados na universidade pública**. 2015. 157 f. Tese (Doutorado) - Curso de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRASIL. **Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho: AEAT 2017** / Ministério da Fazenda ... [et al.]. Brasília: MF, 2017, 996 p.

BRINKERHOFF, Derick W.; BRINKERHOFF, Jennifer M. Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. **Public administration and development**, v. 31, n. 1, p. 2-14, 2011.

CALDERÓN, A. I. **Terceirização do trabalho docente à luz da responsabilidade social da educação superior**. Trabalho, Educação & Saúde, v. 11, n. 3, p. 487-501, 2013. doi. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462013000300003>>. Acesso em: 08.nov.2019.

CAMPBELL, John; MCDONALD, Craig; SETHIBE, Tsholofelo. Public and private sector IT governance: Identifying contextual differences. **Australasian Journal of Information Systems**, v. 16, n. 2, 2010.

CAMPOS, André Gambier (Org.). **Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018.

CASAGRANDE, Lilian Patrícia. **Direitos sociais dos trabalhadores [dissertação]: os desafios da proteção diante do dumping social**. UFSC: Florianópolis, 2013.

CASSAR, Vólia Bomfin. **Direito do Trabalho: de acordo com a Reforma Trabalhista e a MP 808/2017**. 15. ed. São Paulo: Método, 2018. 1371 p.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SALIM, Celso Amorim; SANTOS, Luciana Mendes. **Saúde e Segurança no Trabalho no Brasil: Aspectos Institucionais, Sistemas de Informação e Indicadores**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10807>. Acesso em: 11 nov. 2019.

COSTA, Andréa Dourado. **A terceirização no serviço público: desafios, consequências e regulação**. 2017. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Constitucional nas Relações Privadas, Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas. 2004.

ESPINDOLA, Teles. **Gestão por Competências**: Diretrizes para o processo de contratação e acompanhamento do serviço terceirizado de segurança da Universidade Federal de Santa. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Administração Universitária, Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n. 2, Mar./Abr. 1995B.

HEIDEMANN, Francisco. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelo de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. p.23-49.

JENSEN, Paul H.; STONECASH, Robin E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. **Journal of economic Surveys**, v. 19, n. 5, p. 767-787, 2005.

KINCZESKI, Gabriel Nascimento; MORÉ, Rafael Pereira Ocampo. **Universidade Federal: os caminhos da terceirização em uma instituição social**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190542/101_00086.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 nov. 2019.

KIVLENIECE, Ilze; QUELIN, Bertrand V. Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 2, p. 272-299, 2012.

MAZZUCATTO, M. **The Innovative State: governments should make markets, not just fix them**. Foreign Affairs, 94 (1), 2015, p. 210-221.

MEYER Bernardo; MEYER JUNIOR, Victor. **“Managerialism” na gestão universitária: Uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial**. Revista GUAL, v. 6, n. 3, p. 01-20, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Portaria nº 3214, de 08 de junho de 1978. Brasília, 06 jul. 1978. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos/SST/SST_Legislacao/SST_Legislacao_Portarias_1978/00---Portaria-MTb-n.-3.214_78.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2019.

MINTZBERG, H. **Managing government, governing management**. Harvard Business Review, May/ Jun. 1996, p. 75-83.

MOTION, J.; LEITCH, S. **The Transformational Potential of Public Policy Discourse**. Organization Studies, 30 (10), 2009.

OLIVEIRA, Maria Helena Barros de; VASCONCELLOS, Luiz Carlos Fadel de. **As políticas públicas brasileiras de saúde do trabalhador: tempos de avaliação**. Rio de Janeiro: Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde: Saúde em Debate, 2000.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: LTR, 2010.

ROCHA, Cláudio Jannotti da. **Proteção à saúde e segurança no trabalho**. São Paulo: LTr, 2018.

SCHENINI, Pedro Carlos. Políticas públicas. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, Celso Nunes da. **Segurança e saúde no trabalho no contexto da UnB**. 2012. 69 f. Monografia (Especialização em Gestão Universitária). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria (Org.). **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília: Unesco, Cne, Mec, 2012.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). **Departamento de Manutenção Predial e de Infraestrutura (DMPI)**. Disponível em: <<http://dmpi.seoma.ufsc.br/>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

MONITORIA COLABORATIVA NA CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS PEDAGÓGICAS NO CURSO DE PEDAGOGIA

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 09/07/2020

Luzileida Sousa Correa

Universidade Federal do Pará do Campus
Universitário de Bragança.
Bragança-PA

Ana Paula Vieira e Souza

Universidade Federal do Pará
Bragança-PA

RESUMO: A pesquisa tem foco nos discursos de professores e acadêmicos a respeito da monitoria colaborativa do PGRAD/Monitoria na construção de práticas pedagógicas no Curso de Pedagogia do Campus de Bragança da Universidade Federal do Pará. O objetivo central é de analisar os discursos de acadêmicos e professores a respeito das práticas colaborativas na monitoria. A abordagem qualitativa, na utilização da entrevista semiestruturada para coleta de dados e a técnica da Análise do Discurso com base na teoria enunciativa. Os interlocutores são cinco professores e seis estudantes-monitores da FAcEd. As discursividades de professores e monitores apontam a monitoria como atividade pedagógica teórico-prática, que favorece as interações e construção de conhecimento no campo da Didática, das Infâncias e Formação de Professores para atuar em Educação Infantil. Para o acadêmico\monitor propicia formação e aprimoramento do potencial científico-pedagógico, pela compreensão articulada entre

teoria e prática. Conclui-se que a experiência na monitoria desenvolve no acadêmico\monitor habilidades e competências da futura profissão, bem como propicia a compreensão da relação teoria e prática. Para os professores a monitoria colaborativa aproxima os acadêmicos da docência no Ensino Superior, da pesquisa e de participação de grupos de pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Monitoria Colaborativa, Práticas Pedagógicas, Formação de Professores.

ABSTRACT: The research focuses on the speeches of teachers and academics regarding the collaborative monitoring of PGRAD / Monitoring in the construction of pedagogical practices in the Pedagogy Course of the Campus of Bragança of the Federal University of Pará. The central objective is to analyze the speeches of academics and teachers regarding collaborative practices in monitoring. The qualitative approach, in the use of semi-structured interviews for data collection and the Discourse Analysis technique based on the enunciative theory. The interlocutors are five FAcEd teachers and six student monitors. The speeches of teachers and monitors point to monitoring as a theoretical-practical pedagogical activity, which favors interactions and construction of knowledge in the field of Didactics, Children and Teacher Training to work in Early Childhood Education. For the academic \monitor, it provides training and improvement of the scientific-pedagogical potential, through the articulated understanding between theory and practice. It is concluded that the experience in monitoring develops in the academic \monitor skills and competences of the future profession,

as well as providing an understanding of the relationship between theory and practice. For teachers, collaborative monitoring brings students closer to teaching in Higher Education, research and the participation of research groups.

KEYWORDS: Collaborative Monitoring, Pedagogical practices, Teacher training.

1 | CONVERSAS INICIAIS

O objetivo principal desta pesquisa é o de analisar os discursos de acadêmicos e professores a respeito de práticas pedagógicas na monitoria do Curso de Pedagogia do Campus Universitário de Bragança da Universidade Federal do Pará articulados as ações pela Pró-Reitoria de Ensino da UFPA.

A monitoria é atividade teórico-prática na promoção de ações pedagógicas para o acadêmico\monitor em formação, para prepará-lo profissionalmente para ação docente pelo aspecto científico-pedagógico, pois as experiências e vivências no campo da Pedagogia como “prática fundamental da formação e como subsídio para a reflexão crítica da prática” (FRANCO, 2014, p. 93), ou seja, articulação entre teoria e prática, já que ambas estão em constante relação de construção de conhecimentos (LIBÂNEO, 2013).

No Curso de Pedagogia o monitor atua no processo de aprender e ensinar com professores e estudantes. Os professores são “responsáveis pelo desenvolvimento do ensino de forma intencional e sistemática [...]”, do mesmo modo para “pôr em ação a dimensão formativa da universidade” (ALMEIDA, 2012, p. 87), uma vez que ele é o “agente principal das decisões no campo” do conhecimento. Assim, o professor no campo do conhecimento deve dominar os processos formativos inerentes ao ensino e à aprendizagem dos acadêmicos e propiciar ao monitor o conhecimento da linguagem científica.

Considera-se que as atividades realizadas no tempo e espaço da monitoria da UFPA têm garantido ao acadêmico-monitores, experiências concretas da docência, da metodologia do ensinar e do viés da ação didático-pedagógica do professor\orientador, além de contribuir com o campo específico da atuação do pedagogo de modo político, principalmente na Escola pública, uma vez que a escola da Educação Básica é vivenciada na monitoria colaborativa do Curso de Pedagogia.

A atuação docente como processo pedagógico orienta a educação escolar para as finalidades específicas, promover o ensino pelo seu caráter educativo nas dimensões “política, técnica e humana da prática pedagógica” (CANDAU, 1986, p.12). O professor como um intelectual, profissional da Educação, formador do outro, defende uma formação humana, de caráter pedagógico e do campo da didática. Uma vez que a didática é a “teoria da formação e da Pedagogia como ciência da\para a práxis” é um caminho para integrar “o pedagógico e o educativo” (FRANCO, 2014, p. 94).

É no acesso a teoria da formação, a didática, que a monitoria amplia o reconhecimento da identidade do aluno\professor em formação, forjada pela *práxis*, uma formação humanista

construída “no confronto entre as teorias e as práticas, na análise sistemática das práticas à luz das teorias [...]” (PIMENTA; LIMA, 2008, p. 112). Esse aspecto teórico-científico aliado ao teórico-prático integra o conhecimento obtido no Curso de Pedagogia e na experiência da sala de aula no Ensino Superior pela monitoria colaborativa.

A formação profissional do professor para o trabalho didático em sala de aula para Libâneo (2013, p. 27) acontece pelas dimensões “teórico-científica formada de conhecimentos de Filosofia, Sociologia, História da Educação, Antropologia e Psicologia” e pela formação “técnico-prática”, que consiste em preparar profissionalmente o professor a dominar os conhecimentos específicos, uma vez que a docência inclui o campo da didática, da pesquisa e de disciplinas específicas. A Didática teoria do conhecimento da Ciência da Educação é definida por Libâneo (Idem) como mediação entre dimensões teórico-científica e prática docente.

O PGRAD-MONITORIA/2017 visando a participação de estudantes de Graduação na condição de monitores busca desenvolver atividades acadêmico-pedagógicas regulares, sob orientação de docentes da Universidade Federal do Pará (UFPA, 2017)¹ oportuniza ao acadêmico experimentar a docência no Ensino Superior, uma vez que o Curso de Pedagogia forma o profissional para atuar na Educação Básica.

O Programa de Monitoria tem promovido a inserção do acadêmico do Curso de Pedagogia a olhar para o seu campo de atuação, a perceber a Formação Continuada de Professores, uma vez que a docência no Ensino Superior exige profissionais com (Especialização, Mestrado e Doutorado). Além de despertar o comprometimento com a qualificação profissional, a formação humana, política para o enfrentamento da diversidade no âmbito da educação escolar.

Na UFPA, o Programa de Monitoria é um direito legitimado do acadêmico, por ser este espaço formador do profissional de várias áreas do conhecimento em atividade colaborativa de práticas pedagógicas. O programa de monitoria oferece um incentivo financeiro aos estudantes por meio de uma bolsa estudantil. O auxílio monetário ajuda o estudante durante o Curso da Graduação a fim de que incluí-lo em Projetos.

No entanto, a monitoria pode ser realizada também de forma voluntária, dependendo do interesse do docente e do desejo do acadêmico em experimentar o campo teórico e prático no processo de formação do professor.

2 | MONITORIA E LEGISLAÇÃO

A monitoria é uma atividade prevista pela Lei Federal do Sistema Universitário, Nº 5.540 de 28 de novembro de 1968, que firmou os preceitos de atividade do Ensino Superior e instaurou no Artigo 41 a monitoria acadêmica como atividade teórico-prático.

1. Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (PROEG) da Universidade Federal do Pará, Diretoria de Inovação e Qualidade do Ensino (DIQUALE), Superintendência de Assistência Estudantil (SAEST), tornou pública a seleção de propostas para o Edital PROEG 04/2017 do Programa de Apoio à Qualificação do Ensino de Graduação-SubPrograma Monitoria (PGRAD-MONITORIA/2017),

A Lei de 1968 indica que “as universidades deverão criar funções de monitor para alunos de curso de graduação”, os acadêmicos se submetiam a realizarem “provas específicas” visando avaliar a “capacidade de desempenho em atividades técnico-didáticas de determinada disciplina” (BRASIL, 1968). No **parágrafo único essa Lei indicava sobre as atividades** “remuneradas e consideradas título para posterior ingresso em carreira de magistério superior” (BRASIL, 1968) e ampliação do currículo acadêmico do aluno, ainda adicionando pontos em seleções em cursos de pós-graduação.

A Lei Nº 5.540/1968, revogada pela Lei de Diretrizes e Bases Nº. 9.394/1996, que declara a monitoria como direito garantido para o aluno de graduação em seu Artigo 84, estabelece que os “discentes da educação superior poderão ser aproveitados em tarefas de ensino e pesquisa pelas respectivas instituições, exercendo funções de monitoria, de acordo com seu rendimento e seu plano de estudos” (BRASIL, 1996).

O programa de monitoria é previsto nas instituições de Cursos Superiores, “o PGRAD/Monitoria destina-se a atender propostas de docentes efetivos com atividades regulares no ensino de Graduação, no período de execução previsto no edital, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento dos processos de ensino e de aprendizagem, com vistas à melhor qualificação da formação acadêmica promovida em conformidade com o respectivo projeto pedagógico do curso (UFPA/PPC).

No Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia do Campus Universitário de Bragança, a monitoria é descrita no Projeto Pedagógico do Curso, conforme a resolução CNE/CP Nº 1 de 15 de maio de 2006. Indica que “adota-se o princípio metodológico do pluralismo de espaços e estratégias de ensino”. No PPC da Faculdade de Educação é indicada como campo para a experiência em atividades curriculares, ainda a matriz curricular incentiva a “participação de alunos em eventos culturais, científicos, acadêmicos, o envolvimento em projetos de pesquisa e extensão”.

2.1 Monitoria Colaborativa

A monitoria colaborativa estimula as atividades didático-pedagógicas entre docente e monitor nas construções de práticas pedagógicas para a formação do professor, que favoreçam o conhecimento da teoria e da reflexão crítica entre os acadêmicos de graduação.

A monitoria colaborativa oportuniza ao acadêmico a iniciação na docência, garante a iniciação científica, proporciona o desenvolvimento da prática pedagógica e a construção do conhecimento, além de promover acadêmico/monitor retornar aos conteúdos estudados e ter um olhar amplo na relação teoria e prática em construir junto ao professor/orientador metodologias facilitadoras do aprendizado da turma. É nesse tempo e espaço pedagógico da reflexão e da ação pedagógica que à formação de professor se concretiza.

A formação profissional do professor na concepção de Libâneo (2013, p. 28) precisa ser um movimento contínuo, o de “interpenetração entre teoria e prática, a teoria vinculada aos problemas reais postos pela experiência prática e ação prática orientada teoricamente”.

Por isso, a formação profissional é contínua em que “a teoria pedagógica orienta a ação educativa escolar mediante os objetivos da formação cultural e científica” (Idem). Para Freire (2001 p.43) “na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática”.

A formação continuada do professor exige reflexão da sua prática e não de forma estanque, do contrário o docente deve buscar estratégias inovadoras para a ampliação da sua *práxis* pedagógica. Na LDB de 1996, Artigo 61, “a formação de profissionais da educação, [...]”, indica os fundamentos da I “a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço”. No dizer de Libâneo (2003, p. 230) “a profissão do professor combina sistematicamente elementos teóricos com situações práticas reais”.

Assim, a fim de observar o campo teórico articulado com a prática na formação do futuro professor na monitoria colaborativa que a pesquisa traça metodologicamente o método de pesquisa.

3 I PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa é uma necessidade de compreender as interrogações que existem no campo empírico, muitos são os métodos para se chegar a totalidade dos fenômenos sociais estudados. As respostas podem ser obtidas por meio da coleta de dados, observação, entrevistas, dentre outros elementos (CHIZZOTTI, 2010). Para o autor o campo de investigação proporciona a descoberta de conhecimentos, questiona os conhecimentos existentes e constrói novos conhecimentos.

O método de pesquisa exige a seleção de abordagens, instrumentos e técnicas. O viés desse estudo é de abordagem qualitativa por se tratar dos fenômenos históricos e sociais, “[...] procurando tanto encontrar o sentido desse fenômeno quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles” (CHIZZOTTI, 2010, p.28), ou seja, observar e interpretar as significâncias das discursividades de monitores-acadêmicos e professores do Campus Universitário de Bragança, participantes do PGRAD, cujos discursos historicamente são construídos e situados a respeito da monitoria colaborativa na Universidade Federal do Pará.

3.1 Área do Estudo

O *lôcus* da pesquisa, a Faculdade de Educação (FACEd) do Campus Universitário de Bragança (CBRAG), da Universidade Federal do Pará, localizado na Avenida Leandro Ribeiro, S/N, Bairro Aldeia, Bragança-Pará.

O Curso de Pedagogia da FACEd implantado no Campus de Bragança, no ano de 1994, pelas ações expansionistas da interiorização da política multicampi da UFPA. Nesse período histórico, a Pedagogia era ofertado em nove campi Universitários, com única organização curricular, a nuclear, composta por núcleo básico, núcleo de conteúdos específicos e núcleo eletivo conforme a realidade histórico/social e cultural da Região Norte.

O desenho curricular dos Cursos da UFPA é constituído de Disciplinas, Seminários, Estágios, Monitoria, participação em eventos da área educacional, Projetos de Ensino, Pesquisa e Extensão, além de outras atividades admitidas e validadas pelo Colegiado do Curso (UFPA, 2012).

O PPC de Pedagogia do CABRAG/UFPA visa formação do Pedagogo com a perspectiva de atuar na docência em diferentes níveis de ensino: Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Ensino Médio – modalidade Normal – nas disciplinas de formação pedagógica, além da gestão e coordenação do trabalho pedagógico e atuação em espaços educativos não-formais (UFPA, 2012).

3.2 Interlocutores da Pesquisa

Os interlocutores são professores coordenadores do PGRAD e respectivos monitores-acadêmicos do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação do Campus Universitário de Bragança da UFPA, participantes entre os anos de 2013 a 2017.

São cinco professores e seis acadêmicos\monitores pesquisados. A diferença de números de mais monitores em relação aos professores ocorreu em 2013, em que um professor supervisionou dois monitores. A Turma de Pedagogia de 2012 foi contemplada em 2013 com três monitores e as demais Turmas de 2014, 2015 e 2016, apenas um acadêmico\monitor por turma. Em 2017 os professores submetem em parcerias com o objetivo de continuidade dos monitores do ano de 2016, mas duas professores submetem pela primeira vez e são contempladas com duas bolsas². As Disciplinas vinculadas aos projetos de monitoria são apresentadas no quadro, conforme os docentes e respectivos monitores.

Professores	Disciplinas	Acadêmicos
P1	Gestão de Sistemas e Unidades Educacionais, Planejamento Educacional	M1 (2014)
P2	Ludicidade e Educação	M2 (2012)
P3	Didática e Formação Docente e Estágio Supervisionado no Ensino Fundamental	M3 ₁ (2012) M3 ₂ (2012)
P4	FTMEI, Didática e Formação Docente	M4 (2015)
P5	Legislação Educacional e Política Educacional	M5 (2016)

Quadro de Identificação dos Sujeitos da Pesquisa

Fonte: Pesquisa, 2018.

2. Eu sou uma bolsista do PGRAD/2017, mas não contabilizo a minha participação e da orientadora, somente de uma Professora e um monitor-bolsista.

3.3 Coleta e organização dos dados

Para coletar os dados utilizamos como instrumento a entrevista semiestruturada, por que permite ao entrevistado responder de forma livre, sem a interferência do pesquisador. Elas aconteceram no gabinete de cada professor e respectivos monitores, de forma individual, dia e horário agendado conforme a disponibilidade deles. Todos os interlocutores aceitaram colaborar com a pesquisa, inclusive os monitores por sentirem-se motivado no PGRAD e na contribuição para a sua formação acadêmica no Curso de Pedagogia da UFPA.

A entrevista com uma professora (P3) e um monitor (M2) não aconteceu de modo presencial, devido não fazer mais parte do quadro docente da Faculdade de Educação do Campus Universitário de Bragança, atuando no Campus de Belém e o monitor por está em processo de formação continuada. Sendo realizada pelo uso da rede social *WhatsApp*.

Todas as entrevistas seguiram um roteiro de perguntas e gravadas pelo uso da tecnologia de um aparelho celular *smartphone* (gravador de voz). De posse das gravações chegou o momento de escutar e transcrever, sendo anotadas no caderno para anotações do *notebook*. O tempo de cada entrevista durou em média 30 minutos e o material transcrito compôs de três a quatro laudas textuais.

A organização das informações a fim de “tornar os dados inteligíveis significa organizá-los de forma a propor uma explicação adequada àquilo que se quer investigar, um conjunto de informações sem organização é de pouca serventia” (MOROZ; GIANFALDONI, 2006, p. 85), pois ajuda o pesquisador a tomar decisões, descrever, compreender as manifestações dos enunciados, de observar a forma que se apresentam, de eleger categorias de análise, notando proximidade e distanciamento entre os dados.

Do *corpus* de análise originou-se as categorizações dos enunciados dos interlocutores para se estabelecer uma relação entre os discursos de professores e de monitores com a finalidade de interpretar os dados e relacionar com o referencial teórico.

4 | MONITORIA COLABORATIVA NA CONSTRUÇÃO DE PRÁTICAS PEDAGÓGICAS NO CURSO DE PEDAGOGIA

Nesta sessão apresenta-se os resultados a partir de três categorias originadas das discursividades de professores e monitores articuladas ao campo teórico da Educação.

4.1 Sentido da Monitoria colaborativa

A monitoria é um instrumento facilitador do processo de ensino e aprendizagem, pois articula o campo teórico e o prático na Formação de Professor. Como atividade teórico-pedagógica do professor é para o acadêmico-monitor atividade teórico-prática em interação ativa entre ambos, visa aquisição de novos conhecimentos ao estudante em formação e favorece a ele fixar os conhecimentos já adquiridos durante o curso.

Os enunciados discursivos dos acadêmicos-monitores revelam que a monitoria representou a possibilidade em acompanhar o professor nas atividades docentes e ter o seu primeiro contato com a docência no Ensino Superior. Para eles é uma atividade docente e de formação do futuro professor, bem como representou um tempo de planejamento na atividade da Gestão sem ida a sala de aula, devido professores atuarem em Disciplinas do PGRAD/Monitoria em outro Município, o que inviabilizou o acompanhamento deles.

Para os monitores a monitoria tem o sentido de uma atividade complementar, que visa despertar nos acadêmicos o interesse pela docência. E, para os professores a monitoria colaborativa tem muitos sentidos, essencialmente, o de promover ao acadêmico\ monitor o contato com o conhecimento teórico-prático, o de perceberem a docência pelo campo teórico da didática como prática educativa.

Para os professores e os acadêmicos a monitoria colaborativa é uma atividade didático-pedagógica relevante na construção do processo de ensino-aprendizagem. De acordo com Pimenta (1999, p.26) “o futuro profissional não pode construir o seu saber-fazer senão a partir do seu próprio fazer [...]”. Para os monitores participar dessa atividade teórico-prática possibilitou a eles perceberem a associação da *práxis* na formação do professor, bem como possibilitou ao futuro professor se aprofundarem um campo específico da docência.

Os monitores revelam que por meio da monitoria desenvolveram habilidades para atuar na sala de aula, conforme mostra a fala do monitor (M3₂) “a monitoria também nos oportuniza ministrar aula, planejar e organizar material sob a orientação do professor”.

Em seu discurso o professor (P3) revela ter participado da monitoria durante a sua Graduação e essa experiência proporcionou a ele “outra coisa foi me identificar com o campo da docência no Ensino Superior, pensar o exercício da docência naquela estruturação [...]”. Nesse sentido, Pimenta (1999, p. 19) diz que “uma identidade profissional se constrói, pois, a partir da significação social da profissão [...]”.

Os monitores revelam em seus discursos a relevância da monitoria para o processo formativo do acadêmico, visto que propiciou a eles diversos aprendizados, conforme o monitor (M3₁) “me ajudou a desenvolver mais o conhecimento que eu tinha, a perder o medo, encarar a turma expondo um tema ou até mesmo orientando”. Segundo Brasio *et al* (2007) “os benefícios advindos da prática de monitoria são inestimáveis, colaborando, de forma ímpar, para a formação plena da pessoa”.

A monitoria colaborativa proporciona ao acadêmico o contato com a sala de aula do Ensino Superior e o de perceber o planejamento do Plano de Ensino de Disciplinas, a escolha metodológica do conhecimento, além disso, a monitoria aproxima os acadêmicos de grupos de pesquisa, com a revisão bibliográfica e aprendem a pesquisar em periódicos.

Para professores e acadêmicos a monitoria colaborativa em alguns momentos têm sentido diferente, uma vez que depende do plano de trabalho de cada projeto em que o professor se vincula. Uma vez que cada docente tem seu objeto de estudo distinto, então

submete o projeto de monitoria de acordo com o interesse da sua pesquisa, por esse motivo as atribuições de monitoria ora se aproxima ora se distanciam.

Em relação as atribuições dos monitores, nos discursos dos sujeitos, em sua maioria, estão presentes as seguintes atribuições, planejar e organizar junto ao professor as atividades colaborativas, auxiliar o professor com os alunos no processo de ensino e aprendizagem, preparar junto ao professor metodologias utilizadas na sala de aula, acompanhar os professores em todas as atividades relacionadas ao projeto de monitoria e na avaliação da disciplina.

Os discursos dos monitores pesquisados destacam tais atribuições relacionadas ao espaço da sala de aula e para os professores essas responsabilidades estão para além do ambiente da sala, por exemplo, são realizadas em atividades administrativas junto a gestão da Faculdade, para organizar sessões de estudo, aprofundar leituras, revisão bibliográfica, conforme a fala do Professor (P3) “aprofundar o estudo na disciplina que estão acompanhando” e o monitor (M3₂) “o monitor precisa se apropriar de todo material para auxiliar o professor”.

Para o monitor acompanhar o professor em atividade pedagógica é preciso de estudos, leituras e domínio teórico para ação reflexiva, primordial para garantir embasamento para discussões no âmbito da sala de aula e em outros espaços acadêmicos (NOTÓRIO; SANTOS, 2010).

Outras atribuições do monitor é a produção de Artigo sobre o Estado da Arte, realizar pesquisas e atividades no espaço da Educação Básica, como salienta o professor (P4) “produção de um Artigo sobre o Estado da Arte, realização de atividades práticas em uma escola de Educação Infantil”. Para o monitor (M4) “realizar pesquisas sobre determinados temas e apresentar a comunidade acadêmica”. A pesquisa precisa ser frequente na vida acadêmica, pois ela desperta no aluno a curiosidade a respeito do conhecimento, Freire (2008, p.24) corrobora “o processo de aprendizagem pode deflagrar no aprendiz uma curiosidade crescente, a qual poderá torná-lo cada vez mais criador, permitindo que o indivíduo aprenda e construa”.

Essas e outras atribuições como publicação de trabalhos, exposição de trabalhos em eventos, participação em formações, conversas com o professor\orientador, organizações de eventos, entrevistas na rádio, dentre outras, são possibilidades de formação para o monitor, pois ele percebe que o professor é um sujeito social e não cabe a ele está somente na sala de aula. Por meio da monitoria o acadêmico amplia seu olhar a respeito da educação e isso o oportuniza a ter uma formação integral.

4.2 Planejamento da Monitoria Colaborativa

O planejamento na monitoria colaborativa junto aos professores se fez muito presente nas falas dos monitores, que segundo Libâneo (2013, p.221) “o planejamento é um meio para se programar as ações docentes, mas é também um momento de pesquisa

e reflexão [...]”. O planejamento é essencial para toda atividade pedagógica, ele permite a reflexão daquilo que está sendo planejado e para quem está sendo planejado.

Desse modo, os enunciados comunicam que a os professores, revelam em seus discursos que o planejamento aconteceu na monitoria colaborativa, destacam como relevante o envolvimento do monitor nesse processo teórico-prático, pois o planejar juntos faz a diferença na prática em sala de aula.

Na monitoria colaborativa, os monitores evidenciam que planejaram junto com seus professores, enfatizam o momento de planejamento, o de observarem a forma como o professor percebe a turma e as ações pedagógicas envolvidas no tempo do planejamento de uma disciplina. Ainda, existe na pesquisa, reflexão e autoavaliação, “é preciso que os planos estejam continuamente ligados à prática, de modo que sejam sempre revistos e refeitos [...]” (LIBÂNEO, 2013, p. 225).

Os enunciados revelam que o planejamento é fundamental para organização das atividades colaborativas, para Moretto (2007) “planejar é organizar ações”, o professor (P3) ressalta que “organizava os objetivos, organizava as metodologias, selecionava os textos, tudo era feito nessa relação minha com os monitores [...]”.

O ato de planejar para Padilha (2001, p.30) visa “estabelecer caminhos que possam nortear mais apropriadamente a execução da ação educativa, a partir dos resultados da avaliação da própria ação [...]”. Nesse sentido, o planejamento deve causar reflexão no que se refere ao fazer docente, possibilitando construção de práticas pedagógicas inovadoras visando promover o processo de ensino-aprendizagem.

A monitoria como atividade pedagógica está para além da sala de aula, outrossim está no campo do planejamento, da pesquisa dos estudos teóricos, de participação em grupos de pesquisas e atividades relacionadas aos professores orientadores do Projeto de Monitoria, nesse sentido Libâneo reitera (2013, p.222) que essa atividade “não se restringe à sala de aula; pelo contrário estão diretamente ligadas as exigências sociais”.

4.3 Monitoria como Prática Pedagógica

A monitoria como atividade acadêmica se articula com matriz curricular e a formação dos alunos-monitores, tem-se mostrado uma atividade facilitadora tanto da aprendizagem cooperativa, quanto das relações professor-aluno e aluno-aluno”. O acadêmico por meio da monitoria articula teoria e prática, que por sua vez o professor faz a mediação do conhecimento e proporciona ao monitor adquirir mecanismos de interação com a turma e aprender a observar as particularidades de cada turma.

A interação da prática pedagógica entre professor e a turma é consenso para os pesquisados, conforme a fala do Professor (P3) “eles me ajudaram em todo o momento na organização do trabalho, com certeza colaboraram com as turmas que a gente desenvolveu as atividades de monitoria [...]”. Todavia em alguns casos não aconteceu em sua totalidade, porque faltou mais autonomia do monitor, conforme o discurso do (P4) “Existiu interação,

sim, mesmo percebendo fragilidades nesse processo, pois faltou mais iniciativa por parte do monitor”. Para o monitor (M4) a cooperação aconteceu quando diz “sim, pois para além das atividades executadas, a gente acaba fazendo uma reflexão de nossas práticas aprendendo também qual é o papel do professor e qual é o papel do aluno.

As categorias de análise evidenciam que a monitoria contribuiu para a mediação da prática pedagógica, pois os resultados mostram que esse processo de ensino e aprendizagem de atividades colaborativas favorece a compreensão do conhecimento e do trabalho pedagógico.

De acordo com os monitores eles auxiliavam os professores nas atividades, nas discussões e interagiram com as turmas durante o projeto. No tempo da monitoria os monitores construíram amizades com os professores e alunos, além da segurança em falar para o público, bem como no aprofundamento do conhecimento. Para eles favoreceu o desenvolvimento da autonomia acadêmica, aperfeiçoamento profissional e reflexões acerca de suas práticas. Para Andrade e Feitosa (2013) “a atividade da monitoria proporciona ao acadêmico\monitor a autoconfiança, formação acadêmica aprofundada e estímulo para seguir a profissão [...]”.

E, para os professores foi relevante ouvir a opinião dos monitores em relação ao planejamento das atividades, conforme enuncia o professor (P1) “tu percebes que aquilo que tu planejaste de 100%, 90% está *okay*, é muito difícil teu planejamento está errado com a monitoria”. Essa mediação acontecia também durante as discussões em sala de aula, nas quais os monitores faziam suas contribuições a respeito dos temas abordados, como salienta o monitor (M2) “[...] eu participava, colaborava, interagia com a turma, trazia contribuições sobre assunto”.

A monitoria, portanto, é uma atividade colaborativa que desperta no acadêmico o interesse pela profissão, em virtude de proporcionar uma cooperação acadêmica entre professor e acadêmico.

5 | CONVERSAS FINAIS

Os discursos de professores\orientadores e acadêmicos\monitores do Curso de Pedagogia da UFPA Campus Universitário de Bragança na monitoria colaborativa favorece as práticas pedagógicas, uma vez que é um lugar de iniciação à docência, a pesquisa e ao ensino na formação do futuro professor. Nessa prática o acadêmico\monitor amplia seus conhecimentos com o auxílio do professor\orientador e pelas experiências adquiridas ao longo do projeto de monitoria.

Para o professor a monitoria é momento de reflexão sobre o seu fazer docente, de desenvolver novas metodologias e práticas pedagógicas com o auxílio do monitor, para favorecer a qualidade de educação no Ensino Superior.

Para o monitor, a monitoria é uma oportunidade de aprofundar o conhecimento em uma determinada área, de ficar mais comprometido com sua formação, aprender a lidar com inúmeras situações, além de ressignificar sua função na academia e servir de referência para outros acadêmicos.

Durante a revisão bibliográfica desta pesquisa, encontrei dificuldade em localizar literaturas sobre a monitoria acadêmica, pois haviam poucas literaturas a respeito dessa temática, principalmente nos bancos de dados dessa região.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Isabel de. **Formação do Professor do Ensino Superior**: desafios e políticas institucionais. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

ANDRADE, Maria Francisca Alves de; FEITOSA, Antônia Arisdélia Fonseca Matias Aguiar. **A Mediação Pedagógica da Monitoria de Ecologia em processos de ensino-aprendizagem nas Ciências Biológicas**. V Encontro Regional de Ensino de Biologia do Nordeste – Regional 5. UFRN, 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Federal N.º 5540**, de 28 de novembro de 1968.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394>. Acesso em: 12 set. 2017.

BRASIO, K. M. et al. **Fenômenos e Processos Psicológicos Básicos**: experiência de monitoria. I Encontro de Monitoria: caderno de resumos, Campinas: PUC Campinas; Pró- Reitoria de Graduação, 2007.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. **A didática em questão**. Petrópolis: Vozes, 1986.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Editora Vozes, 3ª edição, RJ, 2010.

FRANCO, Maria Amélia Santoro; PIMENTA, Selma Garrido. **Didática**: embates contemporâneos. 3. ed. São Paulo; Edições Loyola, 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. São Paulo: Cortez, 2013.

MORETTO, Vasco Pedro. **Planejamento: planejamento e educação para o desenvolvimento de competências**. Petrópolis, RJ; Vozes, 2007.

MOROZ & GIANFALDONI (Org.). **O Processo de Pesquisa**: iniciação. Brasília: Plano Editora, 2006.

NOTÁRIO, Elisete Gomes; SANTOS, Acácia Aparecida Angeli dos. **Programa de Monitores para o Ensino Superior**. Estudos de Psicologia, Campinas, v.27, n.3, p. 355-364, 2010.

PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico**: como construir o projeto político pedagógico da escola. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PIMENTA, Selma Garrido. **Formação de Professores**: identidade e saberes da docência. São Paulo; Cortez, 1999.

UFPA. **Projeto Pedagógico para o Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia**, Campus Universitário de Bragança. 2012.

AS INTERVENÇÕES DO PIBID ATRAVÉS DA ANÁLISE DE IMAGENS NAS AULAS DE GEOGRAFIA NO CENTRO EDUCACIONAL 30 DE JUNHO

Data de aceite: 01/10/2020

Ana Paula de Oliveira

Universidade do Estado da Bahia (Uneb),
Campus XI.

Adriano Andrade de Abeu

Iniciação Científica Pibid/ Capes do Centro
Educativo 30 de Junho, Serrinha – BA.

Jean da Silva Santos

Universidade do Estado da Bahia, Campus XI
- Serrinha e da Rede Municipal de Ensino de
Feira de Santana – BA e
<http://lattes.cnpq.br/5278914176373483>
<https://orcid.org/0000-0003-4814-1470>

Marize Daminana Moura Batista e Batista

Universidade do Estado da Bahia,
Departamento de Educação, Campus XI
Intervenção Educativa e Social (MPIES/ Uneb
Campus XI).
Grupo de Pesquisa LEPEGE
<http://lattes.cnpq.br/6137690344046182>

RESUMO: O presente artigo é um dos resultados da parceria entre a Universidade do Estado da Bahia – UNEB, *campus XI*, no curso de Licenciatura em Geografia, e a escola Centro Educativo 30 de Junho. Ambas as instituições localizam-se na cidade de Serrinha - BA. Esta parceria é viabilizada pelo Programa Institucional de Iniciação a Docência (Pibid) enquanto política pública no ensino do Ministério da Educação, cujo objetivo é inserir os licenciandos da UNEB

no processo de iniciação a docência, fomentando ações articuladas entre a universidade e a escola básica, cooperando no sentido de qualificar a formação docente e contribuir na capacitação profissional. Nesse projeto, a atuação do Pibid foi no sentido de trabalhar os conteúdos da ciência geográfica na escola parceira, enfatizando o uso de imagens, tirinhas e cartuns nas aulas de Geografia, considerando a pedagogia histórico-crítica como teoria educacional norteadoras das práticas desenvolvidas nas turmas envolvidas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública, PIBID, Ensino de Geografia, Linguagens, Imagens.

ABSTRACT: This article is one of the results of the partnership between the State University of Bahia, Campus XI, in the Geography Degree course, and the Centro Educativo 30 de Junho school. Both institutions are located in the city of Serrinha - BA. This partnership is made possible by the Institutional Program for Teaching Initiation (Pibid) as a public policy in the teaching of the Ministry of Education, whose objective is to insert UNEB graduates in the teaching initiation process, fostering articulated actions between the university and the basic school, cooperating in order to qualify teacher training and contribute to professional training. In this project, Pibid's work was to work on the contents of geographic science in the partner school, emphasizing the use of images, comic strips and cartoons in Geography classes, considering the historical-critical pedagogy as the educational theory guiding the practices developed in the classes involved.

KEYWORDS: Public Policy, PIBID, Teaching Geography, Languages, Images.

1 | INTRODUÇÃO

Esse trabalho possibilita um estreitamento entre a Universidade e a Escola Básica, pois viabiliza que estudantes e professores de ambas as instituições desenvolvam trabalhos e pesquisas, contribuindo para um melhor aprendizado da ciência geográfica nas aulas de geografia e, sobretudo, permite uma formação mais consolidada para os licenciandos em Geografia da UNEB, *campus XI*, inseridos no programa. Entende-se com ele que a ciência geográfica é um conhecimento fundamental, pois é por meio dele que o ser humano consegue entender as dinâmicas sociais do espaço geográfico e interagir ativamente, compreendendo-o de forma objetiva, concreta e real.

Em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a UNEB desenvolve 39 subprojetos vinculados a dois Projetos Institucionais do Pibid – Editais 2009 e 2011, com ampliação no Edital 2012. Destacamos aqui o Programa de Iniciação a Docência - Pibid, como importante política pública educacional fomentada pelo Ministério da Educação (MEC) no campo da formação de professores do Brasil. O subprojeto a qual se insere este trabalho está intitulado *Formação Docente e Geografia Escolar: das Práticas e Saberes Espaciais à Construção do Conhecimento Geográfico*. As atividades realizadas nesse momento do programa são referentes ao Ateliê Geográfico Temático III por meio de imagens, tirinhas, charges e cartuns. Os objetivos desse ateliê propõe utilizar essas ferramentas didáticas para trabalhar os mais diversos conteúdos da Geografia nas aulas da escola básica, levando os estudantes a interpretar, argumentar e estabelecer relações entre a mensagem que cada imagem, tirinha, charge e/ou cartum apresenta, e correlacioná-las com as dinâmicas da sociedade nos mais variados momentos históricos, levando-os a reflexão do trabalho humano na construção do modelo de sociedade atual e da responsabilidade, individual e coletiva, por meio da categoria trabalho de forma a interferir para a construção de uma sociedade mais igualitária, com ênfase na igualdade de oportunidades.

Assim, o presente artigo está organizado nas seguintes seções: a primeira, intitulada de A necessidade de uma teoria de ensino para nortear a prática docente e conduzir o estudante ao real aprendizado, discute o ensino da geografia fundamentado em uma teoria pedagógica; na segunda, Pibid no Centro Educacional 30 de Junho - a pedagogia histórico-crítica como teoria pedagógica, discute o uso da pedagogia histórico-crítica nas aulas de geografia para nortear a prática docente e potencializar a aprendizagem discente nas turmas onde o Pibid atua, e por fim, as considerações finais, trata dos resultados da parceria entre a Universidade do Estado da Bahia-UNEB XI e a escola básica Centro Educacional 30 de Junho, através do Pibid, o que colabora para o estreitamento entre a Universidade e a escola básica, potencializando fluxo de conhecimentos, num movimento onde ambas as instituições e sujeitos envolvidos adquirem conhecimento.

21 A NECESSIDADE DE UMA TEORIA DE ENSINO PARA NORTEAR A PRÁTICA DOCENTE E CONDUZIR O ESTUDANTE AO REAL APRENDIZADO

Ao se trabalhar todo e qualquer conteúdo da ciência geográfica, para além das ferramentas metodológicas que se pretende utilizar, é fundamental que o docente escolha qual prática de ensino norteará suas ações, uma vez que,

[...] a prática pedagógica pode favorecer e legitimar o consentimento dos dominados de que as coisas são assim e assim mesmo devem continuar sendo; ou contribuir para a origem de transformações por meio de questionamentos e críticas a esta ordem (MELLO, 2012, p. 22).

Neste sentido, buscou-se em todo processo do ateliê aqui referido, utilizar a teoria de ensino criada/aprimorada pelo educador Dermeval Saviani em 1984, denominada de pedagogia histórico-crítica. A escolha dessa teoria é por acreditar que a mesma, estruturada através de cinco passos/momentos, permite uma aprendizagem que eleva o conhecimento dos discentes à medida que se avança, de forma progressiva, na aplicação dos mesmos. A princípio, considera-se os conhecimentos que os estudantes possuem, chamada de prática social inicial; depois é feita a problematização dessa prática social, onde são levantas questões que conduz o estudante a refletir seus conhecimentos, “[...] consiste no levantamento de questões acerca da prática social e dos conteúdos de ensino, a partir das diferentes dimensões dos conteúdos (conceitual, política, social, religioso, psicológica, histórica, econômica etc.)” (MELLO, 2012, p 24).

O terceiro momento é chamado de instrumentalização, e busca conduzir os estudantes a apropriarem-se dos instrumentos teóricos e práticos necessários para analisar os problemas detectados na prática social. O professor ou a professora irá auxiliar os alunos e alunas para que se apropriem dos saberes historicamente acumulados pela humanidade e superem o conhecimento do senso comum em direção ao saber institucionalizado, ou seja, o conhecimento científico.

Segundo Saviani (2005, p. 22) “[...] a escola é uma instituição cujo papel consiste na socialização do saber sistematizado [...]”. O professor e a professora precisam compreender que a escola é o lugar do saber sistematizado historicamente produzido pela humanidade. Ela, a escola, precisa garantir isso. O conhecimento do senso comum será utilizado sim, mas no primeiro momento, onde se possibilita ao discente expor o que ele compreende por determinado assunto ou temática, todavia, não pode parar por aí. O quarto passo é a catarse - o professor e a professora percebem que houve o aprendizado através das reações dos alunos e alunas; e finalmente há o retorno à prática social, onde o professor/a retorna ao primeiro passo, analisando os conhecimentos que os estudantes trouxeram à luz do saber institucionalizado. Mello (2012) afirma que,

[...] um dos graves obstáculos para uma educação geográfica significativa é a distância entre os conceitos geográficos e o cotidiano dos alunos.

Afinal, deve-se ensinar/aprender Geografia na escola hoje para mobilizar os conhecimentos adquiridos e, assim, resolver os problemas do cotidiano, de forma crítica [...] e não apenas para descrever o espaço (MELLO, 2012, p 28).

Acredita-se que a pedagogia histórico-crítica, pode colaborar de forma eficaz para o ensino e para a aprendizagem, uma vez que parte da realidade dos estudantes e os insere no processo, contextualizando as abordagens com o real vivido desses alunos e alunas. Isso torna a aprendizagem significativa e dá sentido àquilo que se está estudando.

A proposta de trabalhar os mais diversos conteúdos da ciência geográfica utilizando imagens, tirinhas, charges e cartuns é uma maneira lúdica a disposição do e da docente, pois os oportunizam fomentar uma discussão sobre determinado assunto partindo da capacidade e entendimento que cada discente tem, utilizando ferramentas metodológicas que geralmente desperta, de imediato, o interesses estudantil, levando-os, de maneira prazerosa e espontânea, a analisar e interpretar temáticas de acordo com os conhecimentos que possuem, colaborando para uma aula dinâmica e um aprendizado agradável. Segundo Silva e Cavalcanti (2008),

A leitura e a escrita podem ser permeadas pelo prazer (o riso), criatividade, criticidade e riqueza de análise encontradas nas tiras de quadrinhos, charges e *cartuns*, cuja compreensão inclui imagem e texto expresso pela escrita ou subentendido nas imagens (SILVA; CAVALCANTI, 2008, p.149).

Assim, a aprendizagem, que é um processo complexo, porquanto envolve a singularidade de cada sujeito, deve acontecer, também, de maneira prazerosa, alegre e descontraída, sem perder de vista a seriedade do processo e o primordial objetivo do ensino e, conseqüentemente da escola, que é garantir aos estudantes a apropriação do conhecimento, principalmente o conhecimento científico historicamente produzido pela humanidade. Dessa forma, ao utilizar essas ferramentas metodológicas, é fundamental partir da interpretação que cada estudante traz, mas inferir de maneira a aprofundar tal conhecimento evoluindo para uma leitura crítica de mundo, levando o estudante a superar o conhecimento do senso comum e as análises simplórias e imediatistas que geralmente se faz ao analisar esse tipo de produção. Ao final das análises desses materiais, é fundamental que o estudante seja capaz de entender o conteúdo trabalhado de modo a superar o conhecimento do senso comum, e estabelecer as possíveis relações com o espaço geográfico e sua realidade vivida.

31 O PIBID EM AÇÃO NO CENTRO EDUCACIONAL 30 DE JUNHO: A PEDAGOGIA HISTÓRICO-CRÍTICA COMO TEORIA PEDAGÓGICA

O Ateliê Geográfico Temático III aconteceu entre novembro 2015 a outubro 2016. O desenvolvimento das ações procurou utilizar os passos trazidos na pedagogia histórico-crítica para maximizar a aquisição de conhecimento e colaborar mais intensamente no processo de aprendizagem dos estudantes. Dessa forma, após uma série de reuniões de

planejamento com o coordenador de área, supervisores e bolsistas de iniciação a docência do PIBID, bem como o estudo e discussão de textos com a temática do Ateliê III, apresentou-se a comunidade da escola parceira uma proposta de trabalho, para ser discutida, avaliada e modificada, de modo a atender as necessidades da escola e dos seus discentes.

O primeiro momento, ou a prática social inicial, foi levar para as turmas de Geografia inseridas no programa imagens, tirinhas, charges e cartuns que se relacionavam com o conteúdo trabalhado pelo professor no período do Ateliê III. Em duas turmas do noturno da Educação para Jovens e Adultos – EJA (figura 1).



Figura 1 - Socialização do projeto nas turmas da EJA

Fonte: Adriano Abreu, 2015.

Um dos conteúdos trabalhados foi as causas da riqueza e da pobreza no mundo contemporâneo, correlacionando com alguns eventos naturais ou antrópicos como os bombardeios às cidades japonesa Hiroshima e Nagasaki em 1945; a suposta chegada do homem a lua em 1969 e o tsunami que arrasou o Japão, em 11 de março de 2011 (figuras 2, 3 e 4).

As imagens, tirinhas, charges e *cartuns*, foram apresentadas na aula de maneira descontraída e despretensiosa, no entanto o docente e os licenciandos do Pibid, estavam atentos as respostas dos estudantes para diagnosticar o grau de entendimento dos mesmos

a respeito dos eventos apresentados. No segundo momento os bolsistas de iniciação a docência organizaram seminários nas turmas. Nesse momento, a intenção foi conduzir os estudantes a,

[...] compreensão da forma espacial da sociedade requer princípios lógicos, conceitos e categorias, entre os quais se destacam o espaço, o território e a paisagem. Ao longo da história, a humanidade experimentou diferentes modos de vida, modos de produção da existência, cada qual produzindo e exigindo um determinado arranjo espacial, uma forma espacial de arrumação da sociedade; desde as primeiras armaduras territoriais a partir do domínio do fogo e criação da agricultura, até a emergência de uma uniformidade do mundo pela técnica num espaço globalizado (p. 3). (Couto 2011, *apud* Moreira 1994).



Figura 2: Bombardeio à cidade japonesa de Hiroshima em 1945

Fonte: Google Imagens, acessado em fev. 2016

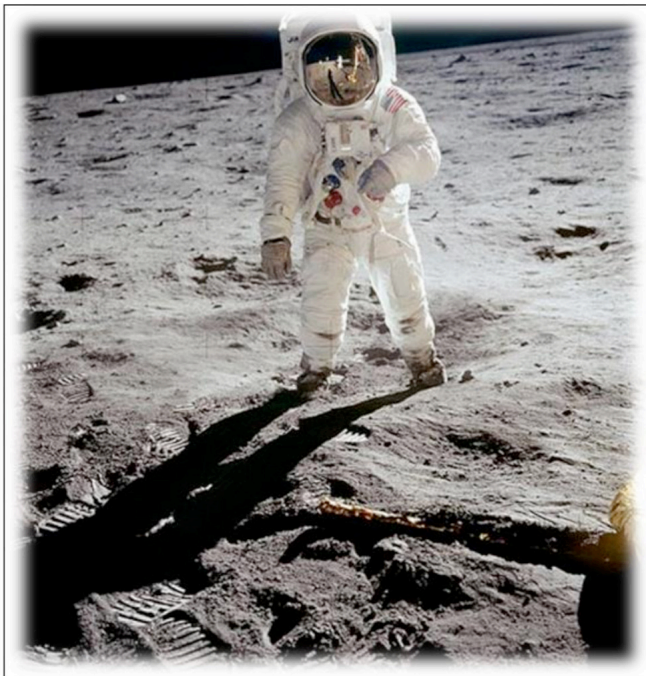


Figura 3: A suposta chegada do homem à lua em 1969

Fonte: Google Imagens, acessado em fev. 2016



Figura 4: Tsunami - Japão, em 11 de março de 2011

Fonte: Google Imagens, acessado em fev. 2016

Dessa maneira, ao garantir um estudo de Geografia mais consolidado, certamente o resultado será estudantes mais sensíveis às temáticas da dessa ciência e, conseqüentemente, uma sociedade mais preocupada com tais questões. Todavia, é preciso compreender que ao longo do tempo, a humanidade passou por diferentes modos de vida e que isso é visto no arranjo espacial de cada momento. Assim, essa integração Universidade-Escola Básica, contribui diretamente na formação dos/as licenciandos/as em Geografia, na formação dos/das estudantes da escola básica e, também, na formação de todos os professores e professoras envolvidas nesse trabalho.

A intervenção foi no sentido de problematizar as questões trazidas pelos estudantes, analisando, por exemplo, quais interesses estavam envolvidos quando foi anunciado a chegada dos astronautas norte americanos Neil Armstrong e Edwin Aldrin à lua? Qual o contexto mundial quando houve o lançamento das bombas nucleares às cidades japonesas Hiroshima e Nagasaki, em 6 de agosto de 1945? Qual a influência desses eventos na constituição da sociedade atual? De que maneira esses e outros eventos influenciaram, ou influenciam, a vida de cada pessoa nos mais variados lugares do mundo? É possível constatar algo de positivo com esses episódios?

Esses e outros questionamentos foram trazidos para que os estudantes superassem a análise superficial, atingindo uma avaliação mais profunda, gerando um entendimento mais complexo dos fatores que influenciam diretamente a riqueza e a pobreza no mundo, levando-os a entender que há entraves políticos e conflitos de interesses entre países que vão além das questões sociais e que são determinantes para a estrutura da sociedade atual.

Nesses seminários buscou-se trabalhar o terceiro e o quarto momentos da pedagogia histórico-crítica assim: a instrumentalização, foi por meio de alguns textos selecionados pelo professor e estudados pelos alunos em sala e extraclasse e a análise do livro didático que os mesmos recebem da escola; já a catarse foi percebida quando a maioria dos estudantes entenderam que ser rico ou ser pobre em uma sociedade de classes supera a dedicação e esforço na execução de um trabalho remunerado ou a aquisição de alguns bens de consumo, mas que há os donos dos meios de produção – uma minoria detentora de poder, influência e capital; e os donos da mão de obra – a grande parcela da sociedade que vende seu trabalho em troca de dinheiro.

Contudo, a necessidade de sobrevivência da maioria das pessoas os impele a negociar sua força de trabalho de acordo com as condições impostas pelos donos dos meios de produção. Dessa forma, é extremamente improvável, exceto casos raros e isolados, superar a condição de pobreza simplesmente com excesso de entrega, esforço, sacrifício e trabalho.

Finalmente, por meio de oficinas organizadas pelos supervisores e bolsistas de iniciação a docência do PIBID, os discentes da escola básica, embasados com todas as informações adquiridas até então, foram desafiados a confrontar as primeiras análises que

havia feito das imagens, tirinhas, charges e *cartuns*, com os novos conhecimentos que haviam obtido nos seminários.

A atividade proposta nas turmas da EJA acima citadas foi a escrita individual de um texto, um desenho, uma tirinha ou *cartuns*, que retratasse a temática da riqueza e da pobreza na sociedade organizada em classes sociais. Nas análises os estudantes deveriam considerar as escalas mundial, nacional, regional e local, inserindo-se como parte dessa sociedade e buscando sua própria posição e atuação em toda essa complexa dinâmica social que envolve tantas outras questões, não só de cunho político, mas também, um sistema de crenças e valores, que permite a cada sujeito conceber o mundo e se relacionar com ele de forma singular e, muitas vezes, equivocada e ingênua frente a atuação dos agentes que sabem exatamente qual modelo de sociedade querem e quais ações são necessárias para construí-la.

Na etapa final do Ateliê III todas as ações realizadas no projeto pelos três professores supervisores do Pibid que atuam no Centro Educacional 30 de Junho, e suas respectivas turmas, socializaram os resultados por meio de seminários, primeiro na escola básica parceira, onde toda a comunidade escolar foi mobilizada para participar, juntamente com os dezesseis licenciandos bolsistas e o coordenador de área do subprojeto PIBID com atuação na escola. (figura 5):



Figura 5 - Seminário de socialização no Centro Educacional 30 de Junho

Fonte: Patrícia Oliveira, 2015.

Em seguida, aconteceu, na Universidade, o último seminário do Ateliê Geográfico Temático III, que reuniu os três coordenadores de área, todos os supervisores e bolsistas do Pibid do curso de Geografia, da UNEB XI, além da participação dos representantes das escolas parceiras (figuras 6 e 7).



Figura 6 - Seminário de socialização na Universidade do estado da Bahia-UNEB, XI

Fonte: Vinícius Nunes, 2016.



Figura 7 - Seminário de socialização na UNEB, XI

Fonte: Ana Paula, 2016

Esse foi o momento em que os bolsistas socializaram o resultado dos trabalhos realizados nas escolas parceiras onde estão inseridos, possibilitando uma grande troca de experiências e saberes, que certamente não seria viabilizado caso não houvesse a atuação do Pibid nas diversas escolas básicas do município da cidade de Serrinha – BA e região.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do subprojeto Pibid *Formação Docente e Geografia Escolar: das Práticas e Saberes Espaciais à Construção do Conhecimento Geográfico*, da UNEB, campus XI, ao trabalhar no Ateliê Geográfico Temático III o tema: *A Geografia em imagens: a abordagem de fatos, fenômenos e processos geográficos*, enfatizou o uso de imagens, tirinhas, charges e *cartuns* e desenvolveu as ações apoiando-se na teoria de ensino da pedagogia histórico-crítica, possibilitando que todas as intervenções mantivessem uma preocupação constante de conduzir os estudantes da escola parceira a entender que eles são parte da sociedade, que precisam apropriar-se disso e buscar interagir no espaço onde vivem. O trabalho desenvolvido pelo Ateliê III permitiu que todos os envolvidos – coordenador; supervisores; bolsistas do Pibid; a comunidade escolar parceira, representada pelos estudantes e docentes de Geografia, além de todos os colaboradores da administração e funcionários da escola, que contribuíram para a realização das ações propostas pelo projeto, resultou em ações consolidadas, onde a grande maioria entendeu o objetivo do projeto, resultando em aprendizado. Dessa forma, os objetivos propostos foram alcançados sem fugir do objetivo primordial do Pibid.

Conclui-se que o Pibid, no Centro Educacional 30 de Junho, está sendo uma grande fonte de aprendizado, alcançando o objetivo de inserir o estudante da universidade no seu futuro campo de trabalho e levando-o a entender a dinâmica da escola básica. Ao promover ações direcionadas a apropriação do conhecimento institucionalizado historicamente produzidos pela humanidade, o PIBID colabora na formação de sujeitos tanto da universidade, os bolsista de iniciação à docência, quanto na escola parceira, os estudantes que fazem parte do projeto.

REFERÊNCIAS

COUTO, M. A. C. **As formas-conteúdo do ensinar e do aprender em geografia.** In CAVALCANTI, I. S.; BUENO, M. A., e SOUZA, V. C. *Produção do conhecimento e pesquisa no ensino de geografia.* Goiânia-GO: Ed. Da PUC Goiás; p. 27- 44, 2011.

MELLO, M. C. de O. **Uma aproximação à didática do ensino de Geografia** - volume 9 - D22 - Unesp/ UNIVESP - 1a edição, 2012

SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações.** 9 ed. Campinas São Paulo: Autores Associados, 2005.

SILVA, E. I. da; CAVALCANTI, L. de S. . **A mediação do ensino-aprendizagem de geografia, por charges, cartuns e tiras de quadrinhos.** Boletim Goiano de Geografia Goiânia - Goiás – Brasil v. 28 n. 2 p. 141-156 jul. / dez. 2008.

CAPÍTULO 11

AS REPRESENTAÇÕES DA COMPETÊNCIA LINGUÍSTICO-COMUNICATIVA CONSTRUÍDAS POR PROFESSORES PARAENSES DE INGLÊS

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 02/07/2020

Makoy Santos da Silva

Secretaria de Estado de Educação do Pará
(SEDUC-PA)

Belém-PA

<http://lattes.cnpq.br/4645973586751305>

RESUMO: Este trabalho se propõe investigar as representações construídas por professores paraenses de inglês acerca da competência linguístico-comunicativa, a fim de entender como esses docentes se veem enquanto falantes desta língua-alvo. Para isso, o aporte teórico se fundamenta sobre os estudos das representações dos professores de língua estrangeira (LE), amparados em Pajares (1992), Almeda (2015), Woods (1996), Cambra et al. (2000) e Barcelos (2004). Sobre proficiência linguística, apoiamos em Scaramucci (2000), Stern (1983) e Teixeira da Silva (2000) e competência linguístico-comunicativa, respaldados em Bachman (1995). A metodologia relatada é um estudo de caso e tem como instrumentos da coleta de dados entrevistas semiestruturadas, questionários, E-mail, WhatsApp e Messenger realizados com quatro professores de inglês paraenses. Os dados coletados junto a esses docentes apontam que os docentes constroem representações sobre: os cursos de formação de professores de LE, o curso de Letras-Inglês, a competência linguístico-comunicativa, a proficiência oral da LE, o medo

de falar a LE e as estratégias para desenvolver competência linguístico-comunicativa.

PALAVRAS-CHAVE: Representação de professores de LE, Formação de professores de LE, Proficiência linguística, Competência linguístico-comunicativa.

REPRESENTATIONS OF THE COMMUNICATIVE COMPETENCE CONSTRUCTED BY PARAENSE ENGLISH TEACHERS

ABSTRACT: This paper aims to investigate the universe of representations constructed by Paraense English teachers about their own linguistic-communicative competence, as a way of understanding how these teachers see themselves as speakers of this target language. We support the research with theoretical subsidies on the studies of the representations of English language teachers supported by theoretical-methodological assumptions stemming from Pajares (1992), Almeda (2015), Woods (1996), Cambra et al. (2000) and Barcelos (2004). In relation to linguistic proficiency, we rely on Scaramucci (2000), Stern (1983) and Teixeira da Silva (2000). As for linguistic-communicative competence, this research is based on Bachman (1995). The methodology is a case study and its data collection instruments are semi-structured interviews, questionnaires, e-mail, WhatsApp and Messenger conducted with four Paraense English teachers. The data collected from the teachers' answers to an interview suggest that they build representations about: the English-Language course, the communicative-linguistic

competence, the oral proficiency of the EL, English language teacher education courses, the fear of speaking the EL and the strategies to develop language-communicative competence.

KEYWORDS: Representation of Foreign Language Teachers FLT, Language Teacher Education, Linguistic proficiency, Linguistic-communicative competence

1 | INTRODUÇÃO

O conceito de representação no contexto educacional é algo relativamente recente. Segundo a literatura, o termo ganha expressividade em meados dos anos 1990, no congresso da Associação de Linguística Aplicada do Brasil (ALAB), como referência a estudos a respeito de crenças.

Mais especificamente quando se trata de investigação acerca do pensamento do professor, a noção de representação passa a ser buscada como elemento subjetivo não observável diretamente, porém de vital importância para compreender tanto os processos de ensino-aprendizagem de línguas, quanto o de formação de professores de língua estrangeira (LE).

A investigação das crenças dos professores traz importantes contribuições na esfera de pesquisa educacional, no sentido de que elas podem influenciar as percepções e julgamentos dos próprios docentes em sala de aula e também “lançar luz sobre suas inclinações e escolhas” (PAJARES, 1992, p. 329).

Acreditamos que o entendimento acerca da representação do pensamento do professor pode redundar em benefícios a todos os envolvidos no sistema educacional, porquanto possibilita correlacionar a compreensão de seus próprios anseios, necessidades, estilos de ensino-aprendizagem e estratégias.

Como parte do cotidiano, as representações estão presentes, por exemplo, na concepção que os professores têm acerca de como se dá o processo de ensino e aprendizagem de línguas, da maneira como se constrói essa aprendizagem, suas expectativas e interesses, e também estão manifestas na percepção que os docentes têm sobre sua própria competência linguístico-communicativa, assunto que julgamos ser relevante para todo professor que ensina uma língua estrangeira, a fim de que compreenda, de fato, o impacto do uso da língua como fator social e orientado para a ação.

Tendo como base a perspectiva bakhtiniana da linguagem, por entendermos que “todos os diversos campos da atividade humana estão ligados ao uso dela” (BAKHTIN, 2016, p. 11) e a língua, como meio de comunicação, também responsável pela formação da consciência subjetiva, procuramos perscrutar as representações construídas por professores de inglês através de suas próprias falas a fim de entender como eles se veem enquanto falantes da língua-alvo.

Enfatizamos que os discursos orais dos professores-participantes são frutos de uma dinâmica viva observada na realidade efetiva da comunicação, gerando enunciados reais

que produzem enunciados também reais, contribuindo para o entendimento de que “cada enunciado é um elo da cadeia muito complexa de outros enunciados” (BAKHTIN, 1992, p. 291).

Assim, neste trabalho, apresentamos o universo das representações construídas por professores paraenses de língua inglesa acerca de sua própria competência linguístico-comunicativa. Reiteramos que não se trata de todos os professores de inglês do estado do Pará, mas apenas de quatro deles que são os participantes da pesquisa aqui realizada.

2 | PROBLEMÁTICA

Tendo em vista que o processo de qualificação demanda uma busca consciente e criteriosa de um curso ou centro específico com suporte institucional e formadores experientes e titulados, entendemos que uma formação de professores de inglês adequada é aquela que também precisa estar alicerçada sob uma competência linguístico-comunicativa na língua-alvo, enquanto um dos componentes da “trajetória desejável (e longa) de desenvolvimento profissional do professor de LE” (ALMEIDA FILHO, 1999, p. 17-18), e como um dos “requisitos na definição do perfil profissional de professores para que possam cumprir papéis essenciais na sua atuação em sala de aula” (CONSOLO, 2004, p. 266).

Visando a essa formação, recorreremos ao universo das representações construídas por professores paraenses de língua inglesa acerca de sua própria competência linguístico-comunicativa, com o objetivo de entendermos como esses docentes se veem enquanto falantes dessa língua-alvo, uma vez que nos deparamos, ao longo de alguns anos, constantemente com colegas de trabalho, também professores habilitados e licenciados em inglês, egressos de uma universidade pública no estado do Pará, que apresentavam dificuldades relacionadas à proficiência linguística.

Entendemos os termos Proficiência linguística e Competência linguístico-comunicativa como equivalentes e compartilham traços semânticos, uma vez que são usados como “um fato empírico, ou seja, o desempenho oral efetivo de um indivíduo ou grupos de indivíduos” (STERN, 1983, p. 45).

Como esses professores não criavam ocasião de ensino e aprendizagem de forma comunicativa na língua-alvo, o que ocasionava um déficit no que concerne a expor o alunado a um repertório linguístico de qualidade e a oportunidades para desenvolver a competência na língua estudada, pudemos constatar que eles não se viam como falantes-usuários da língua que ensinam, tampouco se consideravam modelo e motivador de interações linguístico-comunicativas que proporcionam oportunidade de uso da língua inglesa em sala de aula, ocasionando, com isso, um impacto negativo no ensino da língua-alvo.

Diante dessa constatação, interessa-nos conhecer as representações construídas por professores de inglês acerca da competência linguístico-comunicativa em escolas

da rede pública no estado do Pará, tendo como objetivos específicos: o demonstrar as representações no que concerne à competência linguístico-comunicativa construídas por professores de língua inglesa, que atuam na rede pública de ensino (5º ao 9º ano); o descrever as estratégias que professores de inglês da rede pública utilizam para aprimorarem sua competência linguístico-comunicativa; o demonstrar a importância do desenvolvimento da proficiência do uso oral da língua de professores de inglês da rede pública; e o identificar os fatores que corroboram as dificuldades do uso da LE em sala de aula.

3 | ESTUDO SOBRE AS REPRESENTAÇÕES

Em se tratando de psicologia educacional, Pajares (1992) traz uma importante contribuição tanto bibliográfica quanto terminológica de uma literatura dedicada ao pensamento do professor, principalmente no que diz respeito ao conceito de crenças. Para o autor, o campo conceitual de crenças é identificado com uma variedade de termos, muitas vezes utilizados sem precisão e a critério de seus respectivos autores.

Segundo o autor, na literatura aparece uma pluralidade de conceitos que tentam definir crenças, dentre eles:

atitudes, valores, juízos, axiomas, opiniões, ideologia, percepções, concepções, sistemas conceituais, preconceções, disposições, teorias implícitas, teorias explícitas, teorias pessoais, processos mentais internos, estratégias de ação, regras de prática, princípios práticos, perspectivas, repertórios de compreensão e estratégia social. (PAJARES, 1992, p. 309).

Essa pluralidade na conceituação do termo crenças fez com que Pajares (1992) concluísse que o equívoco em relação a uma definição mais específica do termo era resultado, principalmente, da distinção entre crenças e conhecimento. Sobre essa questão, Clandinin e Connelly (1987, p. 487) esclarecem que as origens, usos e significados de construtos de conhecimento pessoal utilizados em pesquisas acerca de crenças de professores são derivados de uma gama de termos tais como ‘critério de ensino do professor’, ‘princípios de prática’, ‘construto pessoal/teorias/epistemologias, perspectivas’, ‘concepções de professores’, ‘conhecimento pessoal’, ‘conhecimento prático’. Tornando-se, dessa forma, complexo e difícil determinar onde o conhecimento termina e a crença começa, restando aos autores sugerirem que “a maioria dos construtos provém simplesmente de diferentes palavras significando a mesma coisa” (CLANDININ; CONNELLY, 1987, p. 490).

Mesmo diante da constatação de que os termos mencionados anteriormente podem ser considerados sinônimos, Pajares (1992, p. 307) faz um importante adendo de que a diferença entre esses construtos depende unicamente de como os pesquisadores decidem operacionalizá-los, levando sempre em consideração uma escolha fundamentada e consistente do termo a ser empregado, o que faz com que a investigação das crenças dos professores seja um foco de pesquisa educacional que “pode informar a prática educacional de maneira que as agendas de pesquisa predominantes não têm e não podem”.

Pajares (1992) ainda afirma que todos os professores são rodeados por crenças, seja acerca de seu trabalho, alunos, assunto, papéis e responsabilidades. A conceituação de crenças como um construto pedagógico também tem sido objeto de estudo por pesquisadores no âmbito do ensino de línguas.

Segundo Almeda (2015), o conceito de ideias no ensino das línguas está presente nas mentes dos professores, bem como nos aprendizes que formaram suas ideias sobre o que é ensinar e aprender uma língua ao longo de suas vidas e experiências. Para o autor, ideias correspondem a “imagens mentais inerentes ao ser humano sobre temas concretos e à subjetividade, como valores, saberes etc.” (ALMEDA, 2015, p. 64).

Em relação à formação de professores, Barcelos (2004) destaca que as crenças acabam tendo uma importante implicação na prática de ensino do professor de LE. Segundo a autora, é preciso criar oportunidades em sala de aula para alunos e, principalmente, futuros professores, a fim de questionarem não somente suas próprias crenças, mas crenças em geral, crenças existentes tanto na literatura em Linguística Aplicada, quanto crenças relacionadas ao ensino-aprendizagem de línguas.

Barcelos ainda reitera que quando professores compreendem a relevância das crenças, no que diz respeito ao sistema educacional e tudo o que o envolve, há grandes possibilidades de eles desenvolverem o senso crítico, reflexivo e questionador do mundo a sua volta e não somente da sua prática. Assim, de acordo com a autora, “nós precisamos aprender a trabalhar com crenças em sala, já que ter consciência sobre nossas crenças e ser capazes de falar sobre elas é um primeiro passo para professores e alunos reflexivos”. (BARCELOS, 2004, p. 145).

4 | REFERENCIAL METODOLÓGICO

A pesquisa relatada aqui é de caráter qualitativo e caracterizada por um estudo de caso, e procura investigar as representações construídas por professores paraenses de língua inglesa acerca de sua própria competência linguístico-comunicativa. Esses professores lecionam em turmas do 5º ao 9º ano em escolas da rede pública no estado do Pará. Duas delas trabalham na cidade de Belém, uma na cidade de Tucuruí e uma na cidade de Ananindeua. A escolha de professores que atuam profissionalmente em diferentes localidades nos possibilitou ter um panorama, mesmo que suscinto, de como se dá a representação construída por esses docentes acerca da competência linguístico-comunicativa, com ênfase na proficiência da língua-alvo em sala de aula.

4.1 Participantes





			
Participante E	Participante K	Participante L	Participante M
# 11 anos de experiência profissional; # Leciona: Ensino fundamental (6º Ano ao 9º Ano); # 30 a 35 alunos por turma.	# 12 anos de experiência profissional; # Lecionou: Ensino fundamental; # Leciona atualmente: Ensino Médio; # Aproximadamente 16 alunos por turma; # Outra metade da turma estuda espanhol	# 8 anos de experiência profissional; # Leciona: Ensino fundamental (1º Ano ao 5º Ano); # 30 a 35 alunos por turma.	# 4 anos de experiência profissional; # Leciona: Ensino fundamental (6º Ano ao 9º Ano); # 30 a 35 alunos por turma.

Tabela 1

Elegemos como instrumentos da coleta de dados entrevistas semiestruturadas, questionários, E-mail, WhatsApp e Messenger. Consultamos também fontes documentais oficiais (Diretrizes Curriculares Curso de Graduação em Letras-Inglês, Base Nacional Comum Curricular) a fim de obter informações e analisar melhor o contexto da formação inicial dos professores de inglês e compreender o que se espera, legalmente, de professores habilitados e licenciados em língua inglesa no quesito competência linguístico-comunicativa. Para análise da coleta de dados, empregamos a abordagem interpretativista explanada sob o prisma da triangulação dos dados.

Os discursos proferidos nas entrevistas são analisados a partir de uma perspectiva bakhtiniana, por entender que o uso da linguagem perpassa por todos os campos da atividade humana, e a língua, como meio de comunicação, é também responsável pela formação da consciência subjetiva. Por fim, sugerimos caminhos alternativos de formação continuada a fim de que esses profissionais alcancem competência linguístico-comunicativa satisfatória no exercício da sua função como professores de LE. A análise de dados é feita através de uma categorização dos próprios enunciados dos professores-participantes.

As estratégias utilizadas são baseadas nas categorias de ressonância discursiva de Serrani (1991). Segundo a autora, a ressonância discursiva “é produzida por meio de um efeito de eco entre as unidades; elas soam de novo, acontecendo uma vibração semântica mútua” (SERRANI, 1991, p. 103-104). Logo, seus discursos orais foram de extrema importância porque pudemos extrair deles quais são as representações construídas por cada docente acerca da competência linguístico-comunicativa.

5 | OS DADOS LEVAM ÀS SEQUINTE CATEGORIZAÇÕES

Em virtude dos discursos proferidos pelos participantes e, levando em conta a ressonância discursiva de suas falas, essas repetições possibilitaram-nos agrupar (categorizar) as representações da seguinte forma: os cursos de formação de professores de LE, o curso de Letras-Ingês, a competência linguístico-comunicativa, a proficiência oral da LE, o medo de falar a LE e as estratégias para desenvolver competência linguístico-comunicativa.

6 | CONCLUSÃO

Procuramos, agora, responder quatro perguntas que orientam o desenvolvimento desta pesquisa e extrair, através das próprias falas dos participantes, respostas que pudessem elucidar nossos questionamentos e contribuir, por meio desses estudos, para uma melhor qualificação e formação desses profissionais que já atuam em contextos formais de ensino e aprendizagem de LE.

Todas as perguntas se subscrevem mediante o conhecer as representações construídas pela linguagem dos docentes participantes, no que concerne à competência linguístico-comunicativa, e são:

PERGUNTA 1: Quais são as representações, no que concerne à competência linguístico-comunicativa, construídas por professores de língua inglesa, que atuam na rede pública de ensino do 5º ao 9 ano no estado do Pará?

Mediante as representações construídas pela linguagem dos próprios docentes participantes desta pesquisa, observo que seus discursos se convertem em torno das representações construídas sobre:

- o curso licenciatura Letras-Ingês: que, segundo a concepção dos professores, deveria ter na sua estrutura curricular uma ênfase no desenvolvimento da competência linguístico-comunicativa para que pudessem ser capazes de lidar, de forma crítica, com as linguagens, especialmente a verbal, nos contextos oral e escrito e, também, uma maior preparação profissional atualizada e de acordo com a dinâmica do mercado de trabalho. Segundo a apreciação deles, há vantagens de se fazer uma única habilitação (Língua Inglesa), porquanto pode possibilitar um contato maior com a língua-alvo e praticá-la continuamente.
- a competência linguístico-comunicativa: segundo os professores participantes, a representação marcante de que se é competente linguístico-comunicativamente está no fato de saber usar a língua-alvo e implementá-la em toda e qualquer situação. Entretanto, de acordo com seus enunciados, parece que há uma forte correspondência entre o domínio do conteúdo gramatical e falar a língua. Para eles, à medida que conhecem, de forma mais sólida, a estrutura morfosintática do inglês, tornam-se mais confiantes para falar e seguros para ministrar suas aulas.

- a proficiência oral da LE (língua estrangeira): para os professores entrevistados, ser proficiente na língua-alvo é a representação de uma meta a ser alcançada. Essa busca se deve ao fato de a proficiência oral está relacionada com a capacidade de dialogar em situações reais de comunicação, fazendo uso das formas que são gramaticalmente corretas e socialmente adequadas.
- cursos de formação continuada: a representação que os professores-participantes desta pesquisa têm acerca dos cursos de formação continuada com ênfase na oralidade é que eles são muito relevantes para o aprimoramento profissional. Estar em contato com a língua-alvo é a oportunidade de aprender mais e adquirir novos vocabulários. Segundo os docentes, investir continuamente em cursos de capacitação equivale a se destacar no mercado de trabalho, ao comprometimento com a educação e a compensar o que não foi muito trabalhado durante o curso licenciatura Letras-Ingês na universidade.
- o medo de falar a LE (língua estrangeira): conforme as falas dos professores, percebe-se que a representação do medo de falar a LE se configura a partir do momento em que não se investe no desenvolvimento da competência linguístico-comunicativa. Para eles, é necessário sempre estar em contato com a língua-alvo, fazendo cursos e se capacitando, com o intuito de se sentirem seguros e confiantes ao falar a língua inglesa.
- as estratégias para desenvolver competência linguístico-comunicativa: de acordo com as falas dos professores, utilizar-se de estratégias para aprimorar sua própria competência linguístico-comunicativa é a maneira pela qual encontram de suprir o que não foi muito trabalhado no curso Letras-Ingês na universidade. As estratégias para desenvolver sua competência linguístico-comunicativa os ajudam a estar em contato com a língua-alvo a fim de que suas aulas se tornem mais atrativas e reflitam o inglês falado no dia a dia.

PERGUNTA 2: Quais são as estratégias que professores de inglês da rede pública, que atuam do 5º ao 9º ano, utilizam para aprimorarem sua competência linguístico-comunicativa?

- Durante os discursos dos professores-participantes, podemos observar que eles, constantemente, procuram aprimorar-se no que diz respeito ao desenvolvimento de sua própria competência linguístico-comunicativa e, para isso, utilizam-se de algumas estratégias que muito auxiliam o aprimoramento dessa competência, tais como o de participar de cursos de capacitação de professores, oferecidos, na maioria das vezes, pela Secretaria de Educação do Estado do Pará ou por instituições privadas que mantêm convênio com a secretaria.
- Além disso, lançam mão do autodidatismo, ou seja, procuram, por si mesmos, ouvir músicas e assistir a filmes na língua-alvo, conversar com falantes nativos da língua inglesa através da internet e, por conta própria, também empenham-se no investimento em cursos de conversação em escolas de idiomas de suas respectivas cidades e, sempre que possível, pedem auxílio de professores de inglês mais experientes e capacitados.

PERGUNTA 3: Qual é a importância do desenvolvimento da proficiência linguística em professores de inglês que atuam na rede básica de ensino no estado do Pará?

- Mesmo diante de alguns anos de experiência profissional e de falantes da língua inglesa, parece que o discurso de cada participante é permeado por um descontentamento no que concerne à proficiência do uso oral da língua-alvo. As falas deles sinalizam uma busca contínua pelo aprimoramento da proficiência linguística. Acreditamos que esse empenho se deve, principalmente, à equiparação do inglês falado por falantes nativos da língua, algo muito difundido pelas escolas de idiomas, mídias eletrônicas e até mesmo pela crença de que “falar bem o inglês é falar como um nativo da língua”.
- Pensamos que esse dizer traz uma carga semântica que, por sua vez, acaba sobrecarregando a sua lide como professores de escolas públicas, cujas condições existentes, na maioria das vezes, não são favoráveis, em virtude de fatores como excesso de trabalho, pouco tempo para se qualificar, carga horária reduzida (duas aulas semanais de 50 minutos) e um grande número de alunos por turma (média de 40 alunos por turma).
- Acreditamos também que o dizer “falar bem o inglês é falar como um nativo da língua” é desconsiderar o termo Língua Franca (ELF – English as a Lingua Franca), sob a perspectiva de um inglês global, uma vez que “simbolicamente remove o sentido de propriedade da língua dos anglos” (JENKINS, 2000, p. 11). Aceitar-se como falante não-nativo do inglês é o passo para desacorrentar-se da representação de falar o “inglês perfeito”, pois não há nada inerentemente errado em manter certas características da L1 (Língua Materna).

PERGUNTA 4: Quais fatores corroboram as dificuldades do uso da LE em sala de aula?

- De acordo com os enunciados dos próprios professores, pudemos observar que, muitas das dificuldades, no que concerne ao uso oral da língua-alvo em sala de aula, se devem, principalmente, à formação inicial que eles tiveram no curso de Letras-Inglês, o qual, segundo suas falas, não foi suficiente para que adquirissem uma competência linguístico-comunicativa satisfatória.
- Todos enfatizam que, mesmo durante o curso, precisaram buscar outros meios, fora da universidade, para aprimorar seus conhecimentos, seja no aspecto didático-metodológico-prático, seja nas habilidades de expressão escrita (Writing), de compreensão leitora (Reading), de compreensão oral (Listening) e de expressão oral (Speaking).
- E, ainda, conforme as representações construídas pela linguagem dos professores, há uma constante prática deles mesmos no uso da língua materna para ensinar a língua inglesa, em virtude da própria realidade de trabalho deles: excesso de alunos por turma, carga horária exorbitante, falta de tempo para se qualificarem e nível de proficiência muito baixo dos alunos.

6.1 Implicações da pesquisa para a formação de professores de LE

Refletir sobre as representações no contexto educacional, mais especificamente quando se trata de investigação acerca do pensamento do professor, é de fundamental importância e podem influenciar as percepções e julgamentos dos próprios docentes em sala de aula, assim como “lançar luz sobre suas inclinações e escolhas” (PAJARES, 1992, p. 329).

No que diz respeito às representações construídas por professores de inglês acerca de sua própria competência linguístico-comunicativa, percebemos que esse assunto pode trazer relevantes contribuições para a construção do conhecimento profissional docente.

Formar professores de LE cientes de que os estudos sobre as representações os auxiliam a entender melhor como se dá o processo de ensino e aprendizagem de línguas, a maneira como se constrói essa aprendizagem, o impacto que o uso oral da língua tem nos aprendizes como fator social e orientado para a ação, conjecturamos ser assunto basilar para todo professor que ensina uma língua estrangeira.

Presumimos também que uma formação de professores de LE atenta para as representações de como o docente se vê enquanto falante da língua inglesa e das possíveis limitações encontradas como usuário dessa língua-alvo em sala de aula, pode muito direcionar o professor a refletir uma ampla variedade de processos cognitivos, incluindo memória, compreensão, dedução e indução, representação de problemas e solução de problemas.

Por fim, entendemos que abordar as representações construídas pelos professores de inglês acerca de sua própria competência linguístico-comunicativa pode suscitar reflexões também por parte desses profissionais. Fazê-los refletir já é o começo de uma jornada que pode influenciar suas ações, contribuindo, dessa forma, para ampliar tanto sua perspectiva teórico-metodológico-prática quanto a relevância pela busca de serem modelo linguístico para os aprendizes.

6.2 Caminhos para Novas Pesquisas

O objetivo geral da pesquisa aqui relatada é conhecer as representações construídas por professores de inglês acerca da competência linguístico-comunicativa em escolas da rede pública no estado do Pará. E, como mencionado anteriormente, acreditamos que a jornada sobre esse assunto é ampla e perpassa também por outros caminhos de igual modo importantes.

Abordar as representações como forma de entender como professores de LE se veem enquanto falantes da língua-alvo permitiu-nos adentrar num universo antes desconhecido, universo que se interconecta com a lide diária desse docente em sala de aula, porquanto suas ações se configuram, muitas vezes, em reflexo das representações que os mesmos têm acerca de suas crenças, pressuposições e conhecimentos quanto ao ensino e aprendizagem de LE.

Os caminhos para novas pesquisas que apresentamos a seguir são apenas uma mostra do quanto o assunto sobre as representações pode auxiliar o professor a compreender, a reconhecer e a interpretar eventos relacionados ao ensino e aprendizagem de LE, para que assim tome decisões plausíveis acerca de sua própria área de atuação. Dentre eles, sugestionamos:

- a. um estudo mais aprofundado sobre como as representações da competência fônica de professores de LE, porquanto podem contribuir na melhora do ensino-aprendizagem de LE em sala de aula.
- b. uma pesquisa que possibilite conhecer as representações construídas pelos aprendizes da língua inglesa, acerca da competência linguístico-comunicativa, para que esses discentes possam identificar em que aspectos precisam melhorar e desenvolver essa competência a contento.
- c. um apanhado histórico das representações construídas por professores de LE em cursos de formação continuada no Brasil, a fim de que os docentes conheçam as implicações concernentes aos processos que vão desde a informalidade à formalização.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta pesquisa só aconteceu em virtude da imensa gentileza e de uma participação ativa por meio dos discursos, das falas, de cada um dos professores-participantes, a quem somos extremamente gratos, porquanto a qualquer momento em que precisávamos deles para esclarecer algo que não tinha ficado suficientemente claro em suas respostas ou para desenvolver outras perguntas, eles, prontamente, sem hesitar, se predispuseram em reservar um tempo para me responder.

Limitações da pesquisa

O tema das representações construídas pelos professores acerca da competência linguístico-comunicativa ainda é assunto que não encontramos com tanta facilidade na literatura. Consideramos essa abordagem importante para entendermos uma gama de processos envolvidos na construção do ensino e da aprendizagem de uma LE e do próprio impacto que o uso oral da língua-alvo tem sobre professores e aprendizes.

Entender o universo das representações construídas por professores de inglês acerca de sua própria competência linguístico-comunicativa proporcionou-nos compreender o quanto o assunto representações de professores precisa ser amplamente discutido no âmbito acadêmico, pois é de lá que saem professores licenciados e habilitados.

Acreditamos que trabalhar esse assunto tanto na formação inicial quanto na continuada de professores de LE, contribuiria positivamente na formação de professores mais reflexivos e conscientes, fazendo com que sua prática seja pautada em objetivos,

conteúdos e procedimentos intervencionistas adequados, a fim de que haja eficácia no processo de ensino-aprendizagem da LE estudada.

REFERÊNCIAS

ALMEDA, R. **El pensamiento de profesores brasileños de español**: Un estudio de creencias acerca del currículo de español como lengua extranjera en la enseñanza media. Orientador Dr. Francisco José Cantero Serena. 2015.662 f. Tese (Doctorado en Enseñanza de las Lenguas y la Literatura) - Universidad de Barcelona, Barcelona, 2015.

ALMEIDA FILHO, J. C.P. Análise de abordagem como procedimento fundador de autoconhecimento e mudança para o professor de língua estrangeira. *In*: ALMEIDA FILHO, J. C.P. **O professor de língua estrangeira em formação**. Campinas: Pontes, 1999.

BAKHTIN, M. Os gêneros do discurso. *In*: BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. São Paulo, Martins Fontes, 1992. p. 277-326.

BAKHTIN, M. Os gêneros do discurso. Org. Paulo Bezerra. São Paulo: Ed. 34, 2016. 176 p.

BARCELOS, A. M. F. Crenças sobre aprendizagem de línguas, *Linguística Aplicada e ensino de línguas*. **Linguagem & Ensino**, Pelotas, v. 7, n. 1, p. 123-156, 2004.

CLANDININ, J.; CONNELLY, F. M. Teachers' personal knowledge: What counts as 'personal' in studies of the personal. **Journal of Curriculum Studies**, v. 19, p. 487-500, 1987.

CONSOLO, D. A. A construção de um instrumento de avaliação da proficiência oral do professor de língua estrangeira. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, Campinas, v. 43, n. 2, p. 265-286, jul./dez. 2004.

JENKINS, J. **The Phonology of English as an International Language**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PAJARES, M. F. **Teachers' Beliefs and Educational Research**: Cleaning up a messy constructo. *Review of Educational Research* Fall, v. 62, n. 3, p. 307-332, 1992.

SERRANI, S. M. **A paráfrase como ressonância interdiscursiva na construção do imaginário de língua** – O caso do espanhol Riopratense. 1991. 330 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas, SP, 1991.

STERN, H. H. **Fundamental Concepts of Language Teaching**. Oxford, England: Oxford University Press, 1983.

SCARAMUCCI, M. V. R. Proficiência em LE: Considerações terminológicas e conceituais. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 36, p. 11-22, 2000.

BACHMAN, L. F. **Fundamental Considerations in Language Testing**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

TEIXEIRA DA SILVA, V. L. **Fluência oral**: imaginário, construído e realidade num curso de letras / LE. 2000. Tese (Doutorado em Linguística Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Unicamp, Campinas, SP, 2000.

CAPÍTULO 12

FOTOJORNALISMO E GUERRA NA COLÔMBIA: A REPRESENTAÇÃO VISUAL DOS INDÍGENAS AWÁ

Data de aceite: 01/10/2020

Data submissão: 07/07/2020

Ana Luisa Fayed Sallas

Universidade Federal do Paraná (UFRP,
Curitiba)

Pósgraduação em Sociologia

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7750270371571646>

Claudia Solanlle Gordillo Aldana

Universidad Central (Bogotá, Colômbia)

Departamento Jornalismo

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6504081939611478>

RESUMO: Este artigo reflete sobre a fotografia jornalística e suas condições epistemológicas como imagem noticiosa. O intuito é desvendar as práticas, padrões e condicionantes que configuram as representações de realidades nos jornais, com foco nas apresentações do conflito armado na Colômbia. Para assim, compreender conexões, quebras e rupturas do discurso visual da guerra e suas relações sociais. Isto é, mediante reflexões das funções documental e alegórica nas fotografias dos indígenas Awá, publicadas na revista *Semana* e o Jornal *El Espectador* em suas edições online em 2009.

PALAVRAS-CHAVE: Fotojornalismo, epistemologia da fotografia, guerra na Colômbia, indígenas Awá.

PHOTOJOURNALIST AND WAR IN COLOMBIA: THE VISUAL REPRESENTATION OF THE AWÁ INDIGENOUS

ABSTRACT: This article reflects on journalistic photography and its epistemological conditions as a news image. The goal is unveil the practices, archetype and forms that shape the representations of realities on newspaper, with focus on presentation of the Colombian armed conflict. Thus, understand connections, breaks and ruptures of the visual discourse of war and their social relationships. This is through documentary and allegorical reflections on photographs of Awá indigenous people, published in the magazine *Semana* and the newspaper *El Espectador* in online editions in 2009.

KEYWORDS: Photojournalist, epistemology of photography, Colombian war, Awá indigenous.

1 | TENSÕES DO FOTOJORNALISMO



Figura 1 Minga indígena conformada por mais de 500 homens que vão buscar os corpos de membros da comunidade Awá assassinados em 26 de agosto de 2009. Fotógrafo Juan Esteban Mejía. Publicada em 27 de março de 2009, Revista Semana.

Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/solos-bastones-su-dignidad/101430-3>.

Esta fotografia apresenta quase 30 homens marchando. De seus pescoços pendem crachás, bastões, cachecóis ou bandeiras, símbolo da identidade do povo Awá. A fotografia é colorida tirada em plano geral aberto com perspectiva que permite olhar ao fundo uma casa e, ao mesmo tempo, os detalhes dos participantes mais próximos a Juan Esteban Mejía, o fotógrafo, autor da imagem. Poderíamos pensar que se trata de um grupo de jornalistas que saem organizadamente para seu trabalho.

Porém, essa fotografia é a única que acompanha a reportagem intitulada “Só com seus bastões e sua dignidade”, que documenta as façanhas de uma Minga indígena¹ que sai para resgatar os cadáveres dos membros massacrados de sua comunidade². A matéria foi publicada na revista colombiana *Semana*, em 27 de março de 2009, com a chamada “quase 700 indígenas com seus guardas entraram na selva de Nariño para resgatar a os Awá massacrados pelas FARC. Enquanto, a perigosa missão avança para não ceder terreno aos guerrilheiros, dezenas de famílias Awá aguardam abarrotadas e doentes em uma aldeia da região”³ e a legenda “quase 470 pessoas foram nesta terça-feira à selva para procurar os oito corpos dos indígenas Awá e três desaparecidos”⁴. Os três elementos

1. A minga indígena é uma mobilização das tribos locais em prol de uma demanda específica.

2. Matéria disponível em: <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/solos-bastones-su-dignidad/101430-3>. Acesso: 02.07.2020.

3. Casi 700 indígenas de la guardia entraron a la selva de Nariño para rescatar a los Awá masacrados por las Farc. Mientras, que una misión riesgosa avanza para no dejar terreno a los guerrilleros, decenas de familias Awá esperan conglomeradas y enfermas en una aldea de la región”. A tradução é nossa.

4. Casi 470 personas salieron a la selva, este martes, para buscar los ocho cuerpos de los indígenas Awá y los tres desaparecidos”. A tradução é nossa

textuais: manchete, chamada⁵ e legenda, típicos na prática jornalística, contornam a imagem para outorgar um sentido comum, compreensão que garante “que a leitura da imagem não se limite a um sujeito individual, mas que acima de tudo seja coletiva” (MAUAD, 1996, p. 10). Garantir o sentido coletivo de uma fotografia depositada no jornal abrange lógicas de produção de mercadoria que impõe a ideia do noticioso e do informativo; ou seja, o sentido coletivo de uma imagem é dado pelo símbolo comum e partilhado por todos, uma espécie de fechamento que se dá a partir das textualidades com as quais se relaciona.

Mas, essa especificidade da imagem pode ser desfeita ao se perceber que a mesma fotografia foi utilizada em uma outra matéria, da revista, intitulada *Nova matança de indígenas Awá*, publicada sete meses⁶ depois, com a chamada “três indígenas, aparentemente parentes dos supostos autores de um outro massacre ocorrido em agosto, foram mortos, de acordo com uma fonte do Ministério do Governo de Nariño”⁷, o autor não é identificado, não há legenda. Trata-se de um acontecimento associado ao massacre desta comunidade, mas a imagem publicada não tem relação direta com o acontecimento que enuncia, o que leva a gerar a pergunta: O que torna possível que uma imagem possa ser usada para representar matérias diferentes? Esta notícia não deveria ter uma fotografia que apresente este novo evento do horror?

Parece-nos que estamos diante de uma prática frequente no campo do jornalismo: a reciclagem de fotografias. Trata-se do uso de fotografias que contêm elementos relacionados com o tema abordado pela matéria, apesar de não refletir o acontecimento em si. Esta prática de *reutilização*, padronizada pela força da repetição, revela uma série de tensões entre funções da imagem, representações, funcionalidade nas notícias, relação texto/imagem, todas características que colocam em tensão a ideia do *documental* e o *verdadeiro*. Tensões que estruturam o campo do fotojornalismo⁸ e nos levam na mesma direção de W. J. T Mitchell (2015) a questionar as imagens “O que as imagens querem?” e ele responde: as imagens só querem ser questionadas em relação ao seu desejo. Desejo que vêm em um jogo programado “que se dá ao acaso que se torna necessidade, cuja informação simbólica, em sua superfície, programa o receptor para um comportamento mágico” (FLUSER, 1985, p. 39). Nesse sentido, trata-se de questionar as imagens e seus conteúdos: sujeitos e objetos, presenças e ausências como um transcorrer, como um *link* de conexões que nos leva a encontrar em suas profundezas, quebras e rupturas da configuração de um discurso visual sobre a guerra⁹.

5. A chamada apresenta um resumo da notícia, trazendo os elementos mais relevantes da notícia, respondendo a questionamentos como “o que, quem, como, onde, quando e por que”. Sua função é “capturar” e motivar ao espectador para a leitura da matéria. Em termos corporativos a chamada é usada para vender informação.

6. Matéria disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/nueva-masacre-indigenas-awa/109178-3>. Acesso: 02.07.2020.

7. “De acuerdo con una fuente de la Secretaría de gobierno de Nariño, tres indígenas, familiares aparentes y los supuestos autores de otra masacre en agosto, fueron asesinados”. A tradução é nossa.

8. Entendemos a noção do campo como “uma rede ou configuração de relacionamentos objetivos entre posições” (Bourdieu, 1995, p. 64); essas posições definem a existência do campo e a configuração de seus membros, quem mediante relações de força de poder definem a própria estrutura do campo. Deste jeito as relações de um campo institucionalizam um modo de olhar a realidade, configurando uma forma de pensamento específico.

9. São numerosos os trabalhos que abordam o problema da representação do conflito armado na mídia. Estudos que

Salienta-se o caso dos indígenas Awá porque sua condição exemplifica a complexidade do conflito armado colombiano em suas dimensões política, territorial, econômica, social e étnica. A comunidade foi mergulhada em uma onda de violência perpetrada pelos guerrilheiros das Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), além de grupos paramilitares, traficantes de drogas e gangues criminosas, que disputam o território em áreas rurais e na selva do estado de Nariño. Este território continua a ser estratégico para o cultivo, processamento e trânsito de drogas¹⁰, o que promoveu a plantação de minas terrestres que ameaçam constantemente a vida e a integridade de seus moradores¹¹, além do processo de paz com as Farc – em que pese elas não existirem mais como grupo guerrilheiro – ainda permanecem alguns dissidentes como ameaça¹². Além disso, os indígenas Awá viveram o fenômeno de assassinatos seletivos e sistemáticos, que reduziu consideravelmente sua população, até serem declarados vítimas de extermínio¹³. O medo que produz esta situação levou ao deslocamento em massa da comunidade, ocasionando a perda de suas tradições culturais.

A comunidade Awá foi vítima de dois grandes massacres, em 4 de fevereiro de 2009 e em 26 de agosto de 2009; tratam-se das ações de violência mais trágicas da história da comunidade, por sua brutalidade e pelo número de crianças indígenas mortas. Diante da impossibilidade do governo para resgatar os corpos, a comunidade indígena organizou uma minga para resgatar os corpos massacrados na aldeia Barbacoas (figura 1). Ação civil que desafiou o governo, levando a abrir investigação sobre os fatos.

As imagens dos massacres dos Awá foram selecionadas da revista *Semana* e o jornal *El Espectador* em suas edições *on-line* em 2009¹⁴. De 25 fotos, 17 foram publicadas na revista *Semana* e 8 no jornal *El Espectador*. Após descrevê-las, as fotografias foram se focalizam em linguística (Pardo, 2005), comunicação (Bonilla e Tamayo, 2013, 2007, 2005, 2002; Valencia e Barón 2001; Gutiérrez et al 2010) e psicologia (Rodríguez, 2012). Estes trabalhos tem acrescentado ao entendimento da violência política na Colômbia, mas poucos se focalizam no análise das imagens fotojornalistas que representam o conflito armado. Eles deram preferencia ao texto em lugar da imagem.

10. Os narcotraficantes, principalmente os do estado de Valle, ficaram muitos interessados no Nariño porque era a possibilidade de trasladar todo processamento da coca que se produz ao sul do país –aproveitando que é fronteira com o Equador e tem porto marítimo. Isto motivou a compra e apropriação ilícita de territórios, que gerou uma série de conflitos e deslocamentos forçados, sobretudo das populações indígenas, que tem cultivos para sua vida diária. Nariño, em 2018, era o estado com mais cultivo ilícito, sendo 24,7% do total nacional, confiscaram 8,6 toneladas de base de coca e cloridrato de cocaína 110 toneladas (UNODC, 2019, p. 70).

11. Na Colômbia, as minas terrestres foram enterradas, principalmente, pelas FARC e o ELN, há 11.868 vítimas no total, delas 976 em Nariño (Descontamina Colombia, 2020). Veja informação sobre o efeito das mina terrestre na Colômbia em: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas>

12. O acordo da paz entre as Farc e o governo na Colômbia, em 2016, levou a desmobilização dos guerrilheiros, muitos deles se incorporaram à sociedade, outros conformaram outros grupos ilegais que almejam o negócio do tráfico de drogas e o controle territorial para delinquir.

13. Para compreender a complexidade do extermínio dos indígenas Awá, recomenda-se ler a matéria do antropólogo colombiano Alfredo Molano. Disponível em: <http://www.elespectador.com/columna158597-los-awas-puertas-del-exterminio>. Acesso: 03.07.2020.

14. O jornal *El Espectador* se fundou em 1887, é o mais antigo da Colômbia e destaca-se por seu caráter independente e imparcial; sobreviveu a diferentes atentados terroristas, incluso o assassinato de seu diretor Guillermo Cano, em 17 de dezembro de 1986. A revista *Semana* foi fundada em 1982, ela tem finalidade crítica apoiada no jornalismo de pesquisa; revelou episódios importantes da história do conflito armado, entre eles os referentes à parapolítica, agora faz parte do grupo empresarial Planeta.

agrupadas em duas funções predominantes: função documental e função alegórica, ficando na análise cinco imagens. Não reivindicamos que as imagens selecionadas apenas cumpram essas duas funções, estamos cientes que uma imagem pode ter diferentes usos. Entretanto, temos procurado identificar para cada imagem seu papel predominante; dessa forma, selecionamos duas imagens representativas para cada função.

2 | FUNÇÃO DOCUMENTAL DA FOTOGRAFIA

Os colombianos assistem cotidianamente imagens de acontecimentos infernais do conflito armado, imagens que “colocam-nos como espectadores cotidianos e quase participativos das minúcias cruéis da barbárie” (DE SOUZA, 2008, p. 21), que em alguns aspectos e contextos tornam-se necessárias como estratégia pedagógica¹⁵. No caso do conflito armado, a fotografia faz que a guerra exista para aqueles que não a vivem diretamente. Assim, sua visibilidade torna-se uma necessidade para compreender complexidades, naturalizações e discursos que as fotografias e as notícias produzem em relação às vítimas do conflito armado. Essa visibilidade tem mais relevância porque o conflito armado na Colômbia fica no campo, na floresta e na selva, longe das cidades e da maioria dos colombianos – para nós que não vivemos o conflito armado de frente - e cotidianamente só podemos saber dele mediante a mídia. A mídia produz informação e interpreta os acontecimentos do conflito armado; ou seja, os meios de comunicação de massa são a *mediação* entre o conflito armado e nós. Neste contexto, *mediar* significa “salvar a distância entre quem ocupa a posição do espectador e uma série de sujeitos, objetos e eventos diretamente relacionados com a guerra” (Yepes, 2014).

15. A discussão sobre o que mostrar da guerra e o que não, se deu em vários âmbitos acadêmicos já faz tempo, longe sobretudo no campo da prática da comunicação, que trouxe à discussão conceitos tais como: trivialidade, sensacionalismo, sobre-expor, que têm relação com lógicas corporativas.



Foto: Diario del Sur

Figura 2. Indígenas Awá reuniram-se na cidade de Pasto, Nariño, para exercer pressão sobre as autoridades para investigar o massacre acontecido em Barbacoas. Fotógrafo Diario del Sur. Publicada em 11 de fevereiro de 2009, jornal *El Espectador*.

Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo117180-colombianos-paz-exige-farc-aclaren-su-responsabilidad-masacres-indi>.



Foto: Mark Maughan

Figura 3. Indígenas cavam fossa onde se assume ficam os corpos dos membros da comunidade Awá do primeiro massacre. Fotógrafo Moisés Gaitán (2 de abril de 2009), a mesma foto se publica com autor diferente: Mark Maughan (26 de agosto de 2009), jornal *El Espectador*.

Disponível em: <http://www.elespectador.com/articulo117366-comision-del-ejercito-no-hallo-cadaveres-de-indigenas-awa>.

Aqui, duas fotografias que documentam a violência contra os indígenas Awá. A figura 2, publicada em 11 de fevereiro de 2009, no jornal *El Espectador* na seção “Nação”, representa um grupo de indígenas, em sua maioria mulheres e crianças que permanece agrupado em uma rua de um bairro popular na cidade de Pasto, Nariño¹⁶. Os poucos homens, sete no total, não predominam visualmente exceto o homem que veste macacão azul escuro e botas de borracha, este parece ser um homem mais velho. O gesto do grupo é de escuta: posição ereta do corpo, braços cruzados no colo e olhar dirigido ao centro da meia lua. A foto sugere que alguém está na frente deles.

A figura 3, publicada em 02 de abril de 2009 na seção “Judicial” do mesmo jornal, mostra um homem com chapéu curvado que escarva a terra com uma pá¹⁷. Em torno dele ficam mais outros homens olhando para o buraco, tem as cabeças para baixo, máscaras ou lenço que cobre as narinas. Pelas capas que usam alguns homens, pode-se inferir um dia de chuva que molha a terra apinhada frente ao buraco que parece ser superficial. O mato cresce perto e as montanhas espreitam através de uma densa bruma. No lado direito da fotografia predominam as costas de um homem que veste camisa branca com o texto “vida e dignidade para o povo Awá”.

16. Matéria disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo117180-colombianos-paz-exige-farc-aclaren-su-responsabilidad-masacres-indi>. Acesso: 02.07. 2020.

17. Matéria disponível em: <http://www.elespectador.com/articulo117366-comision-del-ejercito-no-hallo-cadaveres-de-indigenas-awa>. Acesso: 02.07. 2020.

Estas duas fotografias compartilham algumas características estéticas: são coloridas, acrescentam a verossimilidade com relação à realidade visual; o enquadramento é aberto, fornecendo informação sobre o contexto em que os acontecimentos existem; o enquadramento dá relevância à comunidade indígena como atores centrais na imagem. O ponto visual está do lado do interlocutor, embora o fotógrafo decida recortá-lo, mesmo assim é anunciado pelo texto. O enquadre da figura 3 privilegia a mensagem na camisa colocando o foco em uma comunidade indígena particular: os Awá. Estas características são influenciadas pelas estéticas, interesses e estruturas ideológicas do fotógrafo, que olha para uma realidade que *merece* ser fotografada.

O fotógrafo enquadra, seleciona e inclui elementos que deseja dentro do quadro, levando a excluir outros, tira “elementos não essenciais para destacar a essência de sua mensagem” (GURAN, 2002, p. 11). Por sua vez, as fotografias expressam a estética do fotógrafo, sua sensibilidade, seus interesses, suas motivações, suas perturbações, seus gostos, suas ideologias. Neste sentido, as fotografias também documentam ideias, conceitos e perspectivas do fotógrafo sobre o acontecimento; ou seja, são “construções imaginadas do fotógrafo” (DE SOUZA, 2008, p. 11), que manifestam a subjetividade de quem obtura a câmera. Isso torna as imagens subjetivas, retirando-as da suposta objetividade que nos oferecem os jornais¹⁸.

A subjetividade que expressam as fotografias do conflito armado não diminui a sua capacidade de documentar, já que elas “refere-se inteiramente a alguma coisa palpável, material, preexistente, a uma realidade desconhecida, em que se fixa com a finalidade de registrar as pistas e reproduzir fielmente a aparência” (ROUILLÉ, 2009, p. 62). Tomada como “vestígio/aparência” (KOSSOY, 2009, p. 31), a fotografia funciona como evidência-suporte de um fragmento da *realidade*. Elas não se podem considerar representação de uma verdade, em vez “essencialmente correta” e “bom o suficiente” para o acordo social de evidência (BECKER, 2009, p. 147). A sua magia técnica põe frente a nossos olhos fragmentos dos acontecimentos: sujeitos, objetos, paisagens, ações, gestos, emoções, cores e iluminação, que ficam fixos detalhando um instante do passado.

A relação imagem-texto, nesse sentido, permite reforçar a interpretação sobre as fotografias como documentos de um acontecimento trágico, relacionando-nos com a sua existência na ordem do factual. Estas imagens existem como *evidência* do acontecimento e ratifica a possibilidade de que algo pode ser representado através da fotografia, a despeito dos problemas e dos condicionantes epistemológicos que a constituem.

18. A objetividade da função social da fotografia dá ênfase “em que a natureza se represente a si mesma” (FONTCUBERTA, 1997, p. 26). A natureza é a totalidade (objeto) e o registro de sua imagem não depende do fotógrafo (sujeito). Este dilema põe-nos frente às tensões da relação entre sujeito e objeto e suas condições de existência: o objeto está diante da consciência cognoscitiva do sujeito ou “não há objetos independentes da consciência, todos os objetos são produtos da consciência, do pensamento” (HESSEN, 2010, p. 52). Isto deixa olhar que finalmente “a fotografia [não só] nos tem permitido o engano como sim não que o tem facilitado” (FONTCUBERTA, op. cit, p. 142, tradução nossa) enquanto se mantém na ideia da objetividade pela facilidade com a que impõe a manipulação.

Na notícia em questão, o texto e a imagem que documentam o acontecimento nos revelam o abandono do Estado frente á barbárie sistemática a que são expostos os indígenas Awá. Ainda, que sejam eles quem pressionam as autoridades para investigar os massacres e para procurar os membros mortos da sua comunidade. Esta negligência também mostra a organização social e política da comunidade Awá frente aos efeitos do conflito armado.

André Rouillé, teórico francês da imagem, afirma que a fotografia constitui um novo real fotográfico. A fotografia é um processo conjunto de registros e de transformações de alguma coisa do real dado, mas de uma maneira assimilável ao real. A fotografia nunca registra sem transformar, sem construir, sem criar (2009, p. 77). Isso, põe-nos frente a um outro panorama: a *realidade* que registra a imagem transforma a própria *realidade* enquanto a captura, a faz circular em substratos diferentes a sua própria materialidade, a torna memorável; mas, acima de tudo, a constrói e a transforma mediada pela subjetividade do fotógrafo. As duas fotografias analisadas (figuras 2 e 3) não só têm o potencial de fazer existir a realidade para os olhos do espectador, elas podem transformar a realidade em algo mais, na medida em que servem como *evidência* dos fatos de violência. Assim, a fotografia que documenta uma *realidade* também desempenha um papel histórico na construção de memória.

3 | FUNÇÃO ALEGÓRICA DA FOTOGRAFIA



Figura 4. Indígenas Awá aguardam o resgate dos corpos massacrados dos integrantes de sua comunidade. Fotógrafo não identificado. Publicada em 12 de fevereiro de 2009, Revista *Semana*.

Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/aun-no-encuentran-cuerpos-indigenas-masacrados/100067-3>.



Figura 5. Indígenas fogem devido a novas mortes. Fotógrafo Unipa. Publicada em 16 de fevereiro de 2009, Revista *Semana*.

Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/luto-narino-nueva-masacre-indigena/106661-3>.

Na figura 4 há uma família organizada em pé sobre as palafitas em plano geral aberto posando para o fotógrafo que está do lado de fora da casa. A figura 5 é um plano geral aberto lateral da casa que parece representar um dia de trabalho de uma família indígena. As duas fotos mostram fragmentos da vida cotidiana de duas famílias indígenas mediante planos gerais. A primeira imagem (figura 4) revela que houve acordo para posar, para organizar-se com todos os integrantes da família que olham para a câmera. A intencionalidade de serem retratados em grupo marca um tipo de encenação na imagem que sublinha a presença infantil e masculina. A fabricação da encenação altera o fluxo da vida e atividades destas pessoas que são colocadas frente ao foco que registra a sua espera. A segunda imagem (figura 5) parece apresentar uma atividade de trabalho diário de três homens fora de sua casa, o fotógrafo retrata a ação sem interromper o espaço e o fluxo temporal das atividades. Poderíamos dizer que estas imagens documentam as duas famílias indígenas e apresentam informações relacionadas com as comunidades indígenas; porém, elas não apresentam detalhes culturais específicos que permitam colocar as pessoas representadas em um contexto, cenário, território e temporalidade específica.

Nosso olhar percorre outros elementos que acompanham as fotografias de imprensa: a chamada e a legenda. Como dissemos, esses elementos fecham o significado da imagem; no caso da imprensa, jornalistas, editores de fotografia e editores de seção selecionam a imagem baseados no texto. A figura 4 tem a manchete “Ainda não encontraram os corpos de indígenas massacrados”, no entanto sua legenda diz: “os índios Awá ainda aguardam que os corpos das vítimas do massacre da semana anterior sejam encontrados”¹⁹; textos que informam sobre a impossibilidade de encontrar os corpos massacrados dos indígenas, mas apresentam uma família indígena posando de frente para a lente. A figura 5 com a manchete “Luto em Nariño por novo massacre” e a legenda “por enquanto, as premissas levam a descartar que as FARC foram responsáveis pelo massacre de 12 indígenas Awá em Nariño”²⁰, anunciam um novo massacre, porém mostram uma cena cotidiana de uma família indígena. Nos dois casos, as fotografias não representam o acontecimento que se anuncia. Se estas imagens não documentam os acontecimentos mencionados em sua textualidade, qual é a sua função? Além, há um paradoxo da própria fotografia diante das legendas: como representar a ausência dos corpos assassinados? Como representar o que faltou diante da presença da família?

Fredric Jameson (1977) argumenta em seu ensaio *Classe e Alegoria na Cultura Contemporânea de Massa* que a alegoria permite passar de ideias abstratas a imagens através da linguagem. A argumentação do autor deriva da noção freudiana de *figurabilidade (representatividade)*²¹. A partir de sua abordagem marxista, Jameson afirma que para que

19. Matéria disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/aun-no-encuentran-cuerpos-indigenas-masacrados/100067-3>. Acesso: 02.07. 2020.

20. Matéria disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/luto-narino-nueva-masacre-indigena/106661-3>. Acesso: 02.07. 2020.

21. Este termo freudiano se refere ao deslocamento que se produz na *interpretação dos sonhos*, que vai desde os ‘sonhos-pensamentos’ às ‘expressões verbais’ e depois a ‘linguagem pictórico’ (FREUD, 2008).

as pessoas adquiram consciência das diferenças entre as classes sociais é necessário “um modo de experiência que é mais visceral e existencial que as certezas abstratas da economia e da ciência social marxista” (JAMESON, 1977, p. 843-859).

Por sua parte, Goethe desenvolve o conceito de alegoria a partir da justaposição com o símbolo, juntos permitem representar ou designar, mas são espécies diferentes de signos (TODOROV, 1996, p. 253). Para ele o aspecto significante da alegoria está atravessado pelo conhecimento do que está significado. A alegoria é algo já feito, arbitrário, transitivo, se dirige à inteligência, significa diretamente, designa, tem a função de transmitir um sentido, é dizível, conceito, ou seja, sua face sensível, já não representa, no entanto, seu sentido é finito, convencional, terminado e está morto (TODOROV, 1996, p. 254-257).

Como expressão da razão, a alegoria transforma o “fenômeno em conceito, o conceito em imagem” (TODOROV, 1996, p. 259) tirando a abstração do objeto, permitindo referenciar o objeto mesmo e coloca-o em relação direta com o espectador. A fotografia documental tem como característica primordial apresentar um fragmento da *realidade* e a sua vez referencia sua figurabilidade. Isto é, fazer tradução de seus elementos e recompor seus elementos de acordo com os usos que as pessoas e instituições façam dela.

Parece que a ambiguidade da fotografia é tirada uma vez que ela interage com elementos externos como a manchete e a legenda. Textualidades que lhe conferem um tema, um acontecimento e uma locação, outorgando-lhe um significado já que nomear é “fazer ver, é criar, levar à existência” (BOURDIEU, 1997, p. 26). Na mesma perspectiva subordinada da imagem ao textual, Roland Barthes indica que a legenda de uma fotografia ou epígrafe “adicionam maior valor à imagem, a gravam com uma cultura, uma moral, uma imaginação” (1986, p. 22). Argumento acentuado pelo sociólogo Pierre Bourdieu quando afirma que “o mundo da imagem é dominado pelas palavras. A foto não é nada sem a legenda que diz o que é preciso ler” (1997, p. 26).

A palavra nessa perspectiva fecha o sentido da foto, concede à imagem uma funcionalidade na ordem da alegoria: um segundo tipo de enquadramento (BECKER, 2002 e 2009). As manchetes “Ainda não encontraram os corpos de indígenas massacrados” e “Luto em Nariño por novo massacre” inauguram um novo estatuto do significado nas imagens que tira o imaginário do cotidiano de duas famílias indígenas na selva para sublinhar a crise de um povo destruído pelo genocídio. Nesse sentido, os homens não estão trabalhando num dia qualquer, eles estão organizando as ferramentas e as providências para longas caminhadas que almejam encontrar os corpos de seus colegas assassinados.

Vale dizer que as manchetes expõem a repetição da barbárie com foco nas palavras “ainda” e “novo massacre”, que faz pensar na ação sistemática da morte e a precariedade da polícia para a busca de pessoas, fato que anima a perguntar: Quais são as razões dos policiais para não ir na busca dos indígenas? Por quê o governo tem permitido a morte sistemática dos indígenas? Quem que tem interesse no desaparecimento dos Awá? Além disso, as duas legendas coloca-nos frente a ambivalências “ainda aguardam” que designa

a condição de espera e “descartar que as FARC foram responsáveis” que nega as ações de parte de um grupo guerrilheiro, mas que não nomeia os culpados.

Assim, poderíamos interpretar que a fotografia da família indígena posando para a câmera (figura 4) está aguardando o retorno da Minga indígena com os membros mortos. Esta família foi deslocada de sua comunidade original e fica abarrotada junto com mais 300 pessoas em uma escola indígena. Possivelmente, esta imagem representa uma família da comunidade e as suas condições sociais de espera: os seis meninos e meninas nus encarnam a complexidade de uma crise social. Neste sentido, a fotografia apresenta-nos ideias associadas com a espera, a precariedade, a superlotação, o esquecimento, a injustiça e a ideia de vítima indígena, que nos aproxima diretamente ao efeito coletivo do entendimento da matéria.

Por outro lado, na figura 5 é o componente visual de uma notícia trágica, o novo massacre de 12 indígenas que enluta o povo e explode o medo. A fotografia apresenta uma cena de deslocamento: as pessoas que são representadas não estão trabalhando, elas fogem com as poucas coisas que empacotaram. É uma imagem que aproxima o espectador para uma cena de deslocamento, de desolação das poucas pessoas que podem sair. A senhora e o adolescente que olham pela janela plausivelmente anunciam que alguns outros permanecem aí, outros membros da comunidade ainda não podem sair. Em sua função alegórica, a imagem nos expressa ansiedade, desassossego e a calma desconfortável que prevalece em uma guerra silenciosa e devastadora.

A função dessas duas fotografias (figuras 4 e 5) pode ser entendidas a partir da relação com o texto e a materialidade que a imprensa lhes dá. Por um lado, o texto dá sentido espaço-temporal que coloca sujeitos, acontecimentos e contexto, que permite ao espectador relacionar-se com os sujeitos indígenas representados e os efeitos do conflito armado na Colômbia, que coloca como risco a força performativa das palavras (AUSTIN, 1998) que fazem coisas: esperar, buscar, trazer os mortos. Por outro lado, o fato de que a imagem foi produzida, selecionada e publicada pela revista *Semana*, uma revista caracterizada pela defesa da liberdade de imprensa e de expressão, o que dá mais destaque à imagem para representar o acontecimento, mas que também põe de fato “o que podemos ignorar” (BECKER, 2009, p. 54), pois as palavras tiram do caminho o que deveríamos pensar. Estas relações nos vinculam de maneira sensível com cenas do trágico da comunidade Awá dentro do contexto do conflito armado, e claro, com os indivíduos que são representados, para demonstrar que as fotografias também “são metáforas do poder” (EDWARDS, 1996, p. 16) que tem a capacidade de descontextualizar, localizar acontecimentos e apropriar-se do tempo e o espaço dos indivíduos envolvidos.

4 | O VERDADEIRO COMO TRANSFORMAÇÃO

Como já vimos, a fotografia em sua natureza aberta está disposta a ser preenchida por diferentes sentidos que a tornam uma outra imagem. Sentidos que para nossa análise está configurado por três momentos de produção: o nascimento da fotografia nos diferentes campos, os tratamentos da fotografia que a enchem de um outro significado diferente ao inicial e o enquadramento textual e contextual que a reinventam em suas funcionalidades.

Estas três formas sempre impregnarão a fotografia no percurso de sua vida, porém, sua confluência não será sutil; elas disputam o predomínio na foto marcando-a, reinventando-a, reconfigurando-a. Por isso, quando falamos do *verdadeiro* em uma foto que nasceu em um ambiente inquietante de diversas forças de produção, falamos de uma “produção mágica” que para ser entendida precisa de quatro condições particulares, segundo André Rouillé (2009). Primeira, o fato de perfeição, racionalização e mecanização dado pela perspectiva que é uma organização fictícia, imaginária que imita a percepção; segunda, a mimese está associada à exatidão e a verdade, que são o registro químico da aparência. Não obstante, em face à crise da credibilidade da verdade no século XIX, a fotografia renova constantemente sua argumentação sobre a verdade óptica; terceira, a mudança da verdade da fotografia foi feita a partir das transformações da técnica que, trouxe a modernidade para mudar o paradigma da imagem e colocar na cena das aparências o registro, o índice e a impressão; por fim, quarta, a ideia da verdade é relegada ao autor da imagem (ROUILLÉ, 2009, p. 63-64).

Em vista disso, o verdadeiro é configurado por elementos externos alheios ao acontecimento e a representação, já não é mais estático e positivista. Inclusive, Joan Fontcuberta afirma que o realismo fotográfico e os valores subjacentes de uma foto estão relacionados com fé porque não há racionalidade convincente (FONTCUBERTA, 1997, p. 67). O que leva a pensar que o documental e a documentalidade da imagem pode ser desprovida de seu sentido fechado para ser aberto, desdobrado, desmontado. O que propomos é pensar em uma forma de desdocumentalidade da imagem que, necessariamente, passa por repensar a fotografia como imagem dialética.

Dito isso, os fechamentos e aberturas de uma fotografia que implicam tradução nunca estarão completos se não for *enquadrada* com a dimensão afetiva, ideológica e contextual do espectador. Isso significa que o espectador que olha para uma imagem tem a capacidade de discernir “lá onde ela arde”, lá onde sua eventual beleza guarda a marca de um “signo secreto”, de uma crise não apaziguada, de um sintoma” (DIDI-HUBERMAN, 2013, p. 33). Nesse lugar, o espectador a interpretará com seu quadro ideológico (político, cultural, social, educativo, histórico e psicológico) e se deixará afetar por ela conforme seu quadro emocional. A partir dessa afetação o espectador poderá criar uma outra relação com a imagem que a tornará uma outra imagem.

Embora essa imagem contenha elementos veementes, ela nunca afetará da mesma forma, nem com a mesma intensidade quem a observa. A magnitude de sua força dependerá dos quadros do espectador e dos relacionamentos que ela possa fazer com a vida dele. Portanto, acreditamos que as intensidades que emanam das fotografias do conflito armado contra os indígenas Awá têm o potencial para emocionar, conectar e transformar a nossa realidade imediata.

REFERÊNCIAS

AUSTIN, J.L. **Como hacer cosas con palabras**. Palabras y acciones. Barcelona, Paidós, 1998.

BARTHES, R. **La Cámara Lucida**, *Notas Sobre la Fotografía*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1986.

BECKER, Howard. **Falando da sociedade: ensaios sobre as diferentes maneiras e representar a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2009.

BONILLA, J. I. "Periodismo, guerra y paz. Campo intelectual periodístico y agendas de la información en Colombia", em **Signo y Pensamiento**, vol. XXI, núm. 40, 2002, p. 53-71. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

BONILLA, J. I.; TAMAYO, C. **Periodismo, Medios y Conflicto Armado**. Cartagena: FNPI, 2013.

_____. **Las Violencias en los Medios. Los Medios en las Violencias**. Bogotá: Editorial Cinep, 2007.

_____. "El conflicto armado en pantalla, noticieros, agendas y visibilidades" em **Controversia** no. 185 (diciembre 2005). Bogotá: CINEP, 2005.

BOURDIEU, P. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. **Por una Antropología Reflexiva**. México: Editorial Grijalbo, 1995.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. **El Oficio del Sociólogo**. Argentina: Siglo XXI Editores, 2002.

DE SOUZA MARTINS, J. **Sociología da Fotografia e da Imagem**, São Paulo: Editoria Contexto, 2008.

DESCONTAMINA COLOMBIA. Estadísticas a junio 2020. Disponível em: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas>. Acesso: 04.07.2020.

DIDI-HUBERMAN, G. **Cuando las imágenes tocan lo real**. México: Círculo de Bellas Artes, 2013.

EDWARDS, E. Antropologia e fotografia. In **Caderno de antropologia e Imagem**, Vol. 2 rio deo Janeiro: UERJ, 1996, p. 11-28.

FONTCUBERTA, J. **El Beso de Judas Fotografía y Verdad**. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 1997.

FLUSSER, V. **Filosofia da Caixa Preta**. São Paulo: editora Hucitec, 1985.

FREUD, S. “Regard for Representability”, **Interpretation of Dreams** (3rd Ed., USA: Seven Treasures).

GURAN, M. **Linguagem Fotográfica e Informação**. Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, 2002.

GUTIÉRREZ, L.; GUZMÁN de Reyes, A.; et al. “La mirada prejuiciosa de la prensa a los reinsertados”, em **Signo y Pensamiento** 56, Documentos de Investigación, p. 376-387, V. XXIX, enero – junio. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

HESSEN, J. **Teoria do Conhecimento**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

INDEPAZ. “Situación de los Pueblos indígenas en Colombia”, In **KasPaper No 4**. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf. Acesso: 04.09.2014.

JAMESON, F. “Class and Allegory in Contemporary Mass Culture: Dog Day Afternoon as a Political Film”, **Mass Culture, Political Consciousness and English Studies** (Apr., 1977), 843-859.

KOSSOY, B. **Realidades e fições na trama fotográfica**. São Paulo, Atêlie Editorial, 2009.

MAUAD, Ana María. A través da imagem: fotografia e história –Interfaces, em **Revista Tempo**, V.I, n. 2, 1996.

MEJÍA, Juan esteban. “Solo con sus bastones y su dignidad”, Revista **Semana**, 27 março 2009. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/solos-bastones-su-dignidad/101430-3>. Acesso: 02.07.2020.

MOLANO, A. “Los Awá, a la puerta del exterminio”, em Periódico **El Espectador**, 29 de Agosto de 2009, disponível em: <https://www.elespectador.com/columna158597-los-awas-puertas-del-exterminio/> Acesso: 03.07. 2020.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), **Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018**. Bogotá: UNODC-SIMCI, 2019. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf Acesso: 05.07.2020

ONIC. **Pueblos Indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural: caso Colombia**, Intervención 147 periodos de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 2013. Disponível em: <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-en-riesgo-de-exterminio-ONIC-AUDIENCIA-14-DE-MARZO-WASHINGTON1.pdf>. Acesso: 04.09.2014.

PARDO, N. G. “Representación de los actores armados en conflicto en la prensa colombiana”, **Forma y Función**, 18, páginas 167-196. Departamento de Lingüística, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Nariño: análisis de la conflictividad. Colombia**, 2010.

RODRÍGUEZ S. "Reportaje periodístico de víctimas de la violencia: cobertura de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia", em **Signo y Pensamiento** 60, Documentos de investigación, p. 186 – 208, volumen XXX, enero – junio. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

ROUILLÉ, A. **Fotografía entre Documento e Arte Contemporânea**. São Paulo: Editora Senac, 2009.

SEMANA.COM. Nueva masacre de indígenas Awá. Revista **Semana**, 28 outubro 2009. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/nueva-masacre-indigenas-awa/109178-3>. Acceso: 02.07.2020.

SEMANA.COM. Aún no encuentran cuerpos de indígenas masacrados. Revista **Semana**, 2 dezembro 2009. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/aun-no-encuentran-cuerpos-indigenas-masacrados/100067-3>. Acceso: 02.07.2020.

SEMANA.COM. Luto en Nariño por nueva masacre indígena. Revista **Semana**, 26 agosto 2009. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/luto-narino-nueva-masacre-indigena/106661-3>. Acceso: 02.07.2020.

TODOROV, Tzvetan. **Teorías do símbolo**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

VALENCIA, M.; BARÓN, L. F. "Medios, audiencias y conflicto armado. Representaciones sociales en comunidades de interpretación y medios informativos", **Controversia** no. 178 (mayo 2001). Bogotá: CINEP, 2001.

W. J. T. MITCHELL. que as imagens realmente querem?, em **Pensar a Imagem**, Org. Aloa Emmanuel. Belo Horizonte, autêntica Editorial, 2015.

YEPES MUÑOZ, R. D. "El escudo de Atenea: cultura visual y guerra en Colombia." **Cuadernos de música, artes visuales y artes escénicas** 9.2 (2014): 23-43.

ZUNZUNEGUI, S. **Pensar la Imagen**. Madrid: Cátedra/Universidad del país Vasco, 1992.

CAPÍTULO 13

A PARTICIPAÇÃO DOS ACADÊMICOS DE ENFERMAGEM NA CONFERENCIA MUNICIPAL DE SAÚDE CACOAL-RO: RELATO DE EXPERIÊNCIA

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 14/08/2020

Izabela Beatriz Santos Gomes Silveira

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/1578338794131376>

Beatriz Moutinho Bosso

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/5231583246030213>

Letícia Rodrigues de Souza Leal

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/6851205452880080>

Natalia Liz Ribeiro dos Santos

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/7974181436955708>

Juraci Tostes Pereira da Gama

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/5727007647805017>

Hítalo Calaça Aguiar

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/6246658918749775>

Maria Paula Cezar Silva

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/5043410524167071>

Keila Cassimiro Cordeiro Lipke

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/3691972927730582>

Celeste Santos Martins

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/4234186479943918>

Weliton Francisco Medeiros da Silva

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/4785460346446665>

Ana Karolina Monge Silva Romano Mendonça

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/9831501528968049>

Sheila Carminati de Lima Soares

Faculdade Ciências Biomédicas de Cacoal –
FACIMED
Cacoal – RO
<http://lattes.cnpq.br/4914249217539329>

RESUMO: As Conferências de Saúde são instâncias colegiadas que têm a representação dos vários segmentos sociais para, de forma democrática, avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação das políticas públicas de saúde no país. O objetivo desse relato é explicitar a participação dos acadêmicos de Enfermagem, na 8ª conferência municipal de saúde sendo abordados os eixos temáticos em “Democracia e Saúde” no Município de Cacoal-RO. Trata-se de um estudo descritivo na modalidade relato de experiência desenvolvido durante o estágio supervisionado I. Foram abordados os seguintes temas; Democracia e Saúde, Saúde como Direito de Todos, Consolidação dos princípios do SUS, Financiamento do SUS; e a missão do cidadão brasileiro defender a saúde como direito de todos, e lutar pela consolidação dos princípios doutrinários e organizativos. A Constituição Federal também defende o direito a saúde do cidadão. Foi lembrado o dever do Estado, em garantir e promover a saúde, reduzir os riscos de doenças e de outros agravos, assegurando acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde para a sua promoção, proteção e recuperação. Apresentação da forma que ocorre os repasses dos recursos em cada esfera de governo. Houve debates, questionamento e avaliação da situação da saúde, elaboram propostas a partir das necessidades do município. Foi pontuada a regionalização dos municípios, e a apresentação da situação atual do projeto de Planificação da Saúde no Estado de Rondônia, na Região do Café. Para finalizar somaram 352 propostas que serão apresentadas na 16ª conferência nacional nos dias 4 a 7 de agosto em Brasília-DF. Cabe destacar a importância da participação dos acadêmicos de enfermagem na conferência. Vivenciaram como usuários do SUS como futuros profissionais de saúde, debatendo juntamente com a sociedade os problemas e desenvolvendo soluções garantindo que a sociedade tenha uma assistência de qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Enfermagem, Saúde, Democracia.

THE PARTICIPATION OF NURSING ACADEMICS IN THE MUNICIPAL CONFERENCE ON HEALTH CACOAL-RO: EXPERIENCE REPORT

ABSTRACT: The Health Conferences are collegiate instances that have the representation of the several social segments to, in a democratic way, evaluate the health situation and propose guidelines for the formulation of public health policies in the country. The objective of this report is to make explicit the participation of the Nursing academics in the 8th municipal health conference, addressing the thematic axes in “Democracy and Health” in the Municipality of Cacoal-RO. It is a descriptive study in the experience report modality developed during the supervised internship I. The following themes were addressed; Democracy and Health, Health as a Right of All, Consolidation of SUS principles, SUS Financing; and the mission of Brazilian citizens to defend health as a right of all, and fight for the consolidation of doctrinal and organizational principles. The Federal Constitution also defends the citizen’s right to health. The duty of the State to guarantee and promote health, to reduce the risks of diseases and other diseases, ensuring universal and equal access to health actions and services for their promotion, protection, and recovery was recalled. Presentation of how resources are transferred in each sphere of government. There were debates, questioning and evaluation of the health situation, preparing proposals based on the needs of the municipality. The regionalization of the municipalities and the presentation of the current situation of the Health Planning project in the State of Rondônia, in the Coffee Region, were scored. To finalize,

352 proposals were added, which will be presented at the 16th national conference from 4 to 7 August in Brasília-DF. The importance of the participation of nursing academics in the conference should be highlighted. They experienced SUS users as future health professionals, discussing with society the problems and developing solutions to ensure that society has quality assistance.

KEYWORDS: Nursing, Health, Democracy.

1 | INTRODUÇÃO

As Conferências de Saúde ocupam no SUS, desde a promulgação da Lei nº 8.142, de 1990, juntamente com os Conselhos de Saúde, a condição de instância formal de exercício do princípio de participação da comunidade. Sendo uma de suas principais características, esse espaço institucional tem como perspectiva a definição de diretrizes para as políticas de saúde, através da participação dos diferentes atores e segmentos implicados no processo. Nessa acepção, as Conferências de Saúde surgem como instâncias nas quais (pelo menos potencialmente) se abre espaço para que a participação social ocorra na formulação de políticas públicas. Enquanto os conselhos de saúde têm a função de formular estratégias e controlar a execução das políticas, as conferências surgem como uma das arenas nas quais a participação social se antecipa à formulação de políticas, pois se volta para desenhar os princípios, diretrizes e pressupostos que devem orientar todo o processo de formulação de políticas de saúde no período seguinte (BRASIL, 1990).

As conferências são desse modo, espaço público de deliberação coletiva sobre as diretrizes que devem guiar a estruturação e condução do SUS, sendo que nelas o princípio da participação da comunidade assume explicitamente um caráter decisório acerca da configuração do sistema (GUIZARDI et al, 2004).

O Conselho Nacional de Saúde define a data da Conferência Nacional, a partir daí o estado define a data de sua conferência, permitindo aos municípios agendarem as suas. Então acontecem as municipais com a eleição de seus delegados, que participam da estadual com a eleição de delegados para participarem da nacional. O delegado eleito recebe uma “delegação” para, em nome dos outros colegas, levar, discutir e propor o que ficou definido em seu território. Ele não tem autonomia, ele representa seus pares. Pode haver conferência municipal exclusiva e prévia à elaboração do Plano Municipal de Saúde (PMS), assim como outra com assunto específico, independentemente das conferências estadual e nacional, desde que acordada entre o conselho e a gestão, com tema e objetivos definidos (BRASIL, 2012).

2 | METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo na modalidade relato de experiência, resultante de uma atividade participativa desenvolvida através de projeto de iniciação científica realizada

durante o estágio supervisionado I nos dias 3 e 4 de abril com enfoque de avaliar em conjunto a situação de saúde municipal.

O relato foi elaborado pelos acadêmicos do curso de enfermagem do 9º período sob orientação da preceptora do estágio supervisionado I Sheila Carminati de Lima Soares para apresentação no simpósio de iniciação científica da instituição, a fim de incentivar e promover atividades de capacitação científica aos docentes.

Previamente à participação na conferência de saúde, os acadêmicos reuniram-se com a preceptora para um momento de reflexão: discutir sobre a finalidade das conferências e a importância de avaliar a situação da saúde dos municípios com o propósito de construção de políticas de saúde que atendam as prioridades de saúde da população, lutar para a efetivação das diretrizes e princípios do SUS. O grupo foi orientado sobre o processo de descentralização e municipalização da saúde e sobre a atuação dos conselhos de saúde nos municípios, estados e União com formação das comissões intergestores (CIR, CIB e CIT), as regiões de saúde e o uso dos recursos repassados fundo a fundo pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para execução de políticas e ações nos serviços de saúde.

Diante de todo o esclarecimento os alunos puderam participar de forma mais ativa durante as palestras, conhecendo a real necessidade da população, e participando da elaboração das propostas relacionadas aos fatores determinantes e condicionantes da saúde dos habitantes do município de Cacoal, com objetivo de melhorar a qualidade de vida da população.

3 | DESENVOLVIMENTO

A participação da sociedade na definição das políticas de saúde constitui um princípio orientador da organização do sistema público de saúde no Brasil desde 1986, quando da realização da VIII Conferência Nacional de Saúde. Esse princípio é incorporado como norma constitucional e legal na configuração do Sistema Único de Saúde (SUS) no país, na forma de conselhos e conferências de saúde em todas as esferas de governo. Apesar do ineditismo e da relevância da iniciativa, o tema ainda é relativamente pouco estudado e sua expressão no dia a dia do planejamento e gestão do sistema de saúde ainda é pouco conhecida (NETO; ARTMANN, 2014).

Em estudos e publicações recentes, têm sido cada vez mais proeminentes os enfoques que tratam da participação e controle de representações da sociedade civil e grupos de interesses sobre a formulação, a decisão e a implementação de políticas e estratégias governamentais de Saúde. Muitos autores têm discutido sobre as influências e decorrências da institucionalização de espaços e processos de gestão participativa e de decisões para o controle público/social sobre as políticas governamentais de saúde. Tal discussão se insere num contexto mais abrangente, que trata de questões relacionadas com as reformas contemporâneas de Estado e os modos de participação social, governabilidade e governança (MIRANDA, et al., 2016).

As conferências municipais de saúde são espaços públicos, parte da esfera pública, em que representantes da sociedade civil e do governo municipal encontram-se em situação de deliberação e, portanto, de estabelecer ações comunicativas e resgatar as pretensões de validade de seus discursos. Uma ação comunicativa é uma forma de ação social em que os participantes se envolvem em igualdade de condições para expressar ou para produzir opiniões pessoais, sem qualquer coerção, e decidir, pelo princípio do melhor argumento, ações que visam a determinar a sua vida social (MOREIRA, 2010).

Desde os anos 1970, quando se gerou e desenvolveu a luta pela reforma sanitária que resultou no SUS até a realização da 13ª conferência, ocorreu uma profunda modificação no movimento social brasileiro. Essa modificação se deu não só aqui, mas, em todo o mundo, porém, existem características próprias no nosso país que ainda são pouco discutidas pela literatura da área e precisam ser apontadas e levadas em consideração nesta análise. Em linhas gerais, pode-se dizer que a natureza básica da mudança é a diversificação crescente dos movimentos sociais e de suas demandas, fenômeno relativamente recente na história, mas de significado novo, importante e que influencia a organização e o funcionamento dos conselhos e conferências de saúde. (SANTOS, 2013).

4 | RELATO DE EXPERIÊNCIA

A 8ª Conferência Municipal de Saúde realizada na cidade de Cacoal- RO abordou a questão de democracia e saúde e contou com a presença de vários palestrantes que ministraram as seguintes temáticas: democracia e saúde; Consolidação dos Princípios do SUS e Financiamento do SUS; todos reforçando a missão do cidadão brasileiro em defender a saúde como direito de todos e todas, lutando pela consolidação dos princípios doutrinários e organizativos.

A Constituição Federal defende que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e a sua família, saúde e bem-estar etc. Nesse contexto foi relembado o dever do Estado de garantir e promover a saúde e à redução de riscos de doenças e de outros agravos, assegurando acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Foi apresentada a forma que ocorre o repasse de recursos municipal, estadual e da União de acordo com a programação das ações e previsão orçamentária.

Quando se falou em democracia e saúde aos acadêmicos do curso de enfermagem, foi possível aos mesmos terem a compreensão de como ocorre o exercício de cidadania e a busca dos direitos garantidos pela Constituição no que se refere à saúde para todos e o papel exercido pelos conselhos e conferências de saúde em todas as esferas governamentais. Sabe-se da extrema relevância da temática, mas nota-se que é ainda pouco valorizada e discutida por futuros profissionais dos cursos da área de saúde.

Além disso, aos acadêmicos foi de extrema importância participar da conferência, pois deste modo os mesmos conseguiram compreender a argumentação de diversos profissionais que atuam na área, assim foi possível relacionar as teorias estudadas durante o processo de formação acadêmica com as experiências e informações compartilhadas pelos palestrantes, além da concretização de situações vivenciadas nos estágios, já que é evidente que no sistema único de saúde os recursos financeiros para a implementação das ações ainda sofrem déficit.

Com o conhecimento necessário os acadêmicos quando em atuação podem fiscalizar a questão dos recursos dos locais onde atuam para que seu trabalho se desenvolva de forma plena além de exercitarem sua cidadania enquanto usuários do SUS na efetivação do controle social. Com isso acredita-se que o perfil profissional do acadêmico egresso será de alta qualidade, de forma que o mesmo será um profissional crítico e que reivindique melhorias.

Em conclusão compreende-se que a presente temática é de extrema importância para acadêmicos, profissionais da saúde e usuários no processo de compreensão dos princípios e doutrinas do SUS para que todos possam exercitar e cobrar os direitos que são garantidos à toda a população por meio das políticas públicas e Constituição Federal. Importante ressaltar que o incentivo institucional para que acadêmicos participem de conferências, tende a familiarizar esta prática no perfil profissional dos mesmos.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Conferência Municipal de Saúde que aconteceu no município de Cacoal teve uma importância fundamental no processo de formação profissional do curso de enfermagem no que tange à prática profissional voltada às políticas públicas, controle social e exercício da cidadania.

O SUS é um direito de todos e dever do estado, garantindo o direito do cidadão sendo ele brasileiro ou estrangeiro, o ponto mais forte do SUS é a prevenção, fiscalização sanitária, controle dos medicamentos, baixa, média e alta complexidade, contribuindo com ações de promoção, proteção e recuperação, assegurando acesso universal e igualitário às ações.

A interação da população é muito importante, para o controle epidemiológico assim evitando patologias. Desde 1988 o SUS passou por várias modificações assim auxiliando no suporte físico e psicológicos para seus clientes, garantindo que os direitos do cidadão sejam respeitados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccj-vil_03/leis/L8142.htm Acesso em: 05 agost. 2020.

GUIZARDI, F. L. et al. **Participação da Comunidade em Espaços Públicos de Saúde: uma Análise das Conferências.** Physis, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/physis/v14n1/v14n1a03.pdf> Acesso em: 05 agost. 2020.

MIRANDA AS, MOREIRA AEMM, CAVALCANTI CGCS, BEZERRA FM, OLIVEIRA JC, REZENDE R. **Practical discourses about events, decisions processes and effects of Health municipal conferences in Brazil.** Interface (Botucatu). 2016; 20(58):559-71.

MOREIRA MR, ESCOREL S. **Dilemas da participação social em saúde: reflexões sobre o caráter deliberativo dos conselhos de saúde.** Saúde Debate 2010; 34:47-55.

NETO, Julio Strubing Müller; ARTMANN, Elizabeth. **Discursos sobre o papel e a representatividade de conferências municipais de saúde.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 30(1):68-78, jan, 2014.

CAPÍTULO 14

SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E O DIREITO À SAÚDE: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS COLETIVOS DE SAÚDE, NO MUNICÍPIO DE PICOS-PI

Data de aceite: 01/10/2020

Thuanny Mikaella Conceição Silva

Saúde Coletiva na UNIFOR. Saúde Mental e Atenção Psicossocial (FSF), Metodologia de Ensino na Educação Superior (Uninter), Saúde da Família e Comunidade (UFPI), Gestão em Saúde (UESPI), Gestão Pública (UESPI), Gestão e Supervisão Escolar com habilitação em docência do ensino superior (ISEPRO).
<http://lattes.cnpq.br/0583697319364763>

Gicinayana Luz Sousa Pachêco Bezerra

Saúde Coletiva na UNIFOR. Nutrição clínica (IBPEX). Instituto Federal do Piauí.
<http://lattes.cnpq.br/3224030211124560>

Erika Ravena Batista Gomes

Saúde Coletiva na UNIFOR. Docência do Ensino Superior e da Pesquisa (IERSA) e em Psicologia do Trânsito (UNIP). Psicologia do IERSA.
<http://lattes.cnpq.br/9749258453630953>

Mirna Albuquerque Frota

Universidade de Rouen/França (CHU-ROUEN). Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (PPGSC/UNIFOR) e do MINTER (UNIFOR/IESRSA) Tecnologia e Inovação em Enfermagem (MPTIE/UNIFOR).
<http://lattes.cnpq.br/7250891036415096>

Shearley Lima Teixeira

Saúde Coletiva na UNIFOR. Ensino(UFPI).
<http://lattes.cnpq.br/0048106200054857>

Maria dos Remédios Beserra

Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí (2016). Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco (2011). Núcleo de Pós-graduação do curso de Serviço Social do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá.
<http://lattes.cnpq.br/7479700179469831>

Solange Maria Teixeira

Serviço Social PUC-SP. Políticas Públicas (UFMA), Serviço Social Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Serviço Social (UFPI).
<http://lattes.cnpq.br/8438810880127194>

RESUMO: Objetivou-se discutir a segregação socioespacial no espaço urbano, apontando seus determinantes fundamentais e refletir as possibilidades e limites da intervenção estatal mediante o planejamento e as políticas urbanas de saúde. A metodologia desenvolvida é própria da pesquisa qualitativa, pois busca resposta para questões particulares sobre a realidade em estudo e que não pode ser quantificada. Com o uso da análise documental e da pesquisa de campo, através de entrevistas semiestruturadas com gestores e representantes da sociedade civil. Conclui-se que a segregação pode ser visualizada pela: segregação das atividades e dos locais de moradia; A desigual distribuição dos serviços e equipamentos coletivos de saúde e, sobretudo pela prevalência da oferta de serviços privados.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, Planejamento urbano, Segregação socioespacial.

SOCIO-SPATIAL SEGREGATION AND THE RIGHT TO HEALTH: NA ANALYSIS OF THE DISTRIBUTION OF COLLECTIVE HEALTH EQUIPMENT IN THE MUNICIPALITY OF PICOS - PI

ABSTRACT: The objective was to discuss socio-spatial segregation in the urban space, pointing out its fundamental determinants and reflecting the possibilities and limits of state intervention through urban health planning and policies. The methodology developed is typical of qualitative research, as it seeks answers to particular questions about the reality under study and which cannot be quantified. Using document analysis and field research, through semi-structured interviews with managers and representatives of civil society. It is concluded that segregation can be visualized by: segregation of activities and places of residence; The uneven distribution of collective health services and equipment and, above all, due to the prevalence of private services.

KEYWORDS: State, Urban planning, Socio-spatial segregation.

1 | INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o fenômeno da segregação socioespacial e o planejamento urbano na cidade de Picos/Piauí/Brasil, em que visa discutir a segregação socioespacial no espaço urbano, apontando seus determinantes fundamentais e refletir as possibilidades e limites da intervenção estatal mediante o planejamento e as políticas urbanas de saúde.

Sobre o processo de urbanização na sociedade capitalista, Sposito (2014) explica que o surgimento das cidades é anterior à formação social capitalista quando já nos primeiros agrupamentos humanos é possível identificar as primeiras manifestações de interesse em se relacionar com algum lugar, apontando dois fatos que retratam esse interesse: a deferência com o lugar onde guardar seus mortos, preocupando-se em reservar-lhe um local de moradia e a sua relação com a caverna como local de proteção, acasalamento e guarda de instrumentos.

Segundo Lefebvre (2001), inicialmente a indústria não valorizou a cidade porque tinha seu foco na proximidade das fontes-de-energia e das matérias-primas. No entanto, progressivamente, a indústria vai se aproximando da cidade em virtude da abundância da mão-de-obra, dos capitais e do mercado.

Neste sentido, destaca o autor que a cidade vai se transformando em uma gigantesca empresa, cuja principal característica é a disseminação das relações de produção e da lógica produtivista capitalista (crescimento econômico); destroem-se as particularidades locais em favor de uma homogeneização que viabiliza a constituição de um mercado que favorece a intensificação do processo de urbanização e o caráter mais amplo e diversificado das cidades.

O progressivo desenvolvimento da cidade na antiguidade, no que se refere à economia, à política e ao processo de urbanização, no entanto, sofrerá um retrocesso na

Idade Média com a crescente desarticulação da rede urbana em virtude da inexistência de um poder político central e o conseqüente enfraquecimento das relações interurbanas, levando à diminuição de cidades e ao desaparecimento de outras. Nessas novas condições é que emerge o período feudal “com sua base econômica quase que exclusivamente agrícola” (SPOSITO, 2014, p. 27), onde a terra se torna a única fonte de subsistência e de riqueza, enfraquecendo o urbano como centro do poder econômico e político.

Para Lefebvre (1999), a cidade consolida as relações sociais de produção, oferecendo as bases necessárias para o seu desenvolvimento. Assim, a cidade vem desde a Revolução Industrial desempenhando papel central na dinâmica societal capitalista. Isso porque a cidade se transforma em conformidade com o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

A vida na cidade atinge atualmente a maioria da população mundial. O modo de vida urbana vem permanentemente sofrendo transformações e ocupando novos espaços não mais exclusivamente devido aos processos industriais, mas também à concentração dos serviços oferecidos, privados ou públicos. Assim, na cidade concentram-se os processos produtivos mais lucrativos e a produção de bens e serviços, que também se centralizam em determinados espaços sociais urbanos, como no centro e áreas onde se localiza a população de melhor renda, expulsando a de menor poder aquisitivo desse circuito.

A análise da cidade capitalista adotada nesta pesquisa toma como base o exame das “relações entre forças produtivas e acumulação do capital” (LOJKINE, 1981, p. 145), mediada pela categoria –condições gerais de produção capitalista (LOJKINE, 1981, p. 144-174)–concebida por Marx “para definir a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital” (LOJKINE, 1981, p. 145), e as relações sociais que decorrem desse fenômeno, marcadas pela desigualdade, no acesso aos bens e serviços e na distribuição no espaço urbano.

É partindo dessa perspectiva que se entende que as diversas problemáticas urbanas precisam ser pensadas a partir das relações que se estabelecem entre o espaço da produção e os espaços de circulação, distribuição, troca e consumo. Assim, para o entendimento da cidade capitalista faz-se necessário percebê-la, de um lado, como um modo de aglomeração próprio do conjunto dos meios de reprodução do capital tornando a cidade parte integrante do complexo das forças produtivas; e, de outro, como favorecedora da crescente concentração dos equipamentos e serviços coletivos, que garantem os meios necessários à reprodução da força de trabalho, contribuindo para a criação de um novo modo de vida, onde novas necessidades sociais são permanentemente criadas.

Já em relação aos equipamentos e serviços coletivos, Lojkine (1981) destaca que o Estado, via políticas urbanas, contribui decisivamente para a exacerbação das contradições inerentes ao Modo de Produção Capitalista (MPC), vez que

[...] longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1981, p. 171).

Nessa discussão, Icasuriaga (2002) destaca que os equipamentos e serviços coletivos, desde o início do período monopolista e, especialmente, aqueles destinados a assegurar a reprodução da força-de-trabalho, se representaram, por um lado, conquistas sociais importantes da classe trabalhadora, por outro, representaram a capacidade de aumento do grau de acumulação do capital necessário à estabilização da queda da taxa de lucro.

No entanto, a discussão sobre a o direito à saúde a partir da disponibilização e acesso aos equipamentos coletivos de saúde se relaciona diretamente com a perspectiva da promoção da saúde. Silva (2016), ao discutir a promoção da saúde a partir da relação entre os ambientes educacionais e saúde, destaca que a saúde se relaciona diretamente as condições de vida das pessoas e, portanto, as condições definidas nos diferentes espaços comunitários de convivência entre essas pessoas.

2 | METODOLOGIA

Esta proposta investigativa se apoia nos fundamentos teórico-metodológicos do materialismo histórico dialético. Toma como objeto de estudo a segregação socioespacial e o planejamento urbano com o objetivo de analisar como se processa e reproduz a segregação socioespacial na cidade de Picos-PI e o papel e alcance do planejamento urbano no enfrentamento a desigualdade socioespacial. O método é crítico-dialético, pois se busca apreender o fenômeno em seu trajeto histórico e nas suas relações com outros fenômenos, de maneira a perceber seu processo de transformação, suas contradições e potencialidades.

A pesquisa proposta é de natureza analítica (explicativa) e interpretativa, e com uma abordagem de caráter qualitativa. A proposta de investigação da pesquisa teve três frentes: o levantamento bibliográfico, análise documental e pesquisa de campo. A revisão bibliográfica esteve presente em todas as etapas da investigação. A análise documental e pesquisa de campo se deu em dois momentos específicos: um que antecede à seleção dos campos e dos sujeitos de pesquisa e outro que sucede à seleção. A seleção dos sujeitos foi realizada por meio de uma amostragem não-probabilística intencional, uma vez que as amostras não-probabilísticas (intencionais) foram feitas a partir da experiência do pesquisador no campo de pesquisa. Estes sujeitos foram representantes do poder público (gestores públicos), da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí – FAMCC/ Núcleo de Picos-PI, e das diversas entidades envolvidas com essas ações, sendo que foram selecionados pelo menos 03 sujeitos de cada segmento.

No trabalho de campo foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa, com tópicos guia. Para a sistematização dos dados, utilizou-se o diário de campo. Trata-se de registrar o convívio com os informantes e com o contexto pesquisado. Os dados foram analisados, objetivando responder ao foco da pesquisa. Tal análise se deu a partir do referencial teórico e metodológico, que tem como base fundamental a dialética crítica, no qual o objeto de estudo pode ser constantemente revisto.

A pesquisa, com prévio levantamento, foi encaminhada para apreciação do Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí (UFPI). A pesquisa foi orientada pela Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Pesquisa, que regulamenta e aprova diretrizes e normas relacionadas a pesquisas envolvendo seres humanos.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016) impôs mudanças na configuração do Estado brasileiro que passa a ter uma nova institucionalidade democrática, assegurada na política de saúde pelo Artigo 198, que institui o Sistema Único de Saúde com base na descentralização das ações e serviços, no atendimento integral e na participação da sociedade no planejamento, execução e fiscalização das ações, tendo como finalidade última a garantia do acesso universal e igualitário a todos os cidadãos .

O processo de descentralização afirmado pela CF/1988 leva a um reordenamento da estrutura dos serviços de saúde no país. No ano de 2006, a Portaria Ministerial N°399/2006 estabeleceu o Pacto da Saúde com o objetivo de favorecer a consolidação do SUS e elencar as diretrizes operacionais para o referido pacto.

No estado do Piauí, é instituída no ano de 2007 uma nova divisão territorial para efeito do planejamento no estado, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável através da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento. Assim, o município de Picos passa a se constituir sede do Território de Desenvolvimento Vale do Rio Guaribas, sendo referência para os serviços de saúde na região, que abrange 39 municípios, totalizando uma população de 450.000 habitantes (SMS, 2011).

A rede de serviços da cidade de Picos, portanto, conta com unidades de atendimento de alta complexidade, contempla atendimento em policlínica, hospital especializado, clínicas especializadas, central de regulamentação de serviços de saúde, e Centros de Atenção Psicossocial – CAPS nas modalidades II e adII.

Ademais, a visualização da distribuição desses equipamentos, segundo a localização, evidencia que a referida rede está concentrada no Centro da cidade e nos bairros próximos ao mesmo, como nos bairros Malva e Bomba, dificultando o acesso da população que reside nos bairros distantes. Ressalta-se, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde centraliza a marcação de consultas, conforme explicitado pelos sujeitos da pesquisa, dificultando o acesso da população ao agendamento de consultas e exames.

Neste sentido, cabe destacar a análise de Sampaio (2015) sobre a violência no processo de urbanização, onde destaca que a reconstituição da história do planejamento urbano no Brasil traz evidências da grande desigualdade espacial decorrentes do poder de influência das classes dominantes em instrumentalizar o Estado para atendimento aos seus próprios interesses. Assim, a imensa maioria da população da periferia vai se distanciando geograficamente dos equipamentos coletivos que assegurem o acesso aos direitos sociais, como escolas, serviços de saúde, cultura, dentre outros.

Ainda com relação à capacidade instalada dos equipamentos e serviços de uso coletivo da rede pública, é possível visualizar que os equipamentos e serviços de uso coletivos mais bem distribuídos espacialmente são as Unidades Básicas de Saúde – UBS, que, através da Equipe de Saúde da Família, realizam atendimentos individualizados e coletivos de medicina e enfermagem, acompanhamento às famílias do território pelos Agentes Comunitários de Saúde – ACSs, dispõem de equipes de saúde bucal com dentistas e técnicos, e contam com apoio especializado das equipes dos Núcleos Ampliados de Saúde da Família e Atenção Básica, que no município são formadas por assistentes sociais, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, nutricionistas e psicólogos.

Cabe destacar que mesmo os serviços médicos, conforme fala dos sujeitos, ficam muito aquém das necessidades das famílias, quando questionadas sobre os principais problemas na área.

Rangel (2002) afirma que, no final da década de 1970, a realidade no país de aumento da concentração de renda e da expansão da pobreza vai se expressar, na área da saúde, nas desigualdades do acesso aos serviços de saúde, somada à desorganização e ao mau funcionamento da rede de serviços públicos, na centralização do processo decisório, no crescimento do setor privado, dentre outros problemas.

Para Volochko (2015), o solo urbano possui um valor que é resultante de sua incorporação à dinâmica da cidade, sendo esse valor diferenciado que corresponde ao acúmulo desigual de trabalho social no espaço, expresso na infraestrutura, espaços de consumo e lazer, equipamentos urbanos como hospitais, escolas, dentre outros.

Em Picos, esses problemas se apresentam bastante manifestos nas análises que a população faz das deficiências dos serviços de saúde que são disponibilizados pela gestão pública. Observa-se que os serviços de saúde estão concentrados no Centro da cidade e nos bairros mais próximos e que aqueles sem esgotamento sanitário são também os mesmos que não têm serviços de saúde.

Além disso, depreende-se que essa capacidade instalada está muito aquém das demandas do município e da região, conforme realidade expressa pela população, tais como na infraestrutura física dos serviços de saúde, nas equipes de profissionais de saúde, falta de medicamentos e de equipamentos básicos, dentre outros.

[...] Muito problema também, os equipamentos hoje de saúde tem muito problema, principalmente de estrutura física. O problema está também na equipe que gera os serviços, principalmente, na parte de enfermeiros e médicos, não vamos generalizar, pois não são todos, mas a maioria tem vários empregos em vários lugares e não cumprem as 40h que devem ser cumpridas naquele posto de saúde. [...] (SUJEITO: FAMCC 1).

Além dos problemas relacionados aos poucos equipamentos e serviços de saúde disponibilizados, outros destacam o modo de organização desses serviços: a burocracia, falta de marcação de consulta no turno da tarde, má qualidade do atendimento. Logo, além de concentrados, os serviços de saúde são insuficientes e/ou de qualidade ruim. Isso implica considerar que a segregação socioespacial se expressa não apenas na localização dos serviços e equipamentos públicos, mas no tipo de serviço oferecido, isso quando é oferecido para as populações mais excluídas.

Nós aqui não tínhamos posto de saúde e nós conseguimos. [...] É uma casa alugada, [...] e era também uma promessa que foi feita pelo prefeito Kleber que iria fazer um posto aqui, não no nível do Ministério da Saúde porque não temos terreno adequado para isto [...], nós conseguimos mais com a dificuldade do terreno não tivemos condições de instalar esse posto aqui pelo Ministério da Saúde e esse posto foi determinado para o Cristovinho que foi beneficiado com esse posto... Então nós perdemos essa grande obra que era para ter vindo pra cá [...] (SUJEITO: ASSOCIAÇÃO 1).

Soma-se à rede pública uma extensa relação de unidades privadas para realização de exames complementares ao diagnóstico: Laboratórios de Análises Clínicas, Clínicas de Fisioterapia e Reabilitação, Clínicas Oftalmológicas e Clínicas de Diagnósticos por Imagem. A maior parte dessa extensa rede privada é conveniada com o SUS para a realização do atendimento à população.

Conforme dados da Secretaria Municipal de Finanças, contabilizou-se 197 unidades privadas de atendimentos e serviços de saúde, sendo que 159 delas (81,96%) estão localizadas no bairro Centro e 35 (18,04%) estão nos bairros próximos ao Centro (Fátima, Canto da Várzea, Malva e Paroquial) e os demais 11,17% estão distribuídos nos bairro Junco, Boa Sorte (2), Boa Vista (01), Bomba (01), Catavento (2), DNER (01), Ipueiras (2), São José (01) e São Vicente (01).

Assim, como na rede pública, a visualização da distribuição dos equipamentos e serviços de saúde da rede privada evidencia a concentração desses equipamentos no Centro e em suas proximidades. Entretanto, é compreensível porque o mercado visa o lucro e as populações que podem pagar pelos seus serviços, mas, a política pública não deveria ter o foco mercadológico e chegar aos mais excluídos.

Para Ramos e Barbosa (2002), essa realidade de carência dos serviços públicos nos espaços onde residem, prioritariamente, as famílias de baixa renda, conforme apontam os sujeitos da pesquisa, decorre do fato dos recursos públicos serem filtrados e aplicados de acordo com os interesses dos grupos econômicos que dominam o mercado, que dirigem

seus investimentos para os espaços que já contam com uma estrutura melhor organizada, ampliando os efeitos úteis produzidos pela aglomeração capitalista.

Com relação aos investimentos para a estruturação dos equipamentos de uso coletivo, estão previstos investimentos para a construção, ampliação, reformas e aparelhamento na área de saúde com um orçamento para o período no valor de R\$ 1.881.085,00, referente ao Plano Plurianual (PPA) 2010-2013.

A análise dos recursos previstos nas Leis Orçamentárias Anuais nos anos 2010-2013 evidencia que em todos os anos do período foram propostos recursos para a construção, ampliação e reforma de equipamentos de uso coletivo correspondendo um valor total de R\$ 2.394.000,00, do valor total proposto para a Unidade Orçamentária Secretaria Municipal de Saúde. Pode-se observar duas questões importante: a) em relação ao valor total orçado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) para os gastos totais com saúde no período, esses valores corresponderam a apenas 1,33%; e b) ao final do período, apesar das despesas realizadas corresponderam a 70,79% do valor orçado para equipamentos de uso coletivo, não atendem à demanda por esses equipamentos, principalmente se considerarmos a localização e, ainda, o baixo teto de vagas para as entidades privadas conveniadas com o Poder Público. Essa realidade explica a precária infraestrutura dos equipamentos de uso coletivo.

O Fundo Municipal de Saúde, relativo ao ano de 2010, apresentou investimentos no programa de Construção, Reforma, Ampliação e Aparelhamento para a área da Saúde em obras e instalações no valor de R\$ 31.142,68 dos R\$ 89.000,00 totais disponíveis. Apresentou, ainda, investimentos em equipamentos e material permanente, sendo que os valores empenhados incompatíveis aos realizados. No ano de 2011, o Fundo Municipal da Saúde só apresentou investimentos realizados no programa Construção, Reforma e Aparelhamento no valor de R\$ 114.366,13, de R\$ 180.000,00 em equipamentos e material permanente. No ano de 2012, só apresentou investimentos realizados no programa Construção, Reforma e Aparelhamento na área da saúde que constava na Lei Orçamentária Anual no valor de R\$ 250.000,00, tendo executado R\$ 177.468,21 para Obras e Instalações e R\$ 300.000,00 para Equipamentos e Materiais Permanentes até o fim do exercício.

Cabe, ainda, ressaltar que a rede de serviços de saúde deve atender também a demanda da macrorregião de Picos, que tem a cidade como referência no atendimento aos serviços de saúde, o que sobrecarrega os serviços, dificultando ainda mais o acesso da população local. Portanto, a pesquisa evidencia que os equipamentos e serviços de saúde disponibilizados são insuficientes para garantir qualidade à saúde da população picoinense.

Para Icasuriaga (2002), as atividades desenvolvidas no âmbito dos equipamentos e serviços de uso coletivos (saúde, educação, etc.) expressam conquistas históricas da classe trabalhadora e, embora sendo socialmente necessárias, são improdutivas do ponto de vista do capital, daí resulta a dificuldade em serem priorizadas.

As diversas problemáticas identificadas no planejamento e execução das ações de saúde em Picos indicam que a tensão permanente entre o projeto de reforma sanitária da década de 1980, decorrente das lutas dos movimentos sociais na saúde, com sua proposta universalista, que foi parcialmente materializado com a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS, perdeu espaço para o projeto de saúde privatista, que tem como principais tendências a contenção de gastos e a racionalização da oferta de serviços, somada a descentralização com redução da responsabilidade estatal no provimento desses serviços (BRAVO, 2000).

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da realidade, é possível vislumbrar as transformações substantivas que ocorreram no espaço urbano do município de Picos, que precisam ser entendidas como efeitos da expansão do processo de urbanização/segregação socioespacial que, certamente, tendem a assumir contornos ainda mais negativos, do ponto-de-vista da qualidade de vida da população local caso não sejam renovadas as forças políticas para imprimir uma lógica de desenvolvimento não destrutiva e de redução dos efeitos da desigualdade social. Para tanto, é necessário que o poder público municipal tome como interesse central uma perspectiva de desenvolvimento que se apoie nas potencialidades locais, com vistas a assegurar a melhor distribuição da riqueza socialmente produzida.

Harvey (2014) ao tratar do direito à cidade alerta que esse direito ultrapassa o mero direito de acesso, individual ou grupal, aos recursos que o espaço urbano incorpora como resultado da produção social da riqueza, mas que representa o direito de “mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos” (HARVEY, 2014. p. 28).

O presente estudo evidenciou que a qualidade da participação no processo de planejamento, execução e avaliação das ações do poder público, é fator decisivo na luta empreendida contra as inúmeras dificuldades que se colocam para a população em geral, pois a conquista por melhores condições de vida e acesso aos direitos sociais requer um embate permanente entre o Estado e a sociedade civil no sentido de reafirmar os interesses dos que vivem do trabalho, de modo a assegurar a luta permanente pela ampliação do espaço político da população, extrapolando dessa forma uma participação no planejamento meramente consultiva, que faz prevalecer os interesses de mercado.

É necessário destacar, assim, que as lutas em torno de assegurar o acesso ao espaço urbano, questionando sobretudo a orientação das políticas urbanas realizadas pelo Estado, de forma que possa se contrapor a política de privatização do espaço público, reprodutora da condição de subalternidade da sociedade, impondo-lhe espaços fragmentados e a despossessão de sua própria humanidade (CARLOS, 2015).

Por fim, vale salientar que a pesquisa não esgota a análise das contradições presentes na realidade picoense no que se refere à discussão do planejamento urbano e da segregação socioespacial, mas, certamente, espera ter contribuído para chamar atenção do Estado e da sociedade civil sobre as contradições e particularidades da problemática abordada, e que, assim, instigue novas discussões e propostas para a superação dessa realidade social desigual e injusta com a maioria da população que vive do trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

. *Estatuto da Cidade*. 3ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2010.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/lei) > lei.

BRAVO, Maria Inês Souza. As políticas brasileiras de seguridade social – saúde. In: CEAD. *Capacitação em serviço social e política social: Módulo 3: Política Social*. Brasília: CEAD, 2000. p.105-115.

CARLOS, Ana Fani A. A tragédia urbana. Carlos, Fani A.; Volochko, Danilo; Alvarez, Isabel Pinto (Org.) *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 43-79.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

ICASURIAGA, Gabriela Lema. Gestão social dos equipamentos e serviços coletivos. In: RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP & A, 2002. p. 227-239.

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

PIAÚÍ. *Relatório Estadual Piauí*. Teresina: Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, 2009.

PIAÚÍ. *Picos-PI*. Teresina: Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, 2009.

. Secretaria de Planejamento. *Diagnóstico do Território do Vale do Rio Guaribas: Versão Preliminar*. Teresina, ago 2009.

. *Plano Territorial De Desenvolvimento Rural Sustentavel – Ptdrs: TERRITÓRIO VALE DO RIO GUARIBAS (MDA / EFPT)*, 2006.

PICOS. Lei N° 2278/2008. *Plano Diretor*. Picos: Prefeitura Municipal, 2008. *Plano Local de Habitação de Interesse Social-PLHIS*. Picos: Prefeitura Municipal, 2011.

. *Plano Plurianual-PPA 2010-2013*. Picos: Prefeitura Municipal, 2009. 59 p.

RAMOS, Maria H. Rauta; BARBOSA, Maria José de S. Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In: RAMOS, Maria Helena R. (Org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

RANGEL, Ângela M. H. (et al). Saúde levada a sério. In: RAMOS, Maria Helena R. (Org.). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP & A, 2002, p. 187-206.

SAMPAIO, Renata A. A violência do processo de urbanização. In: Carlos, Ana Fani A (Org). *Crise Urbana*. São Paulo: Contexto, 2015. p. 55-84.

SILVA, Carlos dos Santos. Promoção da saúde na integralidade do cuidado: ambientes educacionais e saúde. In: Frota, Mirna A; Silva, Raimunda Magalhães. *Promoção da saúde na integralidade do cuidado*. Rio de Janeiro: Doc Saberes, 2016, p. 110-129.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e Urbanização*. São Paulo: Contexto, 2014. 80 p.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: Carlos, Fani A; Volochko, Danilo; Alvarez, Isabel Pinto (Org.) *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 97-120.

IMPACTO DAS OFICINAS DESCENTRALIZADAS DO COSEMS/CE SOBRE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM SAÚDE

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 21/07/2020

Márcia Lúcia de Oliveira Gomes

Superintendência Litoral Leste Jaguaribe
Limoeiro do Norte – CE
<http://lattes.cnpq.br/7340333553205054>

Marizângela Lissandra de Oliveira Santiago

Hospital Municipal Joaquim Manoel de Oliveira
Quixeré – CE
<http://lattes.cnpq.br/8478564521353050>

Mere Benedita do Nascimento

Superintendência Litoral Leste Jaguaribe
Limoeiro do Norte – CE
<http://lattes.cnpq.br/4685969693592953>

RESUMO: O insuficiente recurso financeiro para a Média e Alta Complexidade (MAC) constitui um desafio para manutenção do sistema de saúde. Na tentativa de conseguir incremento de incentivo junto ao MS, foi identificado que apenas 70% do recurso MAC destinado ao Ceará estava apresentado como forma de produção para o MS, sugerindo falta de necessidade de mais recurso, já que a produção estava aquém do programado. No entanto, gestores municipais alegaram produzir muito além do registrado, havendo perda de registros decorrente de mudanças no sistema de informação em saúde (SIS) e da falta de capacitação dos técnicos sobre sua alimentação. Portanto, o Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Ceará (COSEMS/CE) percorreu as cinco Regiões de

Saúde realizando oficinas descentralizadas de capacitação de gestores e técnicos municipais para alimentação dos SIS. Este estudo teve como objetivo geral avaliar o impacto das oficinas descentralizadas de capacitação na melhoria da alimentação dos SIS. Tratou-se de uma investigação observacional, retrospectiva, descritiva e transversal. Foram utilizados dados provenientes dos Sistemas SIA e SIH, do MS, alimentados pelos 184 municípios cearenses por 02 períodos (antes e depois das capacitações), assim como as listas de frequência das oficinas. Para avaliar o impacto destas, foi utilizado o teste do χ^2 de Pearson, com nível de significância de 5%. Os resultados demonstraram que 141 municípios cearenses (76,6%) participaram das oficinas e que, dentre os municípios cearenses, 137 tiveram melhoria na informação dos dados após o período das oficinas, correspondendo a um aumento significativo de 74%. Também foi observado que, dos municípios cujos técnicos foram treinados (141), 78% ($p < 0,03$) tiveram seus registros melhorados (110 municípios). Os resultados do estudo mostram melhora significativa na alimentação dos SIS após realização das oficinas de capacitação. Conclui-se, portanto, que houve um impacto positivo daquelas oficinas na melhoria da alimentação dos SIS no Ceará.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Informação em Saúde, Média e Alta Complexidade, Capacitação.

IMPACT OF COSEMS/CE OFICINAS DECENTRALIZED WORKSHOPS ON HEALTH INFORMATION SYSTEMS

ABSTRACT: The insufficient financial resources for the Medium and High Complexity (MAC) is a challenge to maintain the health system. In an attempt to achieve an increase in incentives with the Ministry of Health, it was identified that only 70% of the MAC resource destined for Ceará was presented as a form of production for the Ministry of Health, suggesting the lack of need for more resources, since production was below schedule. However, municipal managers claimed to produce much more than registered, with loss of records due to changes in the health information system (SIS) and the lack of training of technicians on their food. Therefore, the Council of Municipal Health Secretariats of Ceará (COSEMS / CE) toured the five Health Regions, conducting decentralized workshops for training municipal managers and technicians to feed the SIS. This study had the general objective of evaluating the impact of decentralized training workshops on improving the SIS diet. It was an observational, retrospective, descriptive and cross-sectional investigation. Data were used from the SIA and SIH Systems, from the MS, fed by 184 municipalities in Ceará for 02 periods (before and after the training), as well as the frequency lists of the workshops. To assess their impact, Pearson's χ^2 test was used, with a significance level of 5%. The results showed that 141 municipalities in Ceará (76.6%) participated in the workshops and that, among the municipalities in Ceará, 137 had improved data information after the period of the workshops, corresponding to a significant increase of 74%. It was also observed that, of the municipalities whose technicians were trained (141), 78% ($p < 0.03$) had their records improved (110 municipalities). The results of the study show a significant improvement in the diet of the SIS after holding the training workshops. It is concluded, therefore, that there was a positive impact of those workshops in improving the feeding of the SIS in Ceará.

KEYWORDS: Health Information System, Medium and High Complexity, Training.

1 | INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios no setor saúde é o acesso ao serviço de alta complexidade no momento oportuno às necessidades do usuário. No Ceará, a problemática pode ser percebida pelo elevado tempo de espera de pacientes que se apresentam em estado grave por cirurgias ortopédicas de alta complexidade, o qual corresponde a cerca de quatro anos.

Essa problemática se deve a vários fatores, como a escassez de recursos e a falta de estrutura e profissionais, os quais representam um problema geral da saúde pública brasileira. Outros fatores a serem considerados são a dificuldade na aquisição de órteses e próteses, devido a seus preços elevados, e a existência de apenas dois hospitais, no Ceará, habilitados junto ao Ministério da Saúde (MS) para realização desses procedimentos (CEARÁ, 2020).

O transtorno das filas para realização de cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará entrou como pauta de discussão na Justiça Federal, junto ao Ministério Público Federal. A pauta se deu na busca, dentre outros encaminhamentos, da criação de um fluxo com vistas à organização e regulação da fila para cirurgias do tipo, visto que estas

só estavam acontecendo mediante decisões judiciais. Outro ponto discutido diz respeito à aquisição de próteses com preços muito acima do previsto pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Desse modo, com o intuito de resolver a situação de muitos pacientes que aguardam na fila de espera por uma cirurgia ortopédica de alta complexidade, o Ministério Público Federal interpôs uma Ação Civil Pública. Com isso, foi observada a necessidade de encontrar uma forma de resolução que, pela amplitude do problema, exigiria uma solução sistêmica e duradoura em parceria com todos os entes que compõem o processo. Em virtude disso, as audiências foram transformadas em “reuniões”, viabilizando aos entes propor soluções a partir de suas possibilidades e estabelecer um cronograma executável, de modo a suprimir a necessidade de o usuário recorrer à judicialização sistemática para a realização desses procedimentos.

No decorrer das discursões, alguns entraves que dificultavam o andamento da fila de espera para as cirurgias ortopédicas de alta complexidade foram evidenciados. Dentre eles está o elevado preço das órteses e próteses no Ceará, impossibilitando o andamento da fila pela falta do material específico nos dois hospitais habilitados no Ministério da Saúde (CEARÁ, 2020).

No entanto, na tentativa de conseguir, junto ao MS, incremento de incentivo financeiro para procedimentos de Média e Alta Complexidade (MAC) no Estado do Ceará, com o objetivo de aumentar o aporte do recurso financeiro para a saúde, outra situação foi identificada: apenas 70% do recurso MAC destinado ao Estado estava sendo apresentado como forma de produção para o MS, considerando o período de abril de 2016 a março de 2017, com alguns municípios apresentando produção zerada. Isso trouxe à tona a questão da Câmara de Compensação, pela qual os municípios que extrapolassem o envio de pacientes para internação em outras cidades teriam que arcar o excedente, o que dificultaria o funcionamento dos hospitais do interior, cujo teto está desatualizado desde 2008 (CONASEMS, 2020).

O questionamento sobre o desempenho dos municípios no registro de produção de serviços de MAC por meio dos dois principais sistemas - o SIA (Sistema de Informações Ambulatoriais) e o SIH (Sistema de Internações Hospitalares) do SUS - foi rebatido pelos gestores que detectaram várias inconsistências a serem consideradas, como registros rejeitados ou glosados quando ocorre o processamento das informações. Dentre as causas apresentadas, uma diz respeito à falta de equipes locais treinadas, já que os sistemas sofreram modificações de versões nos últimos anos, enquanto nenhum treinamento foi realizado (COSEMS, 2020a).

Tal situação instigou a reflexão sobre a importância da correta alimentação dos sistemas de informação em saúde, já que as informações podem ser utilizadas como ferramenta de planejamento e gestão, culminando com o processo de construção da Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGASS). A PGASS se apresentou,

portanto, como um novo modelo de programação das ações e de financiamento da Saúde entre os municípios, substituindo a Programação Pactuada Integrada (PPI) (APRECE, 2020).

Diante da problemática, o Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Ceará (COSEMS/CE) percorreu as cinco Regiões de Saúde do Ceará, realizando oficinas, de forma descentralizada, com o objetivo de capacitar gestores e técnicos municipais, visando à melhoria na alimentação dos Sistemas de Informação - SIA, SIH, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e Conjunto Mínimo de Dados (CMD) (COSEMS, 2020b).

Ante o exposto, este estudo teve como objetivo geral avaliar o impacto das oficinas descentralizadas de capacitação na melhoria da alimentação dos Sistemas de Informação em Saúde, e, como objetivos específicos, identificar os municípios participantes das oficinas descentralizadas de capacitação e analisar a produção do SIA e SIH, de Média e Alta Complexidade, dos municípios do Ceará, apresentada ao MS.

2 | METODOLOGIA

O estudo emanou da hipótese alternativa de que as oficinas de capacitações descentralizadas contribuíram para a melhoria da alimentação dos sistemas de informação em saúde SIA e SIH.

Tratou-se de uma investigação observacional, retrospectiva, descritiva e transversal. Os dados utilizados foram provenientes dos Sistemas SIA e SIH, do Ministério da Saúde, alimentados pelos 184 municípios cearenses por 02 períodos:

- Primeiro Período – correspondente aos registros de produção antes das oficinas - Abril de 2017 a março de 2018 (disponível no site do Departamento de Informática do SUS (DATASUS)); e
- Segundo Período - correspondente aos registros de produção após as oficinas - Abril de 2018 a março de 2019 (disponível no site do Departamento de Informática do SUS (DATASUS)).

Foram realizados downloads das planilhas de produção de serviços de Média e Alta Complexidade, cuja série histórica foi submetida à análise.

No que se refere ao SIH, foi acessado o site do DATASUS por meio do link <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sih/cnv/qice.def>. Em seguida, aplicou-se um filtro, sendo escolhido município para linha, ano de processamento para coluna, valor total para conteúdo. Posteriormente, foi definido o período desejado para avaliação e Incentivo - MAC e Média e Alta Complexidade (MAC) como forma de financiamento.

A produção do SIA foi obtida por meio do link <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sia/cnv/qace.def>, filtrando município para linha, ano de processamento para coluna, valor apresentado para conteúdo, seguido do período escolhido e Incentivo - MAC e Média e Alta Complexidade (MAC) como financiamento.

As listas de frequência das oficinas descentralizadas foram solicitadas ao COSEMS/CE e analisadas, uma a uma, para identificar os municípios que tiveram representação nas mesmas. A posteriori, foi realizado um cruzamento de dados dos registros de produção dos municípios no período e a participação dos mesmos nas oficinas de capacitação.

As variáveis utilizadas foram: municípios que participaram e que não participaram das oficinas, e municípios que melhoraram e que não melhoraram o registro de seus dados de produção após o período de capacitação. Para avaliar o do impacto desta, foi utilizado o teste do χ^2 de Pearson, com nível de significância de 5%.

Os dados foram tabulados em planilhas eletrônicas do Microsoft Excel, sendo utilizados filtros para realizar a contagem de cada período.

3 | RESULTADOS

Foram tabuladas as informações extraídas dos sistemas SIA e SIH dos 184 municípios cearenses, no período anterior à capacitação e após a mesma. Os dados foram colocados em uma tabela 2x2 (Tabela 1).

De todos os municípios do estado, 137 tiveram melhoria na informação dos dados após o período das oficinas, correspondendo a um aumento significativo de 74%. Além disso, foi observado que, dos municípios que tiveram seus técnicos treinados (141), 78% ($p < 0,03$) tiveram seus registros melhorados (110 municípios).

PARTICIPAÇÃO NAS OFICINAS	MELHORIA NOS REGISTROS DE PRODUÇÃO APÓS A CAPACITAÇÃO		TOTAL
	SIM	NÃO	
Participaram das Oficinas	110	31	141
Não Participaram das Oficinas	27	16	43
Total	137	47	184

TABELA 1: Relação entre a participação nas oficinas de capacitação e melhoria nos registros de produção SIA e SIH.

$p = 0,045$

Fonte: Elaborada pelos autores

Os resultados do estudo mostram que, após realização das oficinas de capacitação, houve uma melhora significativa na alimentação dos sistemas de informação, o qual constitui uma ferramenta essencial para a tomada de decisões. É sabido que a adequada alimentação dos sistemas de informação em saúde é um dos elementos fundamentais para a qualidade das informações extraídas dos bancos de dados do MS, que, conseqüentemente, reflete na qualidade do planejamento em saúde no município, assim como da avaliação do MS em relação à aplicação de recursos disponibilizados para a saúde.

Durante as oficinas, foi explicitado o processo de registro dos dados, desde a assistência até a alimentação dos sistemas, para que houvesse uma compreensão do fluxo correto dos dados, de modo a permitir aos municípios identificar suas fragilidades e propor intervenções relacionadas a incoerências possivelmente identificadas.

Desse modo, a compreensão da importância dos sistemas de informação e de todo o fluxo dos dados, desde o profissional da assistência até o digitador, proporcionou um empoderamento dos profissionais envolvidos com o processo, facilitando a identificação de possíveis falhas em alguma de suas etapas.

Sendo assim, o conhecimento difundido durante as oficinas descentralizadas idealizadas pelo COSEMS-CE e sua Rede Colaborativa proporcionou o aproveitamento das potencialidades dos municípios e promoveu o desenvolvimento tanto dos indivíduos quanto das próprias secretarias municipais de saúde.

4 | CONCLUSÃO

Conclui-se que houve um impacto positivo das oficinas descentralizadas de capacitação na melhoria da alimentação dos Sistemas de Informação em Saúde no Estado do Ceará, aceitando-se, dessa forma a hipótese alternativa, com $p=0,045$.

Foi observado que 76,6% dos municípios cearenses (141) participaram das oficinas e, destes, 78% (110) tiveram melhoria nos seus registros de produção nos sistemas de informação SIA e SIH.

Ainda que a PGASS proporcione uma discussão para além do registro de produção, devem ser consideradas as consequências negativas das falhas na alimentação dos sistemas, configurando em subinformação de registro. Para o MS o subregistro de produção pressupõe baixa produtividade e, conseqüentemente, a existência de recursos remanescentes ou mal alocados, o que não condiz com o atual problema dos municípios, que se mantêm com escassos recursos decorrentes da defasagem na tabela SUS, assim como da falta de reajuste do teto de MAC, resultando no aumento da utilização de recursos próprios a cada ano.

REFERÊNCIAS

APRECE. Aprece sedia reunião para discutir pactuação sobre financiamento da Saúde. Disponível em: <https://aprece.org.br/blog/noticia/aprece-sedia-reuniao-para-discutir-pactuacao-sobre-financiamento-da-saude/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

CEARÁ, Justiça Federal no. **Uma solução possível para a fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Ceará**. Fortaleza, Ceará. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/consulta-noticias/2414-uma-solucao-possivel-para-a-fila-das-cirurgias-ortopedicas-de-alta-complexidade-no-ceara.html>. Acesso em: 02 fev. 2020.

CONASEMS. **Reunião Ampliada do Cosems-CE discute PGASS e DigiSUS**. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/cosems/reuniao-ampliada-do-cosems-ce-discute-pgass-e-digisus/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

COSEMS/CE. Grupo Técnico discute Judicialização na saúde. Disponível em: <https://cosemsce.org.br/2019/03/23/grupo-tecnico-discute-judicializacao-na-saude/>. Acesso em: 02 fev. 2020a.

COSEMS/CE. **Acompanhe o Balanço Geral das Oficinas Descentralizadas SIA/SIH**. Disponível em: <https://cosemsce.org.br/2019/03/23/acompanhe-o-balanco-geral-das-oficinas-descentralizadas-sia-sih/>. Acesso em: 02 fev. 2020b.

COVAC. Coordenadoria de Regulação, Avaliação, Auditoria e Controle. Disponível em: <http://extranet.saude.ce.gov.br/covac/PGASS/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

DATASUS. Departamento de Informática do SUS. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0202>. Acesso em: 02 fev. 2020.

A POLÍTICA DE MONITORAMENTO E GESTÃO POR RESULTADOS DO PACTO PELA SAÚDE (PPS) EM PERNAMBUCO

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Maria Fernanda Gomes Ribeiro de Andrade

Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (Seplag)
Recife – PE

<http://lattes.cnpq.br/4637351951293758>

Flávia de Oliveira Antunes

Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (Seplag)
Recife - PE

<http://lattes.cnpq.br/8100165037318681>

RESUMO: O modelo de gestão por resultados, adotado pelo Estado de Pernambuco como parte do escopo do modelo de gestão Todos por Pernambuco¹, vem obtendo bons resultados nas principais áreas do estado: segurança, saúde e educação. Em 2007, na gestão do Governador Eduardo Campos, foi lançado o primeiro Pacto de Resultados através do Programa Pacto pela Vida (PPV) com o objetivo de prevenir a violência e reduzir a criminalidade. Os bons resultados do PPV impulsionaram a criação de outros dois Pactos de Resultados: o Pacto pela Educação (PPE) e o Pacto pela Saúde (PPS), ambos criados em 2011. O PPS é a política pública de gestão por resultados que objetiva a melhoria dos serviços de saúde por meio da análise e

monitoramento dos resultados do estado através do acompanhamento mensal de indicadores de saúde que demonstram o desempenho da rede de serviços, compreendendo as ações de atenção primária e de atenção especializada ambulatorial e hospitalar. Os Pactos de Resultados tem sua atuação muito pautada na articulação e integração dos atores que planejam, conduzem e executam a política pública, buscando fomentar uma cultura de análise de dados, monitoramento e troca de experiências. A resistência inicial a uma nova cultura organizacional, até então pouco aplicada no setor público, foi aos poucos sendo substituída pelos resultados positivos e as boas práticas de gestão e hoje, passados quase 9 anos, é perceptível os bons resultados advindos da política. Os principais indicadores do PPS, as taxas de mortalidade, apresentam significativa redução ao longo da série histórica 2011-2019. Na mortalidade por causas evitáveis (TMCE), indicador síntese do PPS, o Estado de Pernambuco obteve variação de -6,2%, na taxa de mortalidade infantil (TMI) a variação foi -11,4% e na taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestre (TMATT) chegou a uma variação de -29,9%.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. Gestão por Resultados, Pacto pela Saúde em Pernambuco, Pacto de Resultados, Modelo Todos por Pernambuco.

1. O Todos por Pernambuco foi o modelo de gestão pública implantado no Estado de Pernambuco em 2007 com o objetivo de alinhar ao máximo a Estratégia do Estado às organizações executoras das políticas públicas. O modelo, lastreado numa forte cultura de monitoramento, introduziu novos conceitos de gestão: Meta Prioritária, Ciclos de Monitoramento, Indicadores e Gestão para Resultados.

THE MONITORING AND MANAGEMENT POLICY BY RESULTS OF THE PACT FOR HEALTH (PPS) IN PERNAMBUCO

ABSTRACT: The policy of monitoring and management by results established in Pernambuco, as part of the scope of a new management model, has been achieving significant outcomes in the main areas of the state: security, health and education. In 2007, during the government of Eduardo Campos, the first Results Pact in the security area was launched, with the objective of preventing violence and reducing crime: the Pact for Life Program (PPV). The good results obtained led to the creation of two other Results Pacts: the Pact for Education (PPE) and the Pact for Health (PPS), both created in 2011. The PPS is the public policy of management by results that aims to improve health services through the analysis and monitoring of the results of the state. Monthly, the performance of the service network, including the actions of primary and outpatient and specialized hospital care, are monitored and published. The Results Pacts play a very active role in articulating and integrating the actors who plan, conduct and execute public policy, seeking to foster a culture of data analysis, monitoring and exchange of experiences. The initial resistance to a new organizational culture, which until then had been little applied in the public sector, was gradually being replaced by positive results and good management practices and today, after almost 9 years, the great results arising from the politics are noticeable. The main indicators of the PPS, the mortality rates, showed a significant reduction over the 2011-2019 historical serie. In mortality from preventable causes (TMCE), the major indicator of PPS, Pernambuco had a variation of -6.2%, in the child mortality rate (IMT) the variation was -11,4% and in the mortality rate from transport (TMATT) reached -29,9%.

KEYWORDS: Public Policy, Management by results, Pact for Health – Pernambuco, Results Pact, Management model of Pernambuco.

1 | INTRODUÇÃO

O Governo do Estado de Pernambuco implantou, em 2007, na gestão do governador Eduardo Campos, um novo modelo de gestão, o Todos por Pernambuco, em que a política de Gestão Pública por Resultados teve grande destaque. As políticas e procedimentos utilizados anteriormente apresentavam dificuldades na reversão do quadro existente, fazendo com que problemas fossem acumulados, colocando o Estado em posição desconfortável na comparação de seu desempenho com as médias nacionais. Visando reverter essa situação, o estado realizou estudos em áreas de impacto para a população e passou-se então a trabalhar com metas e indicadores de qualidade de vida da população. Passou-se também a investir em novas sistemáticas, processos e práticas de gestão, tudo coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

Ainda em 2007, foi implantado na área de segurança pública o primeiro Pacto de Resultados do Estado, o Pacto pela Vida (PPV). Os bons resultados alcançados com a política demonstravam o sucesso do modelo e a necessidade de expandir a política de gestão por resultados para outras áreas estratégicas, resultando com a estruturação, em 2011, de outros dois pactos: o Pacto pela Educação (PPE) e o Pacto pela Saúde (PPS).

Assim, em 2011, o PPS surgiu como uma política pública que busca melhorar os serviços de saúde, ampliando a oferta e o acesso a serviços de saúde pública de qualidade, utilizando para isso metodologias de gestão para resultados, com monitoramento e avaliação das ações planejadas e acompanhamento contínuo de seus indicadores, compreendendo as ações de atenção primária e de atenção especializada ambulatorial e hospitalar.

Os principais indicadores do PPS são as taxas de mortalidade: Taxa de Mortalidade por Causas Evitáveis (TMCE), Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) e Taxa de Mortalidade por Acidentes de Transportes Terrestres (TMATT), além de outros 4 indicadores de processo para Geres, 5 indicadores de processo para Hospitais e 1 indicador de processo para Unidades de Pronto Atendimento (UPAs).

2 | METODOLOGIA

O Pacto pela Saúde (PPS) é uma política estadual, iniciada em 2011, com o objetivo de melhorar os serviços de saúde através do acompanhamento dos resultados de todo o estado de Pernambuco - nas Gerências Regionais de Saúde (Geres), nos municípios e na rede hospitalar. Dessa forma, o PPS realiza o monitoramento através de duas frentes de atuação: a Atenção Primária (Geres e Municípios) e a Rede Assistencial (Hospitais e UPAs).

Em sua metodologia de trabalho, o PPS, por ser uma política de gestão por resultados, utiliza indicadores de processo e de resultados como mecanismos para avaliar e mensurar objetivamente o desempenho das ações desenvolvidas pelo Estado de Pernambuco. É operacionalizado pelo Núcleo de Gestão por Resultados na Saúde (NGR-SES), composto por servidores do quadro permanente da Seplag e instalado na sede da Secretaria de Saúde, mantendo vinculação técnica e administrativa com a Seplag. Faz parte da rotina do NGR-SES a consolidação de todos os dados relativos aos indicadores acompanhados; a elaboração dos relatórios com os resultados do PPS; reuniões de planejamento e monitoramento em Geres, municípios e unidades hospitalares; reuniões internas de monitoramento na Secretaria de Saúde para discussão dos resultados; reuniões com o Comitê Gestor Executivo; reuniões de acompanhamento das metas prioritárias; elaboração de análises e relatórios que auxiliem à gestão; além da oferta de capacitação em ferramentas de gestão.

Apesar de instituído em 2011, o marco legal do PPS só ocorreu com a publicação do Decreto N° 39.336, de 25 de abril de 2013, em que foram instituídas diretrizes para os Programas de Gestão por Resultados com geração de Valor Público no Estado de Pernambuco. Segundo o decreto, os Pactos de Resultados, a exemplo do PPS, são metodologias específicas de Gestão por Resultados aplicadas em programas multissetoriais, previstos no Mapa da Estratégia do Governo, com a finalidade de obter a melhoria em indicadores de qualidade dos serviços públicos.

Nos termos do referido Decreto, a Seplag seria o órgão competente para o desenvolvimento de modelos e conceitos relacionados à Gestão por Resultados no Poder Executivo Estadual, oferecendo apoio consultivo às Secretarias Executoras dos Programas de Gestão por Resultados.

No âmbito da atenção primária, ou seja, no trabalho junto às Geres e municípios, os indicadores monitorados pelo PPS são: Taxa de Mortalidade por Causas Evitáveis (indicador síntese do PPS²); Taxa de Mortalidade Infantil; Taxa de Mortalidade por Acidentes de Transporte Terrestre; Taxa de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária; Percentual de cobertura pelas equipes de Atenção Básica; Proporção de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; Proporção de municípios regulares no envio de informação sobre mortalidade.

Já no âmbito da Rede Assistencial, os indicadores monitorados nos hospitais são: Taxa de Mortalidade Hospitalar; Taxa de Ocupação; Tempo Médio de Permanência; Produção Cirúrgica e Partos. Nas UPAs, o acompanhamento ocorre através da quantidade de atendimentos de Urgência e Emergência.

O PPS possui sistemática de reuniões periódicas de monitoramento para acompanhamento, discussões dos resultados e proposição de soluções. Essas reuniões acontecem em três níveis, quais sejam:

a) Em nível operacional, acontecem visitas in loco a gestores de Geres, gestores municipais e diretores de hospitais. O objetivo é envolver a equipe técnica, apresentar os resultados, acompanhar os principais desafios, orientar a elaboração de planos de ação e ações corretivas, além de identificar boas práticas de gestão que possam ser replicadas para outros gestores. As reuniões são realizadas em conjunto com a presença de gestores da Seplag e apoiadores da própria Secretaria Estadual de Saúde.

b) Em nível tático, as reuniões de monitoramento acontecem em colegiados, nas Geres e na Secretaria Estadual de Saúde, onde são discutidos temas relacionados à gestão e implementação de políticas. Nesses fóruns, que podem contar com a presença dos gestores das 12 Geres, secretários municipais e/ou diretores de Hospitais, os resultados dos indicadores do PPS são apresentados e as dificuldades e êxitos são apontados e discutidos para a definição de encaminhamentos em ata.

c) Em nível estratégico, os resultados dos indicadores são tratados no Comitê Gestor do PPS, responsável pelo monitoramento do Modelo de Gestão. Nessas reuniões estão presentes o Governador do Estado, os principais representantes da Seplag, Secretaria de Saúde e outras secretarias que estejam envolvidas na temática, conforme previsto no art. 9º, inc. I do Decreto Nº 39.336/2013.

Esse formato, que abrange os três níveis hierárquicos da organização, visa alcançar todos os atores envolvidos no PPS, partindo do profissional de saúde, passando pelo gestor das regionais, chegando ao nível estratégico com o Governador e Secretários de Estado.

2. Conforme previsto no artigo 3º, § 2º do decreto 39.336/2013.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

O indicador síntese do PPS é a Taxa de Mortalidade por Causas Evitáveis (TMCE), que é informada por 100 mil habitantes. As mortes evitáveis são as preveníveis, total ou parcialmente, por ações efetivas dos serviços de saúde que estejam acessíveis em um determinado local e época. Atualmente, só são considerados os óbitos de pessoas com até 74 anos, pois estudos demonstram que depois dessa idade a evitabilidade do óbito é muito reduzida. Considerando a série histórica desde 2011, ano de criação do PPS, a TMCE apresenta uma redução de 6,2%: Segue série histórica da TMCE, cuja meta é reduzir a taxa em 4%:

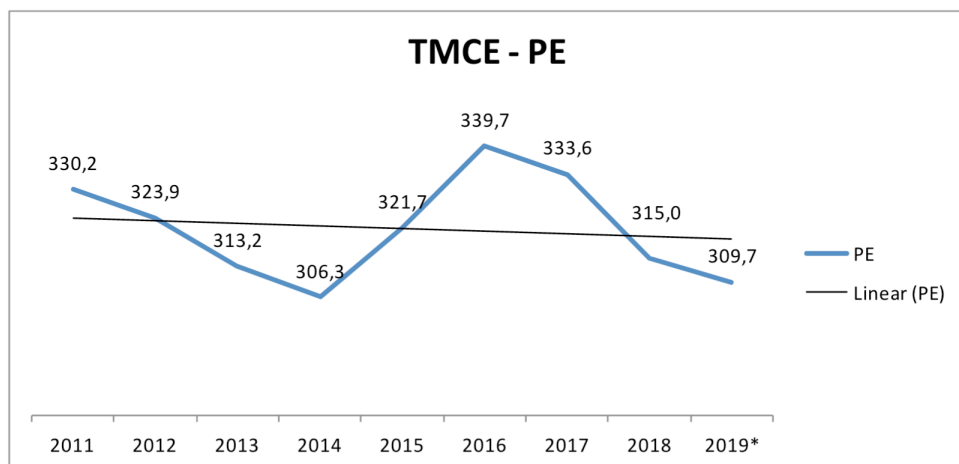


Figura I – Gráfico com a série histórica da TMCE

Fonte: SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidades) – Secretaria Estadual de Saúde/PE, extração em 03/03/2020. Dados sujeitos à alteração.

Em relação a MCE o melhor resultado foi obtido em 2014, ao alcançar uma taxa de 306,3, em relação ao início do PPS e o resultado mais desafiador ocorreu em 2016, devido, em parte, ao acréscimo dos óbitos decorrentes de agressão.

Outro indicador importante no âmbito das Geres é a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), que indica o quantitativo de óbitos infantis a cada 1 mil nascidos vivos e reflete as condições de desenvolvimento socioeconômico e infraestrutura ambiental, bem como o acesso e a qualidade de recursos disponíveis para a atenção à saúde materna e da população infantil. Tem por objetivo identificar e acompanhar a evolução dos óbitos dos nascidos vivos até seu primeiro ano de vida, para desencadear ações de intervenção que visem à redução desses óbitos. Segue série histórica do indicador cuja meta atual é de reduzir ao ano em 2,7% a taxa:

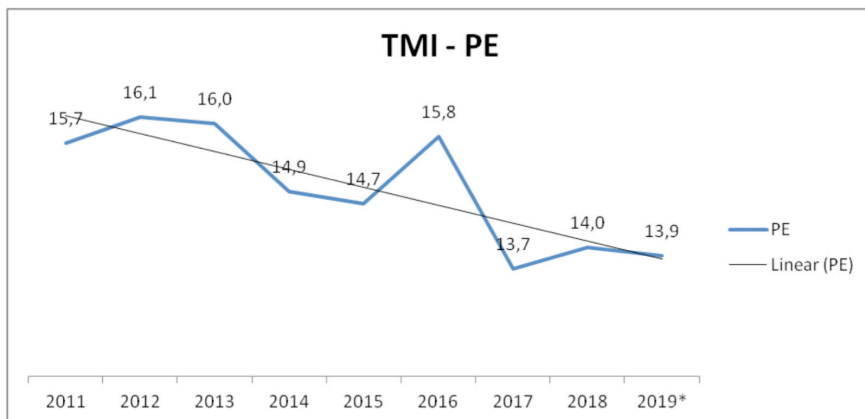


Figura II – Gráfico com a série histórica da TMI

Fonte: SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidades) – Secretaria Estadual de Saúde/PE, extração em 03/03/2020. Dados sujeitos à alteração.

O melhor resultado da série histórica foi em 2017, quando alcançou 13,7 e, considerando a série histórica desde a criação do PPS, apresenta uma redução de 11,4%.

Outra mortalidade acompanhada através do PPS é a Taxa de Mortalidade por Acidentes de Transporte Terrestre (TMATT), informada por 100 mil habitantes. Esse indicador considera os óbitos de todas as idades. A série histórica do indicador, até o ano de 2018, tendo em vista que os dados de 2019 ainda não estão consolidados, atingiu redução de 29,9%, cuja meta é reduzir a taxa em 6,7% ao ano:

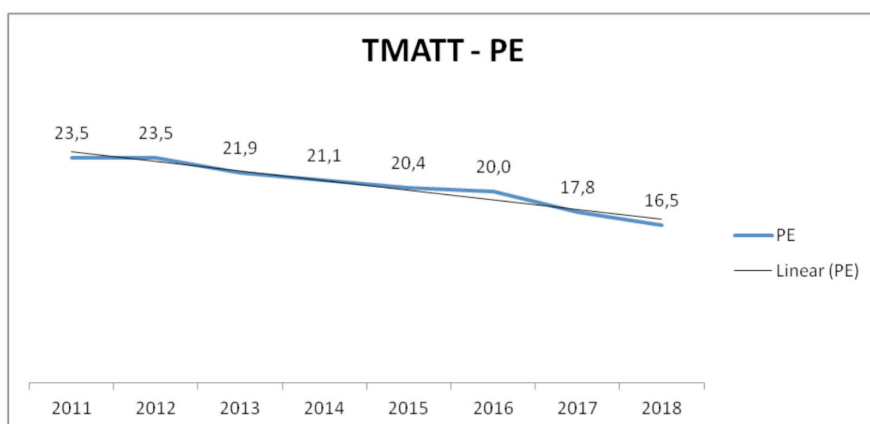


Figura III – Gráfico com a série histórica da TMATT

Fonte: SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidades) – Secretaria Estadual de Saúde/PE, extração em 03/03/2020. Dados sujeitos à alteração.

Contribuiu para esse resultado de significativa redução a criação da Operação Lei Seca, em dezembro de 2011, com forte presença das ações de prevenção no trânsito, além de inibir a condução irregular no trânsito e os acidentes. Os indicadores da Operação Lei Seca (número de abordagens, autuação por alcoolemia e quantitativo de testes de bafômetro realizados) também são acompanhados e monitorados pelo PPS.

Importante destacar que, em relação a Mortalidade por Acidentes de Transporte Terrestre, só é possível ter uma noção da tendência, visto que os dados só se tornam próximos a realidade cerca de 12 a 15 meses depois da ocorrência³.

4 | CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES

A implantação do Modelo de Gestão por Resultados no Estado de Pernambuco promoveu uma intensa transformação na gestão, foi uma verdadeira mudança de cultura organizacional, sobretudo em relação à forma como os gestores e profissionais passaram a lidar com a informação sobre o desempenho de suas atividades. Naquela época ainda era muito incipiente modelos de gestão por resultados na área pública e geravam bastante resistência, não tendo sido diferente em Pernambuco.

Ultrapassada mais de uma década de sua adoção, percebe-se a acertada escolha feita pelo Governo. As dificuldades, antes postas como empecilhos, hoje são encaradas como desafios e superadas com comprometimento, integração e empenho, elementos que são indispensáveis para a execução de uma política pública de qualidade. Nesse cenário, Pernambuco consolida-se com um exemplo de gestão de políticas públicas eficientes e estáveis e vem conseguindo destaque em áreas sociais importantes, a exemplo do excelente resultado da educação do Estado, em que ocupa a 3ª colocação do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) no ranking nacional do ensino médio (rede pública estadual)⁴.

Por fim, importante destacar que, assim como o próprio modelo de gestão Todos por Pernambuco, o PPS e os demais Pactos de Resultado não foram modelos preconcebidos, mas sim um modelo customizado e adaptado à sua realidade. A dinamicidade tem sido uma característica presente na sua evolução ao longo do tempo. Inclusive, dentro do contexto de continuidade e da necessidade de se elevar ainda mais o nível de qualidade da saúde dos pernambucanos, o PPS vem procurando intensificar o seu papel de articulador dentro do modelo de saúde, buscando expandir a cultura de análise de dados e gestão por resultados para aqueles que são, na ponta, os responsáveis pelas ações e serviços de saúde, os municípios.

3. Essa defasagem ocorre porque as mortes por causas externas demoram a serem lançadas no SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidades), pois requerem uma investigação mais prolongada, inclusive com necessidade de serem atestadas pelo IML (Instituto de Medicina Legal). Em sendo necessário calcular a taxa dos últimos 12 meses, a orientação é aplicar um fator de correção que consiga reduzir a defasagem do dado e demonstrar um valor mais próximo do real.

4. Ver: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2697745>

REFERÊNCIAS

CRUZ, Maurício; MARINI, Caio; LEMOS, Marina. **Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: características e avanços**. In: Governança em ação - volume 5. Brasília: Publix Editora, 2014

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. 2018. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 14 fev. 2020

PERNAMBUCO. **Lei Complementar 141, de 03 de setembro de 2009**. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=711&tipo=TEXTOATUALIZADO>. Acesso em: 07 jul. 2020.

PERNAMBUCO. **Decreto 39.336, de 25 de abril de 2013**. Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=15105&tipo=TEXTOORIGINAL>. Acesso em: 07 jul. 2020.

CAPÍTULO 17

SAÚDE MENTAL NA POLICLÍNICA: REGIONALIZAÇÃO DA ATENÇÃO PSICOSSOCIAL EM UMA ÁREA DESCENTRALIZADA DE SAÚDE

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 03/07/2020

Francisco Anderson Carvalho de Lima

Programa de Pós-graduação em Saúde Pública
– Universidade Federal do Ceará
Coordenadoria de Políticas de Saúde Mental,
Álcool e Outras Drogas – Secretaria da Saúde
do Estado do Ceará
Fortaleza – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/9758677057920419>

Camila Mascarenhas Moreira

Programa de Pós-graduação em Avaliação de
Políticas Públicas – Universidade Federal do
Ceará
Coordenadoria de Políticas de Saúde Mental,
Álcool e Outras Drogas – Secretaria da Saúde
do Estado do Ceará
Fortaleza – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/6247932368555957>

Malbia Oliveira Rolim Barbosa

Secretaria Executiva de Política de Saúde –
Secretaria da Saúde do Estado do Ceará
Fortaleza – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/7825248698080397>

Francisca Verônica Moraes de Oliveira

Área Descentralizada de Saúde Caucaia –
Secretaria da Saúde do Estado do Ceará
Caucaia – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/7393772144550326>

Tauaniara Nogueira de Morais

Escola de Saúde Pública do Ceará
Fortaleza – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/6352406321042385>

Sergiana de Sousa Bezerra

Coordenadoria de Políticas de Saúde Mental,
Álcool e Outras Drogas – Secretaria da Saúde
do Estado do Ceará
Fortaleza – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/0777553702212486>

Adriano Rodrigues de Souza

Coordenadoria de Políticas de Saúde Mental,
Álcool e Outras Drogas – Secretaria da Saúde
do Estado do Ceará
Fortaleza – Ceará
<http://lattes.cnpq.br/9741859064753536>

RESUMO: A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) constitui elemento estratégico das Redes de Atenção à Saúde (RAS) na implementação da Política Nacional de Saúde Mental, instituída pela Lei nº 10.216, de 06 de abril de 2001, e estabelece os pontos de atenção para o atendimento de pessoas com transtornos mentais e com necessidades de saúde decorrentes do uso de álcool e outras drogas no Sistema Único de Saúde (SUS). Um dos desafios para a gestão e produção do cuidado em saúde mental é a organização e regionalização dos serviços, educação permanente e integração das redes de cuidado. Neste sentido, a Coordenadoria de Políticas de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (COPOM), da Secretaria Executiva de Políticas de Saúde (SEPOS) da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA), vem articulando parcerias político-institucionais e desenvolvendo ações na Área Descentralizada de Saúde (ADS) de Caucaia da Região de Saúde Fortaleza. Verificou-se que na região de saúde,

com relação à saúde mental e atenção psicossocial, havia uma grande lacuna assistencial, manejo deficitário e falta de integralidade entre as redes e os níveis de atenção. Apresenta-se, assim, a experiência de implantação de uma Equipe Regionalizada de Atenção Psicossocial na Policlínica Regional Dr. José Correia Sales como estratégia de gestão para ampliar o acesso e fortalecer a organização dos serviços de atenção a saúde em saúde mental de maneira regionalizada em quatro municípios que não dispõem de serviços de atenção psicossocial especializada.

PALAVRAS-CHAVE: Saúde Mental, Regionalização, Organização da Atenção à Saúde.

MENTAL HEALTH IN POLYCLINICS: REGIONALIZATION OF PSYCHOSOCIAL CARE IN A DECENTRALIZED HEALTH AREA

ABSTRACT: Psychosocial Care Network is a strategic element of the Health Care Networks in the implementation of the National Mental Health Policy, established by Law No. 10.216, of April 6, 2001. It establishes the points of attention for the care for people with mental disorders and health needs resulting from the use of alcohol and other drugs in the Brazilian Unified Health System. One of the challenges for the management and production of mental health care is the organization and regionalization of services, permanent education and integration of care networks. In this sense, the Mental Health, Alcohol and Other Drugs Policy Coordination, agency for programmatic execution of the Executive Health Policy Secretariat's Ceará State Health Secretariat, has been articulating political-institutional partnerships and developing actions in the Caucaia Decentralized Health Area on Fortaleza Health Region. It was found that in the health region, with regard to mental health and psychosocial care, there was a great care gap, deficient management and lack of integrality between the networks and the levels of care. Thus, the experience of implementing a Regionalized Psychosocial Care Team in the Regional Polyclinic Dr. José Correia Sales is presented as a management strategy to expand access and strengthen the organization of health care services in regionalized mental health in four municipalities that do not have specialized psychosocial care services.

KEYWORDS: Mental Health, Regionalization, Health Care Organization.

1 | INTRODUÇÃO

A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) constitui elemento estratégico das Redes de Atenção à Saúde (RAS) na implementação da Política Nacional de Saúde Mental instituída pela Lei nº 10.216, de 06 de abril de 2001 (BRASIL, 2001). A RAPS estabelece os pontos de atenção para o atendimento de pessoas com transtornos mentais e com necessidades de saúde decorrentes do uso de álcool e outras drogas no Sistema Único de Saúde (SUS). Foi instituída e vem sendo operacionalizada enquanto modelo de atenção aberto e de base comunitária, através das portarias nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011 e nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017, que estabelecem e ordenam suas diretrizes, objetivos e pontos de atenção dos componentes, os quais correspondem à Atenção Básica, Atenção Psicossocial Especializada, Atenção de Urgência e Emergência, Atenção Residencial de Caráter Transitório, Atenção Hospitalar, Estratégias de Desinstitucionalização e Reabilitação

Psicossocial (BRASIL, 2011; 2017a). Com relação à atenção psicossocial especializada, os Centros de Atenção Psicossocial constituem dispositivos estratégicos no ordenamento da política de saúde mental e foram inicialmente tipificados através da portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002, que estipula também aportes de incentivo e custeio do serviço (BRASIL, 2002).

Um dos desafios para a gestão e produção do cuidado em saúde mental é a organização e regionalização dos serviços, educação permanente e integração das redes de cuidado.

Neste sentido, a Coordenadoria de Políticas de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (COPOM), da Secretaria Executiva de Políticas de Saúde (SEPOS) da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA), vem articulando parcerias político-institucionais e desenvolvendo ações na Área Descentralizada de Saúde (ADS) de Caucaia da Região de Saúde Fortaleza.

Dentre estas ações, destacamos o projeto piloto de implantação de uma Equipe Regionalizada de Atenção Psicossocial na Policlínica Regional Dr. José Correia Sales objetivando dar resposta à lacuna assistencial auxiliando os municípios da ADS Caucaia sem componentes de atenção psicossocial especializada na reorganização dos cuidados em saúde mental; ampliar o acesso aos cuidados em Saúde Mental, através da assistência multiprofissional especializada às pessoas com necessidades decorrentes de transtornos mentais referenciadas pela APS; constituir referência regional para assistência ambulatorial especializada em saúde mental; articular o cuidado integral em saúde mental com outros pontos de atenção das redes do SUS; estimular os processos de regulação municipais, referentes ao gerenciamento dos cuidados em saúde mental, no âmbito da municipalização da saúde; e subsidiar a vigilância à saúde dos municípios através dos indicadores de saúde mental gerados a partir da assistência prestada na Policlínica.

AADS Caucaia compõe a Região de Saúde Fortaleza e é composta pelos municípios de Apuiarés, Caucaia, General Sampaio, Itapajé, Paracuru, Paraipaba, Pentecoste, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Tejuçuoca. A equipe em tela atuou como referência de quatro municípios, os quais não dispõem de serviço especializado em saúde mental, a saber Apuiarés, General Sampaio, São Luís do Curu e Tejuçuoca.

A implantação desse serviço se deu após diagnóstico situacional e articulações de gestão regional e apoio institucional por parte da SESA, em que se identificaram problemáticas de acesso aos serviços, manejo deficitário e organização da atenção.

Assim, apresenta-se a experiência de gestão de implantação desta equipe enquanto estratégia para dar resposta a essas problemáticas nestes territórios.

2 | METODOLOGIA

Este escrito trata-se de um relato de experiência sobre a implantação de uma Equipe Regionalizada de Atenção Psicossocial na Policlínica Regional Dr. José Correia Sales, enquanto estratégia de gestão para ampliar o acesso e articular os níveis de atenção na busca pelo cuidado integral em saúde mental em territórios sem cobertura de atenção psicossocial especializada.

O projeto para implantação da equipe se dividiu nas seguintes etapas:

- **Etapa 0:** Definição da composição da equipe em Psiquiatra, Psicóloga e Assistente Social;
- **Etapa 1:** Reuniões de articulação e compartilhamento do projeto com a Coordenação da 2ª ADS Caucaia, gestão da Policlínica Dr. José Correia Sales, gestão dos municípios de Apuiarés, General Sampaio, São Luís do Curu e Tejuçuoca e adequação da proposta;
- **Etapa 2:** Capacitação dos profissionais da APS dos municípios de Apuiarés, General Sampaio, São Luís do Curu e Tejuçuoca;
- **Etapa 3:** Definição dos fluxos de encaminhamentos ao serviço;
- **Etapa 4:** Diagnóstico situacional dos componentes de atenção psicossocial especializada da região de saúde;
- **Etapa 5:** Implantação da Equipe Regionalizada de Atenção Psicossocial, na Policlínica Dr. José Correia Sales;
- **Etapa 6:** Monitoramento da execução e articulação com as equipes de APS e Atenção Especializada em Saúde Mental dos municípios envolvidos no projeto;
- **Etapa 7:** Avaliação de impacto do projeto.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo estimativas internacionais e do Ministério da Saúde, 3% da população necessita de cuidados contínuos em saúde mental (pessoa com transtornos mentais severos e persistentes), 10 a 15% de atendimento eventual (transtornos leves e moderados ou comuns) e 80% apresentam algum sofrimento psíquico com tendência à remissão espontânea. Observa-se, ainda, que de 6 a 8% da população necessita de algum cuidado decorrente do uso problemático de álcool ou outras substâncias (BRASIL, 2003).

Na população de adultos teremos que 1% são pacientes com Esquizofrenia, 3% tem Transtorno bipolar, 10% fazem uso nocivo/dependentes de álcool, 11% sofrem com transtornos depressivos e 19% com transtornos ansiosos, sendo que a maior parte são transtornos mistos de ansiedade e depressão e são frequentes outras comorbidades como de uso problemático de álcool com transtorno bipolar (OMS, 2002).

Nos territórios em que o projeto constituiu referência regional foram identificadas problemáticas relacionadas à lacuna assistencial, considerando integralidade pouco efetiva e resolutiva entre as redes e níveis de atenção com uma demanda reprimida de 207 pacientes sem acesso; manejo deficitário advindo da insegurança dos profissionais da APS em realizar o manejo clínico em saúde mental que incorre em uma ambulatorização dos CAPS; e à organização dos serviços e da atenção à saúde por conta da ausência de fluxos formais e de regulação.

Todas essas problemáticas foram resolvidas satisfatoriamente através do projeto de regionalização da atenção psicossocial nos territórios em que a equipe constituiu referência regional.

Isso porque ao se compreender os papéis dos equipamentos das RAS dentro do cenário da ADS em que o projeto se desenvolveu, onde têm-se 153 UBS, 11 NASF e 09 CAPS, com uma população estimada de 622.567 habitantes, entende-se que existe uma alta demanda de usuários que necessitam de cuidados em saúde mental e a estratégia de implantação de uma equipe especializada na regional pode contribuir para o fortalecimento da rede de atenção à saúde dos municípios da ADS Caucaia.

No quadro 1, a seguir, pode-se observar a estimativa de pessoas com necessidades de cuidado em saúde mental nos municípios em que o projeto constituiu referência.

Município	População Adulta 20-59 anos	Esquizofrenia (1%)	Transtorno bipolar (3%)	Dependência de álcool (10%)	Transtorno depressivo (11%)	Transtorno ansioso (19%)
Apuiarés	7.706	77 pessoas	231 pessoas	770 pessoas	847 pessoas	1.464 pessoas
General Sampaio	3.689	36 pessoas	108 pessoas	369 pessoas	405 pessoas	701 pessoas
São Luís do Curu	6.868	68 pessoas	204 pessoas	687 pessoas	755 pessoas	1.305 pessoas
Tejuçuoca	9.600	96 pessoas	288 pessoas	960 pessoas	1.056 pessoas	1.824 pessoas
TOTAL	27.863	277 pessoas	831 pessoas	2.786 pessoas	3.063 pessoas	5.294 pessoas

Quadro 1 – Estimativa de população adulta com necessidades de cuidado em saúde mental

Fonte: DataSUS, 2015.

A equipe perfazia carga horária semanal de 30h com três profissionais especialistas que atuavam conjuntamente no mesmo turno. Através da disponibilização de 80 vagas mensais, se garantiu o acesso a 94% de toda a demanda reprimida nos territórios em tela com mais de 700 atendimentos realizados.

Instituiu-se fluxo assistencial conforme a figura 1, a seguir:

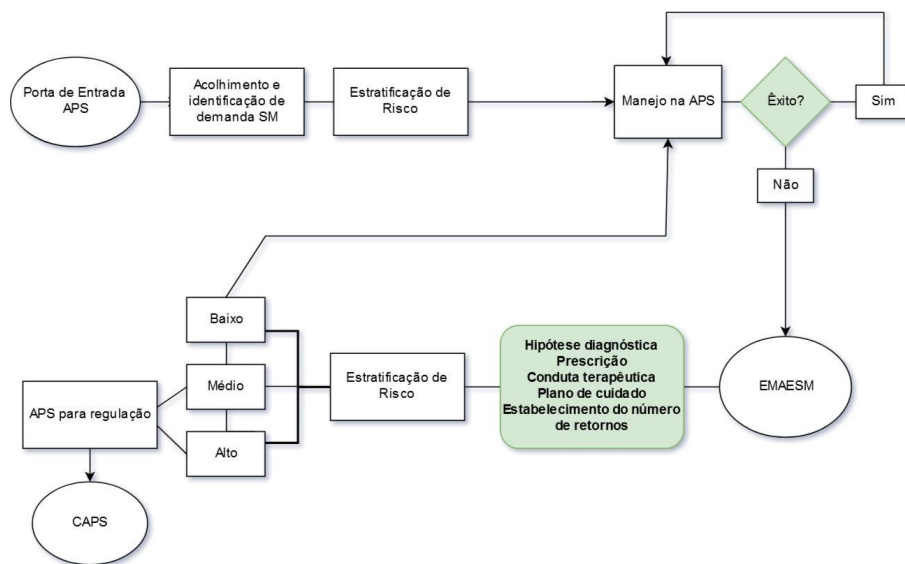


Figura 1 – Fluxo de Saúde Mental na Policlínica

Fonte: elaboração própria.

Como se vê, se ordena o cuidado a partir da APS, em que o paciente é manejado a partir da estratificação de risco e não se obtendo êxito o serviço de saúde mental na Policlínica constitui referência, recebendo o paciente da APS e realizando atendimento ambulatorial especializado em caráter multiprofissional através da construção de plano de cuidado, ajuste da prescrição, hipótese diagnóstica e estabelecimento do número de retornos necessários que pode ocorrer em até três vezes.

No desenvolvimento do cuidado se priorizou o território, apresentando-se o resultado de somente 3 pacientes encaminhados ao CAPS via regulação, uma vez que os demais obtiveram resolubilidade no manejo na APS e demais equipamentos e redes do território.

Esse resultado se deu através de algumas articulações e ações. Tais como o estabelecimento de profissionais de referência em saúde mental em cada município, responsáveis por fazer a gestão do cuidado em interlocução com a equipe do projeto e os demais serviços no território, a fim de viabilizar o cumprimento dos acordos do plano de cuidado. Esse aspecto contribuiu para o fortalecimento da gestão em saúde mental no âmbito da municipalização da saúde, em consonância com as atribuições dos entes estaduais no SUS.

Para ampliar a noção de cuidado empreendida, foi realizado diagnóstico socioterritorial das redes e atenção nos municípios e se assegurou, também, acesso e distribuição de medicamentos essenciais e a realização de exames.

A COPOM, por sua vez, empreendeu educação permanente com todos os profissionais da APS dos municípios envolvidos acerca do manejo clínico e estratificação de risco em saúde mental, a fim de garantir a capacitação e segurança dos profissionais no manejo dos pacientes em conjunto com o apoio ambulatorial de nível secundário da equipe na Policlínica.

Os CAPS foram implementados com o fim estratégico de superação do modelo de cuidado asilar por um modelo de base territorial e comunitário e figuram como espaços de cuidado especializado de nível secundário, sendo indicados para o acompanhamento de casos de transtornos mentais graves e com maiores graus de intensidade, em interface com o território do usuário, por conseguinte, da APS. Já em casos de transtornos mentais comuns e com menor necessidade de cuidados intensivos os dispositivos político-assistenciais da APS podem oportunizar o cuidado, uma vez que em pequena proporção há necessidade de acompanhamento por especialista em Psiquiatria.

Considerando o cuidado e a assistência no manejo de casos de saúde mental no âmbito da APS se vê a necessidade de um dispositivo ambulatorial que ordene o cuidado em âmbito secundário na interface entre CAPS e APS, uma vez que a experiência territorial demonstra uma sobrecarga dos CAPS na realização de serviços ambulatoriais que poderiam ser operados somente no âmbito da APS.

No caso de pequenos municípios que não dispõem de serviço especializado em saúde mental em seu território e redes essa situação se agrava. Uma vez que o acesso se torna ainda mais complicado e os usuários ficam sem cobertura e assistência adequadas, tendo em vista que a experiência territorial demonstra que os dispositivos da APS nesses territórios não conseguem prestar sozinhos cuidado e assistência adequados.

Diante disto, este projeto demonstrou sua relevância e se justificou na medida em que ficaram evidentes a necessidade e os resultados satisfatórios das ações especializadas no âmbito da saúde mental nos territórios propostos, realizando-se uma interface do nível secundário com o nível primário no âmbito da APS.

Ainda neste sentido, a Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou em 2008 o documento intitulado *Integrating mental health into primary care - A global perspective*. Este reforça a importância de inserir ações de saúde mental na APS e indica que transtornos mentais afetam centenas de milhões de pessoas e, se não tratados, podem acarretar sofrimento e perdas econômicas. A integração dos serviços de saúde mental na atenção primária é assim a forma mais viável de preencher essa lacuna e assegurar que as pessoas tenham os cuidados que necessitam (OMS, 2008).

Cuidar da saúde mental na atenção primária é acessível e pode trazer benefícios importantes. Entretanto, habilidades e competências são necessárias para a efetivação do cuidado e assistência, uma vez que é essencial que profissionais sejam adequadamente preparados e apoiados em seu trabalho em saúde.

Ademais, dado o caráter ordenador da rede dado à APS, seus dispositivos conformam estrategicamente a RAPS. A APS, como se vê, apresenta potência para produzir um cuidado que transcenda a lógica de fragmentação entre saberes/práticas, que torna esse serviço um campo fértil para o desenvolvimento do cuidado em saúde mental (CAMPOS; BEZERRA; JORGE, 2018).

Já com relação ao seu caráter territorial, a APS se materializa como um espaço privilegiado para a atuação de modo consistente, em termos de prevenção e promoção da saúde, frente às demandas de saúde mental (SOUZA et al., 2017; LEITE; ROCHA; SANTOS, 2018).

Assim, a operacionalização do cuidado em saúde mental no âmbito da APS realizado por este projeto configurou um avanço em termos de modelo de atenção, pois alçou desdobramentos significativos acompanhado por mudanças consideráveis nos processos de trabalho em saúde.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão e produção do cuidado em saúde mental constituem desafios para a gestão regional e municipalização da saúde. Pequenos municípios que não dispõem de serviços do componente de atenção psicossocial especializado da RAPS apresentam verdadeiros nós críticos para a garantia do acesso e resolubilidade em saúde mental, exigindo maiores esforços e planejamento das gestões em saúde no SUS.

A implantação de estratégias de regionalização da atenção psicossocial se fazem relevantes e mostram-se com grande potencial, tendo em vista a necessidade de articulação político-institucional entre atores e entes federados diversos.

Tendo em vista a relevância e potencialidade da APS, a articulação entre os níveis de atenção diversos com foco no modelo de atenção territorial e comunitário com primazia da APS se faz necessária.

Considera-se que o projeto apresentado realizou satisfatoriamente a operacionalização do cuidado em saúde mental no âmbito da APS e, por conseguinte, configurou um avanço em termos de modelo de atenção, pois alçou desdobramentos significativos acompanhado por mudanças consideráveis nos processos de trabalho em saúde.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 abr. 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10216.htm. Acesso em: 16 jan. 2020.

_____. Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017. Altera as Portarias de Consolidação no 3 e nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 dez. 2017a. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html. Acesso em: 09 fev. 2020.

_____. Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 2011. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html.

Acesso em: 16 jan. 2020.

_____. Saúde mental e atenção básica. **O vínculo e o diálogo necessários**: inclusão das ações de saúde mental na atenção básica. Brasília, DF, 2003. Disponível em:

<<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

CAMPOS, Daniella B.; BEZERRA, Indara C.; JORGE, Maria S. B. Tecnologias do cuidado em saúde mental: práticas e processos da Atenção Primária. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 71, supl. 5, p. 2228-2236, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reben/v71s5/pt_0034-7167-reben-71-s5-2101.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

LEITE, Loiva S.; ROCHA, Kátia B.; SANTOS, Liliane. M. A tessitura dos encontros da rede de atenção psicossocial. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 183-200, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tes/v16n1/1678-1007-tes-1981-7746-sol00101.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial da Saúde**. Saúde Mental: Nova concepção, nova esperança. Lisboa: OMS, 2002. Disponível em: https://www.who.int/whr/2001/en/whr01_djmessage_po.pdf. Acesso em: 03 fev. 2020.

_____. **Integrating mental health into primary care**: a global perspective. Geneva: WONCA, 2009. Disponível em: https://www.who.int/mental_health/resources/mentalhealth_PHC_2008.pdf. Acesso em: 09 fev. 2020.

SOUZA, Jacqueline et al. Saúde mental na Estratégia Saúde da Família: a percepção dos profissionais. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 70, n. 5, p. 985-992, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reben/v70n5/pt_0034-7167-reben-70-05-0935.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

ENTRE O IDEAL E O REAL: OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES NO COTIDIANO DE TRABALHO DO NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 05/07/2020.

Michele Cardoso Corrêa

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Serviço Social do Comércio do Rio Grande do Sul.
Porto Alegre - Rio Grande do Sul.
<https://orcid.org/0000-0003-2896-5077>
<http://lattes.cnpq.br/1155153699852675>

Naiane Barreto de Melo

Universidade Federal de Santa Maria.
Estatutária na Prefeitura Municipal de Charqueadas.
Charqueadas – Rio Grande do Sul.
<https://ORCID.org/0000-0001-9934-1689>

Júnia de Castro Flores

Associação de Saúde Vila Nova. Curso de Formação em Psicoterapia Psicanalítica na Esipp - Estudos Integrados de Psicoterapia Psicanalítica.
Charqueadas – Rio Grande do Sul.
<http://lattes.cnpq.br/1581773845366408>

RESUMO: Este artigo visa caracterizar, através de um relato de experiência, o cotidiano de trabalho de uma equipe multiprofissional que constitui o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) no município de Charqueadas, no estado do Rio Grande do Sul. Busca-se dialogar sobre os aspectos preconizados nos aparatos legais que norteiam a constituição e o desenvolvimento

do trabalho do NASF e abordam-se os desafios enfrentados pela equipe para executar o trabalho em consonância com o que está previsto no Sistema Único de Saúde (SUS). Apresentam-se, as possibilidades e estratégias de enfrentamento para driblar o sucateamento do SUS e efetivar o trabalho na perspectiva da integralidade no cuidado em saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Único de Saúde, Núcleo de Apoio a Saúde da Família, Equipe Multiprofissional, Desafios. Possibilidades.

BETWEEN IDEAL AND REAL: THE CHALLENGES AND POSSIBILITIES IN THE DAILY WORK OF THE FAMILY HEALTH SUPPORT CENTER

ABSTRACT: This article aims to characterize, through an experience report, the daily work of a multiprofessional team that constitutes the Family Health Support Center (NASF) in the municipality of Charqueadas, in the state of Rio Grande do Sul. About the aspects recommended in the legal apparatus that guide the constitution and development of the NASF's work and address the challenges faced by the team to carry out the work in line with what is provided for in the Unified Health System (SUS). The possibilities and coping strategies to circumvent the scrapping of the SUS and to carry out the work from the perspective of comprehensive health care are presented.

KEYWORDS: Unified Health System, Family Health Support Center, Multiprofessional team, Challenges. Possibilities.

1 | INTRODUÇÃO

A saúde constitui-se como um direito social de todos os brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988. Desta forma, este aparato legal considera que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, Art. 196).

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) é compreendida pelo Ministério da Saúde como uma das maiores conquistas sociais entre as previstas na Constituição Federal de 1988, tendo em vista que antes da implantação do SUS somente os trabalhadores com carteira registrada faziam jus ao acesso dos serviços de saúde (BRASIL, 2000). Desta forma, cabe salientar a importância de uma política pública de saúde que contemple acesso universal a toda população.

O SUS é apresentado pela Lei Orgânica da Saúde, Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, reconhece-o como uma política pública promotora de cidadania pela sua grande capacidade de inclusão e amplitude de suas ações (BRASIL, 1990a). O SUS possibilitou a participação organizada da população, através dos Conselhos Nacionais de Saúde os usuários começaram a atuar nos mais distintos setores da saúde pública, conforme institucionalizado pela Lei 8142 de 28 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990b).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades. A saúde é um direito social inerente à condição de cidadania, que deve ser assegurado sem distinção de raça, religião, ideologia política ou condição socioeconômica, a saúde é assim apresentada como um valor coletivo, um bem de todos.

O SUS é composto por um conjunto de serviços e equipamentos que visam garantir o atendimento em saúde para população usuária. A Portaria nº 4.279/2010 estabelece diretrizes para a organização da rede de atenção à saúde, tal lei destaca que os serviços de saúde são organizados através do nível de menor densidade, sendo considerado atenção primária à saúde, ao de densidade tecnológica intermediária, referenciado pela atenção secundária e o de maior densidade tecnológica, constituído pela atenção terciária à saúde (BRASIL, 2010a).

O Ministério da Saúde prevê que a porta de entrada do sistema de saúde deve ser através da Atenção Básica (AB), pelos postos de saúde, centros de saúde e unidades de saúde da família. A partir desse primeiro atendimento o cidadão será encaminhado a outras instâncias de assistência à saúde (BRASIL, 2007).

Desta forma, o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) constitui-se como um dispositivo estratégico para a melhoria da qualidade da Atenção Básica, uma vez que amplia o escopo de ações desta e, por meio do compartilhamento de saberes, amplia também a capacidade de resolutividade clínica das equipes. O NASF é composto por

profissionais de diferentes áreas de conhecimento e atua diretamente com as Equipes de Saúde da Família, compartilhando e apoiando as práticas em saúde nos territórios sob responsabilidade das equipes de AB.

A composição do NASF deve ser definida pelos próprios gestores municipais e as equipes de AB, mediante critérios de prioridades identificadas a partir das necessidades locais e da disponibilidade de profissionais de cada uma das diferentes ocupações. Assim, a organização dos processos de trabalho do NASF deve ter como foco o território sob sua responsabilidade, e deve ser estruturada priorizando o atendimento compartilhado e interdisciplinar, com troca de saberes, capacitação e responsabilidades mútuas, gerando experiência para todos os profissionais envolvidos (BRASIL, 2014).

A implementação do NASF vem de encontro ao princípio de integralidade do SUS, que diz respeito ao atendimento às necessidades da população até mesmo em suas particularidades. Entretanto, o cenário das políticas públicas e sociais no Brasil enfrenta uma série de limitações para garantir os direitos previstos no SUS. Por isso faz-se extremamente importante dialogar sobre os desafios e as possibilidades do cotidiano de trabalho dos profissionais que atuam na perspectiva de efetivar as ações previstas para o NASF.

21 O NASF NO MUNICÍPIO DE CHARQUEADAS: CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E DA EQUIPE

O município de Charqueadas pertence à Região Carbonífera do Estado do Rio Grande do Sul, mas também integra a Região Metropolitana de Porto Alegre. O município está localizado a cerca de 56 quilômetros da capital do Estado. Os Dados do Censo Demográfico do IBGE coletados em 2010 revelam que Charqueadas contava com 35.320 habitantes, sendo deste total 19.533 do sexo masculino, o que corresponde a 53,3% da população e 15.787 do sexo feminino, perfazendo 44,7% da população feminina.

Ainda segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (BRASIL, 2010b), Charqueadas conta com 97,7% de sua população residindo na zona urbana e 2,3% na zona rural. Tais dados sinalizam a necessidade de um olhar ampliado para a saúde da população residente na zona rural, embora grande parte da população encontre-se residindo na zona urbana, também se faz necessário o cuidado em saúde as minorias.

A operacionalização do SUS prevê a descentralização dos cuidados de saúde, ou seja, o município passa a ter maior importância no gerenciamento de recursos, implementação de serviços e coordenação de ações de educação, prevenção e promoção da saúde da população local. No intuito de ampliar a abrangência das ações de promoção, educação e saúde, bem como o compartilhamento do cuidado com as Equipes de Saúde da Família, o Plano Municipal de Saúde do município de Charqueadas 2008-2011 instituiu a criação do Núcleo de Apoio à Saúde da Família por meio da Portaria 154. Esta Portaria

tem como objetivo a inserção da Estratégia de Saúde da Família (ESF) na rede de serviços e o processo de territorialização e regionalização a partir da Atenção Básica.

O município de Charqueadas conta com o NASF 1 que preconiza o atendimento de 5 a 9 unidades de ESF ou AB para populações específicas (equipe consultório de rua, equipe ribeirinha e fluvial) com mínimo de 120 horas semanais, cada ocupação deve ter no mínimo 20h e no máximo 40h semanais (BRASIL, 2014). Desta forma, o município atinge a cobertura de 100% da população pelo Programa da Saúde da Família, contando atualmente com 12 Equipes de Saúde da Família distribuídas em seu território e dispõem de uma equipe de profissionais atuando no NASF na modalidade 1, servindo de referência à totalidade delas.

As diretrizes de implantação do NASF prevêm que a composição da equipe de trabalho fica a critério da gestão municipal na observância das necessidades da população e disponibilidade de profissionais em seu quadro de funcionários. No entanto é indispensável que a equipe seja composta de forma multiprofissional, contendo diferentes profissões e especialidades (BRASIL, 2014).

Atualmente o NASF do município de Charqueadas conta com uma equipe multiprofissional composta por uma Assistente Social, com carga horária de 30 horas semanais, vínculo de contrato terceirizado, duas Fonoaudiólogas, com carga horária de 40 horas semanais, com vínculos estatutários, uma nutricionista com carga horária de 40 horas semanais, vínculo estatutário e duas psicólogas com carga horária de 40 horas semanais cada, sendo uma estatutária e a outra com vínculo de contrato terceirizado.

Faz-se importante destacar as múltiplas características dos vínculos de trabalho dos profissionais que compõem a equipe, bem como, a distinção da carga horária da Assistente Social, que corresponde às regras trabalhistas do Conselho Federal de Serviço Social. Destaca-se que a articulação das diferentes profissionais faz-se essencial para o desenvolvimento do trabalho na perspectiva da interdisciplinaridade com o objetivo de cuidado ampliado em saúde.

31 A ATUAÇÃO DA EQUIPE MULTIPROFISSIONAL NA PERSPECTIVA DA INTERDISCIPLINARIDADE

A equipe multiprofissional do NASF no município de Charqueadas atua de forma interdisciplinar buscando desvendar os fenômenos através da interação das distintas áreas do conhecimento. Em relação à abordagem interdisciplinar, as autoras Mendes, Lewgoy e Silveira (2008, p. 29) destacam que “[...] Um mesmo fenômeno só pode ser compreendido, e ainda relativamente, quando abordado pela integração de diferentes informações e conhecimentos de áreas distintas”. Através de diferentes olhares e do conhecimento teórico de cada profissional a equipe do NASF em conjunto com as equipes das ESF passam a unir forças para garantir o cuidado e a proteção integral dos usuários do Sistema Único de

Saúde. A seguir destacaremos as distintas abordagens da Psicologia, Fonoaudiologia e Serviço Social na perspectiva de um olhar ampliado e interdisciplinar.

Em relação à inserção do psicólogo nas equipes do NASF destaca-se como uma forma de aproximar Saúde Mental e Atenção Básica, de modo a fortalecer ações de prevenção e promoção da saúde no território, valorizando as múltiplas ações a nível interdisciplinar. Assim, a interdisciplinaridade destaca-se no NASF, visto que sua principal articulação é apoiar e fortalecer a equipe da ESF por meio de atividades conjuntas, integradas e compartilhadas que envolvem diálogo, alternativas de trabalho conjunto e flexibilidade na maneira de pensar e agir nos serviços de saúde, considerando área de atuação de cada profissional (LOCH-NECKEL et al., 2009).

Faz-se necessário a produção de uma reflexão sobre a prática da Psicologia no NASF, fornecendo formas de qualificação em saúde mental e elaborando novas perspectivas para a realização da clínica ampliada no âmbito do SUS. O trabalho da Psicologia no NASF configura elementos particularizados referentes à política de saúde e ao funcionamento da rede no âmbito local, estendida aos vários aspectos podem contribuir para a consolidação da atenção básica, enquanto porta de entrada do SUS (LEITE; ANDRADE; BOSI, 2013).

A equipe multiprofissional que compõem o NASF de Charqueadas observa na prática as particularidades e diferentes necessidades distribuídas neste território. No tocante aos encaminhamentos dirigidos à Fonoaudiologia nas regiões mais periféricas e com maior vulnerabilidade social observa-se uma demanda majoritariamente composta por crianças em idade escolar advindas da rede municipal de educação com prejuízos na comunicação, socialização e aprendizado associados a alterações de fala identificadas pela professora de sua classe.

Entretanto, numa região com melhor infra-estrutura urbanística, maior poder aquisitivo e menor vulnerabilidade social, ocorrem mais encaminhamentos de usuários idosos, acamados e encaminhados por complicações na deglutição associadas a doenças típicas do envelhecimento. Essa diversidade revela o quão desafiador é o trabalho de uma Fonoaudióloga inserida dentro de um Programa de Saúde da Família, que exige da profissional um perfil mais generalista.

A atuação da Fonoaudiologia dentro do Sistema de saúde é bastante extensa, perpassando diferentes níveis de assistência, o que requer o desenvolvimento de distintas tecnologias de trabalho em saúde que sejam capazes de cuidar dos processos de adoecimento de pessoas e de grupos sociais de risco. Também se faz necessário desenvolver ações de promoção, prevenção e educação em saúde, diretamente relacionadas à melhoria dos indicadores de qualidade de vida e de saúde da população (MENDES, 2007).

A atuação da Fonoaudiologia no NASF prevê a realização de ações de promoção e educação em saúde, o desenvolvimento de atividades em grupo dentro das unidades de saúde da família e nas instituições pertencentes à área de abrangência das equipes,

participação em grupos de saúde mental e atuação em sala de espera, além da realização de visitas domiciliares e discussão de caso (SANTOS et al, 2009). Entretanto, observa-se que o trabalho da fonoaudióloga encontra-se habitualmente mais focado na esfera clínico-assistencial em razão da alta demanda por consultas e atendimentos clínicos oriundos das unidades de saúde da família e, especialmente, pela falta de outros equipamentos de atenção especializada para prestação de atendimento exclusivamente voltado às especificidades de cada paciente.

O trabalho da Fonoaudiologia no NASF também perpassa ações de educação e promoção de saúde por meio da capacitação das equipes quanto aos critérios de encaminhamento para avaliação fonoaudiológica. Além disso, propõem-se realização de palestras voltadas a grupo de Incentivo à Qualidade de Vida, integrados também pela Assistente Social, Nutricionista e Psicóloga da equipe. Realiza-se palestra em Grupos de convivência de Idosos coordenados por USFs em parceria com a equipe de ESF como tema “Fonoaudiologia contra o Ronco”, palestra em Grupos de Gestantes coordenados pelas equipes de USF em parceria com a Psicóloga da equipe com o tema “Amamentação e Introdução de alimentação complementar”, entrega de material informativo abordando aspectos que relacionam os passos de uma refeição segura e a prevenção de engasgos, elaboração e compartilhamento de cartilhas voltadas a cuidadores de pacientes acamados com complicações de deglutição e desenvolvimento de grupo de Apoio ao desenvolvimento da Linguagem Infantil com a participação de crianças e seus responsáveis.

Em relação ao Serviço Social, esta categoria profissional tem importante papel na composição da equipe do NASF, tendo em vista, as diversas demandas sociais que perpassam os atendimentos em saúde. O Assistente Social tem como objeto de trabalho as expressões da questão social, para Netto (2001, p.45-46), ela “[...] está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da ‘questão social’, na sua integralidade, longe de qualquer uncausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais etc”.

No cenário de atuação do Assistente Social as expressões da questão social se manifestam nas situações de violação de direitos, pobreza, desemprego, doença, vulnerabilidade social, violência física, sexual, verbal, psicológica, negligência, dentre outras situações que expõem a população a riscos individuais e coletivos. Em consonância com o Código de Ética do Assistente Social (BRASIL, 1993), este profissional trabalha na defesa e garantia dos direitos humanos, buscando a ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos da população.

As atribuições e intervenções do Assistente Social no NASF se colocam de forma ampliada e dinâmica, exigindo um direcionamento ético-político deste profissional. Destaca-se ainda que sua atuação profissional encontra-se em sintonia com o documento instituído pelo CFESS que prevê os “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais

na Política de Saúde” (BRASIL, 2010c). Dentre as suas principais atividades destacam-se a democratização da informação por meio de atendimentos individuais e coletivos perpassando o esclarecimento sobre os direitos sociais da população usuária. Busca-se conhecer e intervir na realidade social, familiar e cultural vivenciada pelos usuários por meio da realização de visitas domiciliares, entrevistas e grupos. O profissional do Serviço Social elabora estudos socioeconômicos e relatórios sociais, com vistas a subsidiar a construção de laudos e pareceres sociais na perspectiva de garantia de direitos e de acesso da população aos serviços sociais e de saúde. Destaca-se ainda, os pareceres e manifestações técnicas do Assistente Social construídos coletivamente com a equipe interdisciplinar.

O Assistente Social coloca-se como importante ator na mobilização da rede intersetorial, tendo por objetivo a articulação e a comunicação dos distintos serviços e políticas públicas e sociais. Para Bellini et al.; (2013, p.05) “a intersetorialidade é um modelo de gestão que leva em consideração vários setores que devem interagir mutuamente, compartilhando diferentes saberes [...]”. As demandas complexas dos usuários exigem o trabalho na perspectiva da intersetorialidade, a fim de criar estratégias de enfrentamento para determinados fenômenos, na qual, não serão em suma apenas demanda da política de saúde.

O Serviço Social no NASF visa discutir e refletir permanentemente com as equipes de ESF a realidade social dos usuários e as formas de organização social dos territórios, desenvolvendo estratégias para intervir com suas adversidades e potencialidades. Neste sentido, busca-se fortalecer os vínculos familiares e comunitários, na perspectiva de incentivar o usuário, a sua família e sua comunidade a se tornarem sujeitos do processo de promoção, proteção, prevenção, recuperação e reabilitação da saúde.

Contudo, considera-se fundamental o trabalho da equipe multiprofissional na perspectiva da interdisciplinaridade. As autoras Mito e Nogueira (2008) sinalizam sobre o processo de desenvolvimento de uma postura profissional que viabilize um olhar ampliado das especificidades que se conjugam no âmbito das profissões, através de equipes multiprofissionais, visando integrar saberes e práticas voltadas à construção de novas possibilidades de pensar e agir. Através deste olhar ampliado, a equipe do NASF em conjunto com as equipes das ESFs constrói múltiplas possibilidades de cuidados em saúde do usuário do SUS.

41 O NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE CHARQUEADAS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Conforme o Caderno de Atenção Básica, o Núcleo de Apoio a Saúde da Família desenvolve o trabalho compartilhado e colaborativo com as Unidades de Saúde da Família (USF) e deve estar pautado em pelo menos duas dimensões: “clínico-assistencial e técnico-pedagógica. A primeira produz ou incide sobre a ação clínica direta com os usuários; e a segunda produz ação de apoio educativo com e para as equipes” (BRASIL, 2014, p. 17).

Além disso, o trabalho do NASF é orientado pelo referencial teórico-metodológico do apoio matricial, na qual prevê uma discussão técnica a respeito das dificuldades ou dos limites das equipes de Atenção Básica diante das demandas e das necessidades de saúde dos usuários correspondente ao território onde está localizada a Unidade de Saúde. A partir do Apoio Matricial busca-se:

contribuir para o aumento da capacidade de cuidado das equipes apoiadas, para ampliar o escopo de ofertas (abrangência de ações) das Unidades Básicas de Saúde (UBS), bem como para auxiliar articulação de/com outros pontos de atenção da rede, quando isso for necessário, para garantir a continuidade do cuidado dos usuários. Esses objetivos do apoio matricial do NASF se materializam por meio do compartilhamento de problemas, da troca de saberes e práticas entre os diversos profissionais e da articulação pactuada de intervenções, levando em conta a clareza das responsabilizações comuns e as específicas da equipe de AB e dos diferentes profissionais do NASF (BRASIL, 2014, p. 17).

No município de Charqueadas enfrentamos diversos desafios que perpassam o cotidiano profissional dos trabalhadores do Sistema Único de Saúde, mediante um cenário de sucateamento das políticas públicas os instrumentos necessários para efetivar o trabalho são escassos. Desta forma, os profissionais encontram estratégias para conseguir efetivar o que está preconizado nos aparatos legais.

Um dos principais enfrentamentos vivenciados pela equipe do NASF está relacionado à falta de transporte (carro) para o deslocamento da equipe nas 12 Unidades de Saúde existentes no município. Sendo assim, a equipe tem acesso ao carro em dois turnos durante a semana, sendo um turno utilizado pelo Serviço Social para realização de visitas domiciliares e o outro turno, o carro é utilizado para o deslocamento da equipe até as ESFs para realização do apoio matricial.

Desta forma, a coordenadora da equipe elabora um cronograma onde inclui duas unidades de saúde por turno/semana, a partir desta organização precisa-se de seis semanas para contemplar o apoio matricial em todas as Unidades de Saúde do município. Mediante este desafio, a equipe do NASF criou alguns canais de comunicação para facilitar o contato com as ESFs. Estabeleceu-se que todos os casos, que precisam de um olhar dos profissionais que compõem a equipe do NASF, devem ser encaminhados por e-mail, utilizando um documento de referência contra-referência. Neste documento o profissional da ESF, normalmente o médico ou a enfermeira, fazem o relato do caso, descrevendo aspectos relacionados a saúde, contexto familiar e social, dentre outras informações pertinentes à situação, no qual irão dar subsídios para o profissional que recebe esta demanda. Neste e-mail o profissional da ESF nomeia a categoria profissional na qual acredita que o caso deve ser acompanhado.

Os casos encaminhados por e-mail normalmente são discutidos em apoio matricial, tendo em vista, que o NASF não se destina apenas no recebimento dos casos, mas

também na construção coletiva entre os profissionais em busca de estratégias para o desenvolvimento, encaminhamento e acompanhamento de cada situação. Os profissionais que atuam nas ESFs também acessam os profissionais do NASF através do contato telefônico e também contato presencial, tendo em vista, que as seis integrantes da equipe estão localizadas nas diversas Unidades de Saúde no município de Charqueadas.

Outro aspecto importante a ser destacado está relacionado às terapias, o município não disponibiliza de um Centro de Especialidades, desta forma, em muitos casos, as profissionais da psicologia e da fonoaudiologia são requisitadas para desenvolver terapias aos usuários do SUS. O atendimento clínico também é previsto no desenvolvimento do trabalho do NASF, entretanto, a excessiva demanda de atendimentos impede que estas profissionais desenvolvam ações mais intensas na perspectiva de promoção e prevenção de saúde. Além de serem cobradas pelos usuários e gestão a darem conta desta demanda. Tais aspectos refletem as particularidades que implicam diretamente no desenvolvimento do trabalho.

Faz-se essencial o planejamento de ações que minimizem a busca dos usuários por intervenções de caráter curativo que se apoia na lógica estabelecida que considera o NASF como um serviço ambulatorial de especialidades e não como parte integrante da rede de cuidado. Constatam-se também limites relacionados à operacionalização e logística do trabalho que envolve disponibilidade de tempo para planejamento, espaços destinados ao desenvolvimento de grupos nas USFs e adjacências, transporte para o deslocamento do profissional que não dispõem de veículo próprio, de maior envolvimento das equipes de ESF na elaboração e desenvolvimento de ações de saúde em seu território, de uma mudança de consciência da população atendida que apresenta baixa adesão a ações de caráter educativo e preventivo associada a cobranças por atendimentos clínicos por parte das equipes, gestão, orientadoras de escolas do município e usuários.

Neste sentido, o profissional atuante no NASF deve dispor de múltiplas competências técnicas e teórica relacionada a sua categoria profissional, bem como, do Sistema Único de Saúde para atuar nas diversas demandas advindas da política de saúde. Soma-se a isso a exigência de profissionais que busquem estratégias de enfrentamentos dos desafios e limites impostos pelo sucateamento das políticas públicas. E também profissionais que estejam dispostos a trabalhar de forma interdisciplinar, reconhecendo a importância da troca de experiências e construção coletiva do trabalho no SUS.

5 | CONCLUSÃO

Compreende-se que o Núcleo de Apoio à Saúde da Família no município de Charqueadas enfrenta diversos desafios para a sua execução, tais como, a dificuldade de recursos para o deslocamento de profissionais, o número de unidades de saúde vinculadas ao NASF que superam o preconizado para modalidade em que atuamos. As

altas expectativas dos idealizadores do programa que parecem deslocadas da realidade concreta para o desenvolvimento do trabalho e ainda a alta rotatividade de enfermeiros e médicos na composição das equipes de saúde da família, e vínculo de contratação intermitente das Agentes de Saúde que obstaculizam a manutenção de um projeto de construção de atenção em saúde longitudinal que fomente a integração entre os equipamentos de saúde, assistência social e educação para consolidação de um olhar integrativo e holístico sobre o homem em suas múltiplas dimensões cuidando não apenas dos sintomas físicos, mas entendendo as causas que o originaram. Entretanto, faz-se importante destacar que a política de saúde no país vem enfrentando diversos cortes de verbas e conseqüentemente tem-se o sucateamento dos equipamentos, desta forma os profissionais desenvolvem o trabalho com o mínimo de recursos oferecidos pela gestão da política de saúde pública.

Por outro lado, salientamos que em um cenário de desmonte de políticas públicas, o SUS resiste. Mesmo com o mínimo de recursos, existem profissionais extremamente qualificados e empenhados para desenvolver o trabalho na perspectiva da integralidade no cuidado. O profissional que compõe a equipe do NASF, bem como, as demais equipes de saúde precisa desenvolver estratégias que contribuam no cuidado humanizado do usuário atendido pelo SUS. As ações desenvolvidas pelo NASF junto à comunidade e as Unidades de Saúde da Família são possibilidades de prevenção de doença e promoção de saúde essenciais para a população que vive nos territórios atendidos pelas ESFs.

Sendo assim, entre o ideal e o real, a equipe do NASF no município de Charqueadas desenvolve o trabalho de forma singularizada, ajustando suas ações entre os moldes prescritos pelo Ministério da Saúde em sua idealização, aos objetivos do Plano Municipal de Saúde em sua implantação e às expectativas e necessidades da população atendida. Entende-se que esse é um processo de trabalho de construção coletiva de vários atores e visa ampliar o conceito de cuidado em saúde, estabelecendo uma mudança de paradigma do modelo biomédico voltado para a cura de doenças agudas para um modelo de prevenção que visa intervir não apenas no tratamento de sintomas, mas na prevenção, promoção de bem estar físico, mental e social, compreendendo e respeitando as particularidades do indivíduo e do meio em que ele está inserido.

Para tanto como forma de aproximar o ideal e o real, propomos enquanto Equipe do NASF, a aplicação de pesquisa de levantamento de dados epidemiológicos para caracterização da população atendida pelo SUS no município, bem como, a discussão junto à gestão de estratégias para sanar a carência de carros disponíveis ao transporte das profissionais. Faz-se essencial o estabelecimento de uma agenda de reuniões intersetoriais incluindo representantes de todos os equipamentos de saúde e das demais políticas públicas do município, com o objetivo de promover a discussão dos processos de trabalho, planejamento e coordenação compartilhada de ações conjuntas junto à comunidade atendida e também a implantação de estratégias de escuta e chamamento

à participação de membros influentes das comunidades nas ações desenvolvidas pelo NASF em seus territórios. Compreendemos que a partir de lutas coletivas, buscaremos a constante melhoria na qualidade dos serviços e atendimentos disponíveis pelos SUS.

REFERÊNCIAS

- BELLINI, Maria Isabel Barros.; et al. Políticas públicas e intersectorialidade em debate. **I Seminário Internacional Sobre Políticas Públicas, Intersectorialidade e Família**, Porto Alegre, RS, EDIPUCRS, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. **Lei nº 8.080**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília - DF, de 19 de setembro de 1990a.
- _____. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília - DF, 1990b.
- _____. **Código de Ética do/a Assistente Social**. Lei n. 8.662 de 1993 de regulamentação da profissão. - 10ª. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2012].
- _____. **Sistema Único de Saúde, SUS Princípios e Conquistas**. Brasília, DF, dezembro de 2000.
- _____. Cartilha Entendo o SUS. Ministério da Saúde. Brasília - DF, 2007.
- _____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 4.279/2010**. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília – DF, de 30 de dezembro de 2010a.
- _____. **Portal do IBGE**, Dados do Censo Demográfico, 2010b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/charqueadas/panorama>. Acesso em 29 de Agosto 2018.
- _____. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde**. CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. Brasília/DF, 2010c.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde e Departamento de Atenção Básica. **Cadernos de Atenção Básica, Núcleo de Apoio à saúde da Família – Volume 1: Ferramentas para a gestão e para o trabalho cotidiano; número 39**. Brasília-DF, 2014.
- _____. Portal do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde. Disponível em www.dab.saude.gov.br/portaldab/. Acesso em: 11 de Setembro 2018.
- LEITE, Débora Cabral.; ANDRADE, Andréa Batista.; BOSI, Maria Lúcia Magalhães. A inserção da psicologia nos núcleos de apoio à saúde da família. Physis: Revista de Saúde Coletiva. Vol.23 no.4 rio de janeiro oct./dec. 2013.

LOCH-NECKEL, G.; et al. Desafios para a ação interdisciplinar na atenção básica: implicações relativas à composição das equipes de Saúde da Família. **Ciênc. saúde coletiva**. Rio de Janeiro, p. 1463-1472, 2009.

MENDES, Jussara Maria Rosa.; LEWGOY, Alzira Maria B.; SILVEIRA, Esalva Carvalho. Saúde e Interdisciplinaridade: mundo vasto mundo. **Revista Ciência e Saúde**, Porto Alegre, v. 1. n. 1, jan./jun. 2008.

MENDES, VLF. **Uma clínica no coletivo: experimentações no Programa de Saúde da Família**. São Paulo: Hucitec; 2007. 165p. (Saúde Loucura, 21).

MIOTO, Regina Célia Tamaso.; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Sistematização, Planejamento e Avaliação das Ações dos Assistentes Sociais no Campo da Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Orgs.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho social**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis n° 3**. Rio de Janeiro: Grafinile; junho/2001 – ABEPSS.

PMC/SMS. PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. **Plano Municipal de Saúde 2008-2011**. Charqueadas-RS. Disponível em: www.charqueadas.rs.gov.br/saude/menuh/plano/plano.pdf. Acesso em: 3 de Setembro 2018.

SANTOS, RBP.; et al. Participação da Fonoaudiologia no Núcleo de Apoio à Saúde da Família: relato de experiência na UNIVALI – SC. In: 17o Congresso Brasileiro de Fonoaudiologia; 2009; out 21-24; Salvador. **Rev. Soc. Bras. Fonoaudiol.** 2009; (SuplEsp): 1778. 2

PAGAMENTO POR DESEMPENHO EM SERVIÇOS DE SAÚDE NO PACTO PELA SAÚDE (PS) ENTRE 2006 E 2011: UMA DISCUSSÃO NO ÂMBITO DO CICLO DE VIDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Data de aceite: 01/10/2020

Edmar Aparecido de Barra e Lopes

<http://lattes.cnpq.br/2409046536462524>

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento do pagamento por desempenho em serviços de saúde no âmbito do Pacto pela Saúde (PS), no período de 2006 a 2011, no Sistema Único de Saúde (SUS). Compreendida como política pública específica e com fases distintas, a análise dos resultados dessa nova forma de política, gestão e financiamento desse sistema é precedida de uma discussão conceitual do ciclo de vida das políticas públicas. Para alcançar os objetivos definidos, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica compreendendo as referências fundamentais sobre o tema. Ademais, foram utilizadas fontes primárias referentes ao arcabouço jurídico do SUS. Concluímos que o pacto não ampliou expressivamente a cooperação entre os entes federados, além disso, muitos de seus problemas crescentes de eficiência de gestão e financiamento encontram-se muito mais associados às reformas neoliberais que vem sendo realizadas nesse sistema a partir dos anos de 1990, traduzindo uma crescente tensão entre a área da saúde e a área econômica.

PALAVRAS-CHAVE: Pacto pela Saúde (PS), Pagamento por desempenho, Serviços de saúde, Ciclo de vida, Políticas públicas.

PAGO POR DESEMPEÑO EN SERVICIOS DE SALUD EN EL PACTO POR LA SALUD (PS) ENTRE 2006 Y 2011: UNA DISCUSIÓN DENTRO DEL ALCANCE DEL CICLO DE VIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo analizar el desarrollo del pago por desempeño en los servicios de salud bajo el Pacto por la Salud (PS), de 2006 a 2011, en el Sistema Único de Salud (SUS). Entendido como una política pública específica y con diferentes fases, el análisis de los resultados de esta nueva forma de política, gestión y financiamiento de este sistema está precedido por una discusión conceptual del ciclo de vida de la política pública. Para lograr los objetivos definidos, se realizó una amplia investigación bibliográfica, que comprende las referencias fundamentales sobre el tema. Además, se utilizaron fuentes primarias que se refieren al marco legal del SUS. Concluimos que el pacto no expandió significativamente la cooperación entre las entidades federadas, además, muchos de sus crecientes problemas de gestión y eficiencia financiera están mucho más asociados con las reformas neoliberales que se han llevado a cabo en este sistema desde la década de 1990, traduciendo una tensión creciente entre el área de salud y el área económica.

PALABRAS CLAVE: Pacto de Salud (PS), Pago por desempeño, Servicios de salud, Ciclo de vida, Políticas públicas.

PAYMENT FOR PERFORMANCE IN HEALTH SERVICES IN THE PACT FOR HEALTH (PS) BETWEEN 2006 AND 2011: A DISCUSSION WITHIN THE SCOPE OF THE PUBLIC POLICY LIFE CYCLE

ABSTRACT: This article aims to analyze the development of payment for performance in health services under the Pact for Health (PS), from 2006 to 2011, in the Unified Health System (SUS). Understood as a specific public policy and with different phases, the analysis of the results of this new form of policy, management and financing of this system is preceded by a conceptual discussion of the life cycle of public policies. In order to achieve the defined objectives, a wide bibliographic research was carried out, comprising the fundamental references on the theme. In addition, primary sources referring to the SUS legal framework were used. We conclude that the pact did not significantly expand cooperation between federated entities, in addition, many of its growing problems of management and financing efficiency are much more associated with the neoliberal reforms that have been carried out in this system since the 1990s, translating a growing tension between the health area and the economic area.

KEYWORDS: Health Pact (PS), Performance payment, Health services, Life cycle, Public policy.

1 | INTRODUÇÃO

As políticas públicas na área da saúde fazem parte de um campo de ação do Estado voltado para o desenvolvimento das condições de saúde da população. Quando comparadas a outras políticas sociais, elas distinguem-se pelo seu papel em organizar as funções públicas governamentais para promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva (LUCCHESI *et al.*, 2004). Cabe destacar, nesse sentido, que a organização do sistema único de saúde no país deve estar orientada pela Constituição Federal de 1988, perante a qual devem ser observados alguns princípios norteadores, a saber: o da universalidade e equidade no acesso às ações e serviços, o das diretrizes de descentralização da gestão e o da integralidade do atendimento e de participação da comunidade.

Acrescentamos ainda que uma boa política pública também corresponde àquelas formas de intervenção do Estado para resolver problemas específicos e realizadas de forma democrática (LAHERA, 2004). Desse modo, é fundamental para uma compreensão crítica de uma política pública na área da saúde, e em qualquer outra área, voltarmos-nos para as relações de reciprocidade entre política e políticas públicas.

Assim, é fundamental o desenvolvimento uma análise crítica para aprofundar reflexões e debates sobre essa realidade complexa. De outro modo, é importante direcionarmos esforços para a construção de uma compreensão que tome a política de saúde e da saúde enquanto direito universal e dever do Estado, que não pode ser analisado independentemente de sua historicidade e processos sociais, políticos, econômicos etc. (PAULO NETTO, 2011).

Nesse contexto, é importante destacar que o pagamento por desempenho em serviços de saúde no Pacto pela Saúde (PS) entre 2006 e 2011, enquanto política pública específica na área da saúde, está profundamente enraizado num contexto que vem sofrendo sistemáticas investidas de tendência neoliberal. Sendo que essas tem resultado na regressão de direitos já alcançados, representada pelo recente avanço de processos de terceirização, de focalização e de privatização da saúde.

2 | ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A discussão que desenvolveremos a seguir põe em foco esta nova forma de política, gestão e financiamento do sistema de saúde: o pagamento por desempenho em serviços de saúde no Pacto pela Saúde (PS), voltando o olhar ao período compreendido entre 2006 e 2011¹, a partir da perspectiva do ciclo de vida das políticas públicas.

Trata-se de estudo fundamentado em análise de bibliografia especializada nacional e internacional, de livre acesso. O ponto de partida do estudo foi o ano de 2018, em que este autor se debruçou sobre ampla bibliografia nacional e internacional, estudando aspectos teóricos e históricos gerais relacionados à formação das políticas públicas enquanto campo, bem como sobre questões específicas dessa formação no Brasil contemporâneo, objetivando publicação, em 2019, de livro intitulado “Políticas públicas: temas, problemas e perspectivas”.

No bojo de tais leituras, foram acessadas também ampla bibliografia especializada sobre: a) processo de descentralização e regionalização do SUS no contexto do Pacto pela Saúde; b) avaliação de desempenho de sistemas de saúde; c) avaliação de desempenho do SUS; d) metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro; entre outros.

Desse conjunto de leituras, resultou o desafio de analisar o pagamento por desempenho em serviços de saúde no Pacto pela Saúde (PS), entre 2006 e 2011. Tal

recorte se justifica porque 2006 é o ano de aprovação do Pacto pela Saúde (PS)² e setembro

1. De acordo com Who (2000 *apud* ALBUQUERQUE; MARTINS, 2017: 119): “(...) A partir da publicação do relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS) no ano 2000, a avaliação de desempenho de sistemas de saúde é colocada no centro do debate (...)”. E continuam os últimos, ao destacarem que: “(...) Embora a divulgação do ordenamento do desempenho e a metodologia tenham sido bastante criticadas, a OMS protagonizou amplo processo de consulta, discussão e proposições metodológicas nos níveis nacional, regional e internacional” (VIACAVA, 2004 *apud* ALBUQUERQUE; MARTINS, 2017: 119). Acrescentam ainda que: “(...) No Brasil, no âmbito acadêmico, chegou-se a um consenso quanto à importância da avaliação do desempenho, resultando na elaboração de um quadro teórico-conceitual, proposto pelo Projeto de Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde (Proadess), que permitisse compreender quais e como se inter-relacionam os fatores que influenciam a eficiência, a efetividade e a equidade no desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS) com a finalidade de subsidiar a formulação de políticas e monitorar as desigualdades no acesso e na qualidade dos serviços recebidos. Inspirado nas propostas canadense, australiana, inglesa e da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), o quadro teórico-conceitual do Proadess é composto por dimensões e subdimensões, estas últimas, operacionalizadas por indicadores de saúde, socioeconômicos, demográficos e de desempenho” (VIACAVA, 2004 *apud* ALBUQUERQUE; MARTINS, 2017: 119)

2. Segundo Brasil (2006a, 2006b), nesse ano, o Pacto pela Saúde (PS): “(...) aprovado nas distintas instâncias, é divulgado com três componentes: (i) Pacto pela Vida, conjunto de compromissos sanitários considerados prioritários, compromisso assumido de forma tripartite; (ii) Pacto de Gestão, que objetiva valorizar a relação solidária entre gestores,

de 2010 é a data em que já havia ocorrido a adesão gradual ao PS por todos os estados e por 3.789 municípios, representando 68,1% dos municípios do país (LIMA *et al*, 2012).

3 I UMA ANÁLISE NO ÂMBITO DO CICLO DE VIDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A preocupação com a explicação do processo político de identificação de fases distintas do processo de configuração de políticas públicas surgiu paralelamente ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, sobretudo no último. Em outros termos, num contexto de busca da racionalização do Estado e da política pública fortemente marcado por tendências analíticas, pela mitificação do racionalismo e do tecnicismo, sobretudo no pós Segunda Guerra Mundial, quando intensificam-se, nos Estados Unidos e Inglaterra, métodos de análise que procuravam subsidiar governos na identificação e resolução de seus problemas, desenvolve-se teorias e ideias baseadas em conhecimentos científicos, visando controlar as ações e intervenções políticas (CAPELLA, 2006), o que consistia em subordinar a *politics* à *polities*. A ideia era conhecer as demandas da sociedade e o processo político decisório na sua efetividade, ou seja, reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos.

Dois dos primeiros autores que subsidiaram a consolidação teórica desse campo de análise e do enfoque das fases foram Lasswell e Lerner (1951), cientistas sociais que iniciaram, nos anos 1930/1940, uma abordagem que unificava Sociologia, Psicologia, Administração, Ciência Política etc., a fim de estudar os problemas públicos e a política³.

Nessa linha, Baptista e Rezende (2011), em obra intitulada “The Policy Sciences”, defendem a tese da simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios, restritos ao âmbito governamental, a saber: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término; 7) avaliação⁴. As mesmas autoras, argumentam que Lindblom (1959) foi um precursor no campo da análise da política e de suas fases de configuração e um crítico agudo do modelo proposto por Lasswell e Lerner (1951), por identificar nesse uma forma de pensar a política como se ela fosse um processo meramente administrativo e funcional, dividido em etapas estanques. Também propôs a necessidade de um modelo que considerasse o poder e a interação entre as fases, ressaltando a necessidade de levar em conta ou reconhecer como pressuposto o fato de que o processo decisório e político é um processo interativo e complexo, sem início ou fim.

definindo diretrizes e responsabilidades expressas em Termos de Compromisso de Gestão; e (iii) Pacto em Defesa do SUS, que reflete os compromissos entre os gestores com a consolidação do processo de Reforma Sanitária e articula ações que visam a qualificar e assegurar o SUS como política pública (...).”

3. Baptista e Rezende (2011) chamam atenção também para a necessidade de não desconhecermos a contribuição do trabalho de Simon (1947), que aplica sua teoria sobre escolha, a tomada de decisões administrativas para especificar problemas organizacionais.

4. Segundo Parsons (1997), uma das fragilidades dessa proposta é que a mesma entende a construção de políticas públicas, a partir de uma lógica simples e linear e que concebe tal fenômeno como algo que tem sua dinâmica restrita aos limites do aparelho estatal

Baptista e Rezende (2011) afirmam ainda haver novas críticas ao referido modelo de Lasswell e Lerner, críticas essas feitas por Brewer (1974), ao destacar a ideia de que as políticas públicas possuíam um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso. Nesse sentido, ao inovar com a introdução da noção de política pública como ciclo contínuo, Brewer propõe uma nova fase nesse ciclo que previa o debate governamental e que fora denominada por ele de fase do reconhecimento do problema. Dessa forma, esse autor decompõe o processo decisório em seis etapas, a saber: 1) invenção; 2) estimativa; 3) seleção; 4) implementação; 5) avaliação; 6) término. É importante observar ainda que, assim como Brewer (1974), muitos outros analistas da política pública também partiram das etapas propostas por Lasswell e Lerner (1951) para desenvolver seus estudos.

Segundo Viana (1996), as críticas que tem como objeto os ciclos do processo decisório de política pública, em geral, eram e são elaboradas a partir de estudos de situações concretas e tendo como base a identificação de características: a) das agências públicas (fazedoras de políticas); b) dos atores participantes; c) das inter-relações entre as agências e os atores e; d) das variáveis que influenciam esse processo. Destaca também que, cada vez mais, essas críticas aos tradicionais modelos de ciclos da vida da política pública convergem no reconhecimento de que, em cada fase (sem descuidar de suas particularidades), tende a ocorrer novas decisões políticas.

Em relação ao debate sobre o ciclo de vida das políticas públicas, merece especial atenção a contribuição de dois autores: Howlett e Ramesh (1995), responsável por condensar o ciclo da política pública em cinco etapas, a saber: 1) definição/montagem da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação; 5) avaliação. Segundo esses autores, nesse modelo prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, na sequência, é implementada e, depois, avaliada, dando início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Cumpre ressaltar que essa é uma das ideias de ciclo de vida das políticas públicas mais divulgadas e trabalhadas nos estudos de política.

A ideia de ciclo de vida da política pública, tal como apresentada acima, embora seja uma das propostas ou modelos mais compartilhados nos estudos atuais de políticas públicas, é muito criticada como sendo um modelo de caráter funcionalista e racional e que tenta manter o controle sobre o processo político. Viana (1996), discorre sobre vantagem e desvantagem deste modelo. Em relação à primeira, destaca, principalmente, a possibilidade de demonstrar que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política pública. Ressaltando, por conseguinte, a necessidade de se conhecer as especificidades de cada um desses momentos para, talvez, realizar melhor intervenção sobre o processo da política pública. No que tange à segunda, chama a atenção para o risco de tratar cada uma dessas fases de forma estanque e não integrada e mesmo descolada de seu contexto sociocultural específico.

Aprofundaremos a noção de ciclo de vida de políticas públicas a partir dos principais conceitos e características de cada uma das suas fases, com o objetivo de uma melhor compreensão sobre os limites e possibilidades do modelo proposto por Howlett e Ramesh (1995)⁵.

A partir de tal modelo de produção/dinâmica das políticas públicas, Kingdon (1984), em um original estudo sobre políticas públicas (de saúde e transportes, desenvolvidas nos EUA), buscou compreender porque alguns temas relativos a essas áreas passaram a integrar a agenda e outros não, ou seja, quando e de que forma um problema entrava ou não na agenda decisória de um governante. Ou ainda: por que e como alguns problemas são reconhecidos e outros não? Nessa obra, esse autor percebeu que os problemas apresentam-se de formas distintas e ganham diferente atenção do governo, configurando o que ele chamou de agenda. Ou seja, o conjunto de problemas ou assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram atenção num determinado momento. Também destacou nesse estudo que a agenda pode e costuma ser alterada quando muda o cenário político (CAPELLA, 2006).

Na mesma linha, esse estudo diferencia três tipos de agendas conforme diferentes *status* dos problemas no âmbito governamental identificadas pelo autor em questão, tal como segue: a) agenda sistêmica ou não governamental: lista de assuntos ou problemas do país, colocada pela sociedade e que disputam espaço para tentar entrar na agenda governamental; b) agenda institucional ou governamental: problemas que obtêm atenção do governo, mas não estão na mesa de decisão e; c) agenda decisória ou política: lista de problemas que estão sendo trabalhados nos processos decisórios. E, no mesmo sentido, reconhece-se que uma das riquezas desse trabalho reside no modo como o autor analisa a entrada de novos problemas na agenda decisória. Particularmente, ao defender que tal processo, não se dá de forma necessariamente incremental/gradual.

Também sobre Kingdon (1984), Baptista e Rezende (2011) destacam alguns pontos da contribuição do mesmo, tais como os que seguem: a) novos problemas incluídos na agenda decisória ocorrem sobretudo em função das características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas; b) é um autor que se utiliza da teoria das organizações (compreensiva, racional e incremental) e, particularmente, o modelo de análise intitulado *garbage can* (modelo da lata de lixo) de Cohen, March e Olson (1972); c) considera que a entrada de novos problemas na agenda decisória é resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão, por exemplo, fluxo de problemas, fluxo de soluções, fluxo de alternativas, fluxo político etc.

Essa mesma análise sobre Kingdon (1984) joga luz sobre o fato de que ele compreende a constituição da agenda no ciclo das políticas públicas de forma a denominá-la de múltiplos fluxos. De forma resumida, cada um dos três fluxos propostos por esse

5. Adotaremos a denominação das fases, segundo o modelo proposto por Howlett e Ramesh (1995), com contribuição complementar de outros autores e seus modelos no diálogo com a ideia de ciclo

autor caracterizam como: a) fluxo de problemas; b) fluxo de alternativas e soluções; e c) fluxo da política. Ademais, consideram que o primeiro remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação; o segundo é constituído por propostas rotineiramente elaboradas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesses etc., e o terceiro é a dimensão política propriamente dita, na qual as coalizões são construídas a partir de barganhas e negociações. Cada um desses três fluxos tem vida própria e seguem seus caminhos de forma relativamente independente e, em alguns momentos, esses fluxos manifestem a tendência de convergir, criando janelas de oportunidade, ou seja, entrada de um tema na agenda decisória do governo.

Igualmente importante é o que ressalta Capella (2006), ao apontar que, no autor em tela, os atores de uma determinada política pública mantêm seus problemas e soluções à mão, uma vez que, quando a janela de oportunidade é aberta, a mesma tem caráter provisório e não se mantém aberta por muito tempo. De outro modo, a oportunidade de mudança na agenda decisória cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais.

Em relação à fase formulação da política, Hawlett e Ramesh (1995) sustentam que se trata do momento - dentro do governo - no qual se formulam soluções e alternativas para o problema, ou seja, momento de construir pontes entre intenções e ações planejadas de intervenção para solucionar o problema. Já em relação à fase de tomada de decisão, defendem que é aquela: "(...) que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação". De tal forma que: "(...) na fase de tomada de decisão, desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção".

Afirmam também que: "(...) neste modelo de análise, as fases de formulação e tomada de decisão ganham centralidade (...), pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação" (HAWLETT; RAMESH, 1995 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011:148-149)⁶.

Viana (1996), por sua vez, propõe que a fase de formulação seja dividida em três subfases: a primeira, transformação de massa de dados em informações relevantes; a segunda, combinação de valores e princípios com informações factuais para produzir

conhecimento sobre a ação; e a terceira, transformação do conhecimento empírico e

6. Baptista e Rezende (2011, pp. 148-149) não deixam de lembrar pontos importantes sobre tal fase do ciclo da política pública. Ao afirmarem que: a) "(...) se explicitam as escolhas políticas de uma autoridade, em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada"; b) "(...) especialistas reconhecem que (...) embora se possa buscar entender as escolhas políticas dos formuladores e autoridades, elas estão inseridas numa cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões"; c) "(...) raramente todas as decisões relevantes podem ser tomadas durante estas fases, isso porque muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos"; d) "(...) muitas regras institucionais limitam o raio de ação de quem toma as decisões, mobilizando instâncias hierárquicas governamentais diferenciadas dentro de um Estado que possui formas específicas de funcionamento"; e) "(...) é muito comum que decisões só possam ser tomadas quando todos os fatos estão à disposição dos implementadores, visto que muitas vezes há falta de informação sobre os processos envolvidos"; f) "(...) é recorrente entre especialistas a constatação de que no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política de implementação"

normativo em ações públicas. Enquanto Secchi (2013) prefere separar a fase de formulação em dois estágios/etapas: 1) o da formulação de alternativas; e 2) o da tomada de decisão. Esse autor confere especial importância à primeira etapa, fase da formulação (elaboração de alternativas), pois, para ele, a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder porque está diretamente relacionada à dinâmica dos conflitos, das lutas por interesses. Já em seu segundo estágio proposto, a fase da formulação, ou seja, a tomada de decisão, Secchi (2013) reconhece três modelos: a) o de racionalidade; b) o incremental; c) o de fluxos múltiplos.

Entretanto, destaca Raeder (2014), nem todos os conflitos de uma política pública podem ser previstos no momento de formulação da mesma. De outra forma, é possível que conflitos imprevisíveis aflorem no momento da implementação. Ademais, muitos autores e analistas reconhecem que o processo de formulação e decisão é marcado por limitado conhecimento sobre o impacto efetivo das medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, ou seja, a fase da implementação.

Em relação à quarta fase do modelo de Howlett e Ramesh (1995), o momento de implementação da política, Secchi (2013) define a mesma como concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória e que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior e caracteriza a mesma como: a) fase na qual as regras, rotinas e processos sociais são transformados de intenções em ações; b) compreendida como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser materializados de maneira planejada; 3) fase na qual as funções e capacidades administrativas, tais como liderança e coordenação de ações, são colocadas à prova. São exemplos da fase de implementação de políticas públicas, segundo autores como Van Meter e Van Horn (1975) e Viana (1996), regulamentação, legalização, impostos, subsídios, prestação de serviço público, transferências de renda, campanhas e concursos etc. Sendo necessário destacar que um ponto crucial na fase de implementação é o consenso sobre as metas e os objetivos, entre aqueles que executam e os que formulam a política pública.

Ainda em relação a essa fase, de acordo o modelo de Howlett e Ramesh (1995), o modelo interpretativo de Sabatier (1986) divide-a em dois momentos, *top-down* e *bottom-up*, segundo Secchi (2013). No primeiro, temos que há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação. Trata-se de uma abordagem funcionalista e tecnicista que concebe a política como algo que deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um esforço administrativo banal. No segundo, constatamos a defesa da atuação de burocratas e redes de atores na concepção e na execução das políticas. Nessa perspectiva, haveria maior liberdade por aqueles que implementam as políticas públicas para realizar ajustes necessários ao alcance das metas planejadas.

Dois tipos de análise da fase de implementação, *forward mapping* e *backward mapping*, são apresentados, por sua vez, na análise de Elmore (1980 *apud* RAEDER, 2014). Sendo que, quanto ao primeiro, defende que os formuladores de política pública

controlam o processo organizacional, político e técnico, que envolve a implementação. E, no que tange ao segundo, argumenta que a implementação é apontada não como o topo da gestão, mas como um dos principais resultados do processo de negociação. O que leva o estudioso citado a compreender essa fase do ciclo da política pública como etapa na qual, não raramente: uma proposta política pode se modificar, inclusive, no seu argumento principal; novas negociações podem ser processadas; novas decisões e formulações apresentadas; etc. Dessa forma, reiniciando, por vezes, o ciclo de vida da política pública em curso⁷. Assim, Dalfior e Lima *et al.* (2016: 137), expõem que a implementação de políticas públicas mostra-se como um vasto campo “(...) representado por redes complexas e compostas por diferentes atores, em um processo de aprendizado no qual esses atores pactuam e articulam-se entre si, uma vez que, nesse processo, também se criam novas formas de fazer”.

Essa fase do modelo proposto por Howlett e Ramesh (1995) tem sido amplamente debatida por diversos caminhos teórico-metodológicos. Apesar de ser apontada no ciclo de vida das políticas públicas como sendo uma fase específica, tem sido utilizada como um importante instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões em vários momentos do referido ciclo. De outro modo, a mesma não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo. Entretanto, antes de passarmos à análise das características dos diferentes tipos de avaliações, cabe um breve esforço visando compreender origem etimológica do termo. Nesse sentido, Ribeiro (2009: 9) lembra-nos que as palavras “aferir”, “examinar”, “verificar”, “eficiência”, e “eficácia” são comuns quando “(...) nos referimos à avaliação e mostram o quanto o termo (...), está ligado à ideia de mensuração e medida, o que transforma a avaliação numa poderosa ferramenta de controle, de fiscalização (...)”.

Perrenoud (1999) e Ribeiro (2009), apresentam-nos a avaliação como um processo que precede a ação e sempre é associado ao propósito de agir e de tomar decisões. Complementando que, mesmo em situações nas quais essa relação não está muito bem delimitada, a avaliação orienta uma inovação, fundamenta a favor ou contra uma reforma, estabelece índices de eficácia, aponta o impacto de uma medida adotada.

Agora, passamos à análise das características dos diferentes tipos de avaliações, o que implica na necessidade de expormos algumas distintas abordagens avaliativas. E, nesse sentido, Aguilar e Ander-Egg (1994), defendem que avaliação pode ser definida como uma forma de pesquisa social aplicada e sistemática, planejada e dirigida. A avaliação é destinada a identificar - de maneira válida e confiável - dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa ou de um conjunto de atividades específicas do passado, presente ou futuro.

7. Tal como observamos em autores como: Pressman e Wildavsky (1973); Bardach (1977); Sabatier e Mazmanian (1980); Ham e Hill (1984); Hill (2006); Hogwood e Gunn (1984); Lindblom (1984)

Quanto à análise de algumas abordagens sobre avaliação no ciclo de vida das políticas públicas, encontramos diferentes tipos de avaliação às diversas classificações existentes, tais como, por exemplo, Draibe (2001), Barros Silva *et al.* (1999), Arretche (2009) e Santos (2016).

Na primeira análise, uma das tipologias utilizadas é a distinção entre avaliações em três diferentes etapas da implementação da política: a) antes (*ex ante*); b) durante (*in itinere*) ou monitoramento; e c) depois (*ex post*). Nelas, os parâmetros de avaliação devem ser claramente expostos, a fim de que tal etapa sirva adequadamente para melhoria das atividades em curso e para formação das envolvidos mais diretamente com a política. Dessa forma, as avaliações podem ser embasadas em diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores informações para ajuste de rotas nos projetos e formação de quadros. Enfim, a avaliação busca identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001).

Nessa leitura, a relação entre processos e resultados, é classificada da forma que segue: a) avaliação de eficácia; b) avaliação de eficiência; e c) avaliação de efetividade. A primeira, está apoiada no conceito de programa eficaz: no qual os processos e sistemas de implementação são adequados para produzir seus resultados em menor tempo e com mais alta qualidade. A segunda esclarece que o questionamento típico para esse tipo de avaliação é se as atividades ou processos organizam-se tecnicamente, ou seja, se operam com os menores custos para a produção máxima dos resultados esperados e no menor tempo possível. A terceira, segundo esta mesma análise, refere-se à relação entre objetivos e metas, impactos e efeitos. De outra forma, a efetividade de uma política é medida pelas quantidades e níveis de qualidade com que se realizam as alterações (impactos e efeitos) que se pretende provocar na realidade sobre a qual a política incide.

Na segunda análise, ganha destaque no ciclo de vida das políticas públicas a denominada avaliação com foco no funcionamento das etapas e dos mecanismos de operação, dos processos e conexões causais de uma determinada política. Nela, busca-se compreender se os programas cumpriram seus objetivos, o quanto cumpriram e com que nível de qualidade. Tal linha interpretativa confere igual importância à avaliação com foco nos resultados, conforme elencado a seguir: a) estudo de resultados antecipados, que os formuladores dos programas esperam atingir com sua implementação; b) apreciação de resultados não antecipados; c) análise de impacto, que permite entender se o programa realmente produz os benefícios que se espera para os beneficiários e em que intervalo de tempo⁸ (BARROS SILVA *et al.*, 1999).

8. E também mencionam que Draibe (2001) destaca o recorrente e pouco preciso uso na literatura especializada, da noção de resultados, observando a necessidade de uma melhor definição dessa noção, ao considerar de forma integrada histórica e simultaneamente: 1) desempenho ou resultados; 2) impactos; 3) efeitos

Na terceira análise, constatamos a defesa de três modalidades de avaliação: a) avaliação política; b) análise de políticas públicas; c) avaliação de políticas públicas. Em relação à primeira modalidade, compreende a mesma como a análise dos critérios que fundamentam determinada política, esclarecendo as razões que a tornam preferível à outra. De outro modo, pode indicar tanto o caráter político do processo decisório que implicou a escolha de uma determinada política, quanto os valores e critérios políticos nela identificáveis. Quanto à segunda modalidade, a autora explica que visa realizar o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, que podem ser formulados e implementados de diversos modos. Assim, busca reconstituir suas características de forma a compreendê-las como um todo coerente e dando sentido e entendimento as suas ambiguidades. Por fim, em relação à terceira modalidade em questão, trata-se da adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitem estabelecer que, na ausência de tal política, não aconteceria tal ou tais resultados, não havendo uma ligação dessa modalidade de avaliação com a avaliação de resultados (ARRETCHE, 2009).

Por fim, na quarta análise, Santos (2016) apresenta outra classificação de avaliação de política pública também muito utilizada, a saber: a avaliação somativa e a avaliação formativa. Sustenta-se que a avaliação somativa trabalha com dados relativos aos resultados e busca a análise e a produção de informações visando subsidiar decisões relativas à continuidade da política, seu encerramento, sua ampliação, fundamentando-se na especificação de até que ponto os objetivos propostos foram atingidos. Enquanto a segunda, a avaliação formativa, procura fornecer informações para adequar e superar aspectos problemáticos da política durante a fase de implementação⁹.

É importante também atentarmos para o destaque conferido pela literatura especializada, em particular, a algumas questões sobre o assunto, tais como: a) o fato de que a análise do ciclo de vida de políticas públicas só pode contribuir para uma abordagem integrada dessas políticas na medida em que reconhecemos em cada um dos estágios propostos os atores e conflitos, interesses e processos; b) não há um único modelo de análise que explique a complexa situação de construção das políticas; c) o crescente reconhecimento na literatura especializada de que o esforço de delimitação das fases da política é sempre algo provisório e tem sido constantemente colocado em questão; d) o fato de que, comumente, a ideia de ciclo de vida nas políticas públicas tem sido criticada por supostamente atender à pretensão de prescrever e propor ações para potencializar os fazedores da política da administração pública, valorizando o conhecimento técnico como algo que pode e deve se sobrepor aos processos de negociação na construção das políticas (BAPTISTA; REZENDE, 2011; OLIVEIRA, 2008; CAPELLA, 2006).

Em função desse conjunto de questões, finalizando essa parte, impõe-se a necessidade de reconhecermos criticamente a necessidade de delimitação e análise de cada uma das

9. O entrelaçamento e a dependência entre esses dois tipos de avaliações (somativa e formativa) é apontado por diversos especialistas, inclusive por Arreteche (2001), Draibe (2009) etc.

fases propostas e analisadas no contexto de sua configuração política, econômica, cultural, interesses envolvidos, seus arranjos etc.

No âmbito e como consequência dessa discussão sobre o ciclo de vida das políticas públicas, em particular sobre a etapa de avaliação, analisamos a seguir aspectos da produção teórica recente relativa ao pagamento por desempenho em serviços de saúde no Brasil ou financiamento baseado em resultados. De outro modo, conforme Barreto (2015), transferência de dinheiro a provedores ou serviços de saúde baseada em resultados atingidos perante metas mensuráveis e predeterminadas e que objetiva estimular práticas individuais e coletivas no sentido de alcançar melhores resultados na provisão de serviços de saúde.

4 | PAGAMENTO POR DESEMPENHO EM SERVIÇOS DE SAÚDE NO BRASIL: ANÁLISE DE UM DEBATE SOBRE A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

De acordo com Ugá e Lima (2013) e Ugá (1997), no período das reformas dos sistemas de saúde nos anos de 1990, levadas a cabo sobretudo com base em critérios de ajuste macroeconômico, os sistemas de alocação de recursos (“modos de pagamento”, tal como denominado na literatura internacional) a hospitais e prestadores de serviços ambulatoriais passam a ser vistos como um instrumento de contenção da expansão exponencial dos gastos em saúde nas esferas dos sistemas público e privado que gerem redes de serviços, no modelo de atenção gerenciada (*managed care*). O que é reforçado pela necessidade de gestão do sistema de saúde a partir de redes integradas de serviços, de instrumentos de regulação dos prestadores de serviços de saúde e novos sistemas de remuneração aos prestadores de serviços. Trata-se, pois, do debate sobre a qualificação do debate sobre a gestão de sistemas de saúde, ou seja, do gasto em saúde.

Na literatura internacional, a temática é denominada de “modos de pagamento” ou “formas de remuneração de serviços médico-assistenciais”. Considerando que nem todas essas formas correspondem a um pagamento ou remuneração por serviços previamente prestados. As mesmas são denominadas aqui de formas de alocação de recursos a prestadores de serviços médico-assistenciais, hospitalares e/ou ambulatoriais (BARRETO, 2015). Esse debate ganha uma nova dimensão a partir da publicação do relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS), no ano 2000. A partir de então, a avaliação de desempenho de sistemas de saúde é colocada no centro do debate. Embora a divulgação do ordenamento do desempenho e a metodologia tenham sido bastante criticadas, a OMS protagonizou amplo processo de consulta, discussão e proposições metodológicas nos níveis nacional, regional e internacional (VIACAVA *et al.*, 2004 *apud* ALBUQUERQUE; MARTINS, 2017).

Esses autores ressaltam que no Brasil, no âmbito acadêmico, chegou-se a um consenso quanto à importância da avaliação do desempenho, resultando na elaboração de um quadro teórico-conceitual, proposto pelo Projeto de Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde (Proadess), que permitisse compreender quais e como se inter-relacionam os fatores que influenciam a eficiência, a efetividade e a equidade no desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS) com a finalidade de subsidiar a formulação de políticas e monitorar as desigualdades no acesso e na qualidade dos serviços recebidos.

Assim, Noronha e Pereira (2013) defendem que, entre 2003 e 2005, tomando como base a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde de 1990 (que estabelecem a descentralização e a regionalização como princípios norteadores dos processos de organização político-territorial do Sistema Único de Saúde (SUS)) e a partir de um diagnóstico de engessamento do SUS e da burocratização das relações intergovernamentais, além de críticas à grande fragmentação da transferência de recursos, foi proposta uma nova forma de política, gestão e financiamento desse sistema. Sendo que essa política apresentou, entre outras coisas, a necessidade de critérios mais justos de repartição dos recursos, novas formas de transferência, definição de metas e objetivos de saúde, além da avaliação das ações de saúde oferecidas. Partindo desses pressupostos e constatação, Lima *et al.* (2012: 231) explicam que a implantação do Pacto pela Saúde, no período de 2006 a 2010, é desencadeada:

(...) a partir de 2003 com a entrada de novos dirigentes no Ministério da Saúde, durante a primeira gestão ministerial da saúde no governo Lula (2003 a meados de 2005)". Quando os gestores se deparam com desafios, tais como: "(...) a necessidade de adoção de critérios de repartição mais justa entre as unidades federadas e de formulação de modalidades inovadoras para as transferências dos recursos financeiros; a formulação de metas e objetivos sanitários para a regulação e avaliação das ações de saúde oferecidas pelo SUS; a formulação de estratégias para a organização da gestão regional do sistema; e a definição de uma proposta de organização das redes de atenção, tendo a atenção primária como ordenadora.

Nesse contexto, em particular, a partir da implantação do Pacto pela Saúde (PS) no Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com Albuquerque e Martins (2017: 119), "são sistematizados os indicadores empregados para avaliação e acompanhamento do desempenho do SUS, no período de 2007 a 2015". Acrescentando que, no mesmo estudo, Albuquerque e Martins (2017:119) assumem como pressuposto conceitual e analítico central:

(...) a equidade, as dimensões propostas para a avaliação compreendem os determinantes sociais da saúde: ambientais, socioeconômicos, demográficos, comportamentais e biológicos; as condições de saúde da população: morbidade, estado funcional, bem-estar e mortalidade; e o sistema de saúde, que contempla tanto sua condução, estrutura, financiamento e recursos como seu desempenho – efetividade, acesso, eficiência, respeito aos direitos do paciente, aceitabilidade, continuidade, adequação e segurança.

Quanto às características gerais do pagamento por desempenho em serviços de saúde no domínio do Pacto pela Saúde no Brasil, Viacava e Ugá (2012) defendem que a dimensão desempenho dos serviços de saúde foi a que contou com o maior número de indicadores no que concerne ao Projeto de Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde (Proadess). Assim, detendo-nos apenas nela, constatamos que se destacam as seguintes sub-dimensões: eficiência; respeito aos direitos das pessoas; aceitabilidade; continuidade; e segurança do paciente, as quais estão completamente despovoadas.

No que tange à multiplicidade das experiências investigadas relativas ao pagamento por desempenho em serviços de saúde no âmbito do Pacto pela Saúde (PS) no Brasil, definido em 2006 e vigente até 2011, é importante destacar a análise de Menicucci, Marques e Silveira (2017), na qual avaliam os seus resultados (que visa regular as relações federativas do SUS) em relação ao alcance das metas e ao cumprimento das pactuações feitas pelos entes federados a partir de prioridades nacionais, além do desempenho efetivo dos municípios em termos comparativos.

Com base em dados secundários do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) e do Sistema de Informações do Pacto pela Saúde (Sispacto), relativo ao período 2007-2011, os referidos autores buscam responder às seguintes questões: a) os municípios cumpriram o que foi pactuado?; b) como isso evoluiu no período?; c) o desempenho efetivo dos municípios evoluiu positivamente durante o período?; d) qual o grau de desigualdade entre os municípios quanto ao desempenho?; e) os resultados estão associados a fatores estruturais exógenos ou endógenos ao setor saúde?. De modo geral, em resposta a essas perguntas, Menicucci, Marques e Silveira (2017) sustentam resultados, mostrando que o desempenho foi bastante variado entre indicadores e entre municípios, apresentando uma evolução levemente positiva. Sobre esse aspecto, destacam que:

(...) o pacto não ampliou a cooperação entre os entes federados. Houve, além disso, evolução positiva do cumprimento das metas, particularmente nos indicadores com mecanismos punitivos e variação de desempenho entre indicadores associados principalmente à disponibilidade de recursos financeiros (2017, p. 356). E ainda que, apesar dessas limitações: (...) o estudo mostra que o Pacto pela Saúde (PS) parece ter contribuído para a formação de uma agenda de prioridades de âmbito nacional, para a ampliação do conhecimento dos municípios sobre suas próprias capacidades e sobre o acompanhamento de seu desempenho. Por outro lado, o Pacto parece ter tido pouca repercussão sobre o desempenho dos municípios, particularmente quando depende da cooperação federativa ou intermunicipal ou de fatores exógenos ao setor saúde, indicadores nos quais o desempenho não foi favorável em grande parte dos municípios, possivelmente em consequência da permanência de um modelo que se guia por uma pactuação individual e não colaborativa. O Pacto, enfim, teve pouco ou nenhum efeito para induzir a cooperação. Sua extinção em 2011 aponta para seu esvaziamento gradativo enquanto política pública (MENICUCCI; MARQUES; SILVEIRA, 2017: 364).

Cabe destacar que a análise supracitada relativa ao pagamento por desempenho em serviços de saúde no campo do Pacto pela Saúde (PS) no Brasil coloca a necessidade de uma discussão mais ampla e profunda sobre seus limites e desafios. Uma discussão que, entre outras coisas, não pode estar descolada na necessidade de observarmos os princípios constitucionais de universalidade, integralidade e equidade. Igualmente, não pode ignorar que é dever do Estado a definição de agenda para implementação de políticas públicas garantidoras do direito de qualquer cidadão de acesso aos serviços de saúde.

De outro lado, apoiado em autores como Leite, Lima e Vasconcelos (2012), Oliveira (1999), além de Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), impossível não considerarmos nesse debate alguns aspectos importantes, quais sejam: a expansão do gasto público com saúde frente à crise fiscal do estado brasileiro; o constrangimento fiscal da peça orçamentária caracterizado por dificuldades quanto ao aumento de arrecadação; a elevada carga tributária concentrada na União; o pagamento de encargos decorrentes da elevada dívida pública; as crescentes demandas por ampliação dos serviços públicos em função da elevada dívida social. Enfim, conforme Teixeira (2003), o quadro de escassez relativa com restrições à capacidade fiscal para alocação de recursos adicionais impõe ao Sistema Único de Saúde (SUS) a necessidade do enfrentamento de questões articuladas e associadas à necessidade de implementar ganhos na capacidade de gestão da política setorial.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A referida contenção de despesas e maximização da utilização dos equipamentos no Sistema Único de Saúde (SUS) de forma alguma pode ser reduzida a uma questão de racionalização das ações no âmbito da gestão do sistema. De outra maneira, as reformas nesse sistema, a partir dos anos de 1990, traduzem uma crescente tensão entre a área da saúde e a área econômica na configuração da política de saúde brasileira nas últimas décadas, como decorrência de um novo padrão de intervenção (neoliberal) do Estado na sociedade Brasileira, caracterizado pelo crescimento de programas focalizados e curativos em detrimento dos princípios de universalidade, equidade e integralidade (UGÁ; MARQUES, 2005; BORLINI, 2010; LOPES, 2019).

A construção de uma compreensão crítica sobre a questão, portanto, não pode prescindir da necessidade de conferirmos centralidade também ao reconhecimento de que as escolhas de políticas macroeconômicas nas últimas décadas, sobretudo durante e após os governos de FHC e Lula, contribuíram determinantemente para o aprofundamento da crise do Sistema Único de Saúde (SUS): crise de recursos humanos e de estrutura física, de gestão e financiamento. Dinâmica profundamente agravada pelos cortes promovidos no orçamento da saúde pública pelos governos Temer e Bolsonaro. Com destaque para apoio dado por esse último - sob a coordenação do ministro da economia Paulo Guedes - para os cortes no orçamento, em nome da PEC do Teto dos Gastos Públicos e como solução

defendida para organizar as contas do governo. O que resultou numa perda para o SUS de 13,5 bilhões no ano de 2019.

Cortes esses que, certamente, têm contribuído também, de forma determinante, para aprofundar velhos problemas de gestão e de financiamento desse sistema, bem como diminuir a capacidade de resposta perante tais problemas derivada da nova forma de política representada pelo pagamento por desempenho em serviços de saúde no Pacto pela Saúde (PS), entre 2006 e 2011, tal como analisamos.

Ademais, a compreensão crítica dessa temática continuará ainda por muito tempo exigindo de pesquisadores(as) a necessidade de se procurar evidenciar e relacionar como o desmantelamento do SUS, a complexidade das demandas da saúde num país continental como o nosso, além das consequências do agravamento das desigualdades sociais no cotidiano dos cidadãos, impactaram a dinâmica dessa área.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, J. M.; ANDER-EGG, E. Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALBUQUERQUE, Ceres; MARTINS, Mônica. “Indicadores de desempenho no Sistema Único de Saúde: uma avaliação dos avanços e lacunas”. Saúde Debate, Rio de Janeiro, 2017, vol. 41, nº. especial, pp. 118-137,. Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/sdeb/2017.v41nspe/118-137/pt>. Acesso em: 09 abr. 2019.

ARRETCHE, M. “Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995”. Dados, 2009, vol.52, nº. 2, pp. 377-423. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

Baptista, Tatiana Vargas de F.; Rezende, Monica. “A ideia de ciclo da análise de políticas públicas”. In: Mattos, R. A.; Baptista, T. W. F. Caminhos para análise das políticas públicas de saúde, 2011, pp. 138-172. Disponível em: <http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-5.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

BARDACH, Eugene. The Implementation Game. The MIT/Press, 1977.

BARRETO, Jorge Otávio Maia. “Pagamento por desempenho em sistemas e serviços de saúde: uma revisão das melhores evidências disponíveis”. Ciências da Saúde Coletiva, 2015, vol.20, nº.5, pp. 1497-1514. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015000501497#B08. Acesso em: 09 jun. 2019.

BARROS SILVA, P. L. *et al.* Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório final do Programa de apoio à gestão social no Brasil. Campinas: NEPP, 1999.

BORLINI, Leandra Maria. Há pedras no meio do caminho do SUS - os impactos do neoliberalismo na saúde do Brasil. 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/7697>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Organizadores). Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília-DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o pacto pela saúde 2006 - Consolidação do SUS e aprova as diretrizes operacionais do referido pacto. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 fev. 2006a. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html. Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 699, de 30 de março de 2006. Regulamenta as Diretrizes Operacionais dos Pactos Pela Vida e de Gestão. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 mar. 2006b. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/docs/legislacao/portaria699_30_03_06.pdf. Acesso em: 09 ago. 2019.

BREWER, G. "The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline". Policy Sciences, 1974, vol. 5, pp. 239-244. Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5206.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

CAPELLA, A. C. N. "Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas". Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, 2006. vol.61, pp. 25-52. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf. Acesso em: 09 set. 2018.

COHEN, M. D., MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. "A garage can model of organizational choice". Administrative science quarterly, 1972, vol.17, nº.1, pp. 1-25. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/cohen_olsen_1972_a-garbage-can-model-of-organizational-choice.pdf. Acesso em: 09 jul. 2018.

DALFIOR, Eduardo Tonole; LIMA, Rita de Cássia Duarte *et al.* "Análise do processo de implementação de políticas de saúde: um estudo de caso baseado no enfoque da política institucional". Saúde em Debate, 2016, vol. 40, nº. 111, pp. 128-139. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40n111/0103-1104-sdeb-40-111-0128.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

DRAIBE, S.M. "Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas". In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. de (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, pp.13-42, 2001. Disponível em: <https://marialuizalevi.files.wordpress.com/2015/05/draibe-arretche.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2018.

ELMORE, R. F. "Backward Mapping: implementation research and policy decisions". Political Science Quarterly, 1980, vol. 94, n.4, pp. 601-616. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a618/3002990bacebf07bcd80e9db41f539d15ea5.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

HAM, C.; HILL, M. J. The policy process in the modern capitalist state. New York: St. Martin's Press, 1984.

HILL, M. "Implementação: uma visão geral". In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, pp. 61-90, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1260>. Acesso em: 11 jul. 2018.

HOGWOOD, B; GUNN, L. Policy Analysis for the real world. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M; RAMESH, M. Studying Public Policy. Canadá: Oxford University Press, 1995.

KINGDON, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.

LAHERA, P. E. Política y políticas públicas. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Serie Políticas Sociales, n.º. 95). Disponível em: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/Pol%20%94%9C%C2%A1tica%20y%20pol%20%94%9C%C2%A1ticas%20p%20%94%9C%20%95%91blicas.pdf>. Acesso em: 11 ago.2018.

LASSWELL, Harold D.; LERNER, Daniel (eds.). The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEITE, Valéria Rodrigues; LIMA, Kenio Costa; VASCONCELOS, Cipriano Maia de. “Financiamento, gasto público e gestão dos recursos em saúde: o cenário de um estado brasileiro”. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2012, vol.17, no.7, pp. 1849-1856. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000700024. Acesso em: 19 ago. 2018.

LIMA, L. D. *et al.* “Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil”. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2012, v. 17, n. 7, pp. 1903-1914. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v17n7/30.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

LINDBLOM, C. E. “The Science of ‘Muddling Through’”. *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, pp.79 - 88. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

LOPES, Edmar A. de B. e. “Sistema de proteção social no governo Lula (2003-2010): mudança ou continuidade no padrão de intervenção do Estado na sociedade?”. *Revista Mediações (UEL)*, 2019, v. 24, pp. 154-180. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/35485>. Acesso em: 19 set. 2018.

LUCCHESI, Patrícia T. R. (coord.). AGUIAR, Dayse Santos; WARGAS, Tatiana; LIMA, Luciana Dias de; MAGALHÃES, Rosana; MONERAT, Giselle Lavinas. Políticas públicas em Saúde Pública. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004. Disponível em: http://files.bvs.br/upload/M/2004/Lucchese_Políticas_publicas.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.

MENICUCCI, Telma M. Gonçalves; MARQUES, Alisson M. Faria; SILVEIRA, Guilherme A. “O desempenho dos municípios no Pacto pela Saúde no âmbito das relações federativas do Sistema Único de Saúde”. *Saúde & Sociedade*, 2017, São Paulo, vol.26, n.º.2, pp.348-366. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/sausoc/2017.v26n2/348-366/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

NORONHA, José Carvalho de; PEREIRA, Telma Ruth. “Princípios do sistema de saúde brasileiro”. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/ Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, vol. 3. pp. 19-32, 2013. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/98k/jw/pdf/noronha-9788581100173-03.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

OLIVEIRA, Fatima Bayma de. Política de gestão pública integrada. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996. Texto para discussão no 649. Brasília-DF: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0649.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PARSONS, Wayne. Public policy: an Introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK: Edward Elgar,1997.

PAULO NETTO, J. Introdução ao estudo do método em Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PERRENOUD, P. Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens: entre duas lógicas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROADESS. Avaliação do desempenho do sistema de Saúde. [s.d]. Disponível em: https://www.proadess.icict.fiocruz.br/SGDP-RELATORIO_FINAL%20_com_sumario_atualizadorev%202014.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

RAEDER, Sávio. "Ciclo de Políticas: Uma Abordagem Integradora dos Modelos para Análise de Políticas Públicas". Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, 2014, vol. 8, nº. 13, pp. 121-146. Disponível em: https://www.academia.edu/28410728/CICLO_DE_POL%C3%8DTICAS_uma_abordagem_integradora_dos_modelos_para_an%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas. Acesso em: 29 fev. 2019.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordelo de Sales. "A avaliação como uma política pública: aspectos da implementação do SINAES". In: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V., (orgs.). Avaliação educacional: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/wd/pdf/lordelo-9788523209315-04.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

SABATIER, P. "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis". Journal of Public Policy, 1986, vol. 6, nº. 1, pp. 21-48. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/topdown-and-bottomup-approaches-to-implementation-research-a-critical-analysis-and-suggested-synthesis/2100355E461CC28D75C42AF64A4083D9>>. Acesso em: 29 fev. 2018.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. "The implementation of public policy: a framework of analysis". Policy Studies Journal, 1980. vol. 8, pp. 538–560. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227595683_The_Implementation_of_Public_Policy_A_Framework_of_Analysis. Acesso em: 11 maio 2019.

SANTOS, Leonor. "A articulação entre a avaliação somativa e a formativa, na prática pedagógica: uma impossibilidade ou um desafio?". Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, 2016, v.24, n. 92, jul./set., pp. 637-669. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v24n92/1809-4465-ensaio-24-92-0637.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

TEIXEIRA; Marcelo Gouvea. "O imperativo do financiamento e da gestão: desafios ao sistema único de saúde". Revista de Direito Sanitário, 2003, vol. 4, nº. 1, pp. 85-96. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/drisan/article/view/82421>. Acesso em: 15 jun. 2019.

UGÁ, M.A.D. As propostas de reforma dos sistemas de saúde no contexto do ajuste macroeconômico. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, Instituto de Medicina Social da UERJ, 1997.

UGÁ, Maria Alicia Domínguez; LIMA, Sheyla Maria Lemos. "Sistemas de alocação de recursos a prestadores de serviços a saúde". FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: estrutura do financiamento e do gasto setorial. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, vol. 4. pp. 135-168, 2013. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/z9374/pdf/noronha-9788581100180-05.pdf>. Acesso em: 03/11/2019.

UGÁ, M. A. D.; MARQUES, R. M. "O financiamento do SUS: trajetória, contexto e constrangimentos". In: LIMA, N. T. (Org.). Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005. pp. 193-233. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/saude-e-democracia-historia-e-perspectivas-do-sus> . Acesso em: 11 fev. 2020.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. "The policy implementation process: A conceptual framework". *Administration and society*, 1975, vol. 6, nº. 4, pp. 112-127. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/009539977500600404>. Acesso em: 15 dez. 2019.

VIACAVA, F. et al. "Uma metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro". *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2004, v. 9, n. 3, pp. 711-724. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v9n3/a16v09n3.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

VIACAVA, Francisco; UGÁ; Maria Alicia Domínguez *et al.* "Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde: um modelo de análise". *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2012, vol.17, nº. 4, pp. 921-934. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000400014> . Acesso em: 03 dez. 2019.

VIANA, A. L. d'A. "Abordagens metodológicas em políticas públicas". *Revista de Administração Pública*, 1996, vol. 30, nº. 2, pp. 5-43. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 14/04/2020.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. Health systems: improving performance. Geneva: WHO, 2000.

CONTROLE INTERNO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: AÇÕES DO DENASUS

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Maria do Socorro Litaiff Rodrigues Dantas

Universidade Estadual do Ceará. Departamento de Saúde Coletiva. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva; Ministério da Saúde. Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde. Fortaleza-Ceará.
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7159-6153>

Maria do Socorro Pinto Brígido

Ministério da Saúde. Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde. Fortaleza-Ceará.

Ednir Dantas de Castro Ribeiro

Ministério da Saúde. Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde. Fortaleza-Ceará.
<http://lattes.cnpq.br/5278207253338605>

RESUMO: Trata-se de relato de experiência do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, utilizando-se do Relatório Anual de Atividades do ano de 2018 que identifica as principais ações do controle, de promoção do Sistema Nacional de Auditoria, de desenvolvimento de pessoas e ações de monitoramento do atendimento das recomendações das auditorias realizadas no âmbito do DENASUS. Dentre as ações de controle destaca-se a Visita Técnica por sua alta factibilidade, a despeito das fragilidades de pessoal e operacional do órgão central do

Sistema Nacional de Auditoria, como estratégias de fortalecimento do controle interno do SUS no país.

PALAVRAS-CHAVE: Auditoria, Sistema de Saúde, Atenção Básica, Controle Interno, Saúde Pública.

INTERNAL CONTROL IN THE UNIQUE HEALTH SYSTEM: ACTIONS OF DENASUS

ABSTRACT: This is an experience report from the National Auditing Department of the Unified Health System, using the Annual Activity Report for 2018 that identifies the main control actions, promoting the National Auditing System, and developing people and actions to monitor compliance with the recommendations of audits carried out within the scope of DENASUS. Among the control actions, the Technical Visit stands out for its high feasibility, despite the weaknesses of personnel and operations of the central body of the National Auditing System, as strategies to strengthen the internal control of SUS in the country.

KEYWORDS: Auditing, Health System, Primary Care, Internal control, Public health.

1 | INTRODUÇÃO

O Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – DENASUS, unidade vinculada diretamente ao Ministro de Estado da Saúde foi instituído como órgão central do Sistema Nacional de Auditoria – SNA, por meio da Lei no 8.689/1993, tem suas competências previstas no Artigo 17 do Decreto no 9.795/2019

(BRASIL, 1993; 2017f; 2019). O Relatório Anual de Atividades – RAA/DENASUS/2018 (BRASIL, 2019) demonstra a execução das atividades do Departamento relativas a ações de controle, de promoção do Sistema Nacional de Auditoria-SNA com vista ao seu fortalecimento, ações de desenvolvimento de pessoas e de monitoramento do atendimento das recomendações das auditorias realizadas no âmbito do DENASUS, seguindo um Plano de Ação, em cumprimento à determinação 9.7 do Acórdão no 1.246/2017-Tribunal de Contas da União- Plenário (BRASIL, 2017a). Diante da amplitude e complexidade que envolve o seu campo de atuação, foram priorizadas as ações de controle da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) com objetivo de verificar o cumprimento de suas diretrizes, conforme a Portaria de Consolidação MS/GM no 2, de 28 de setembro de 2017 (BRASIL, 2017b), onde estão dispostas as diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica nos municípios, bem como os vários formatos de equipes de saúde que nela se encontram. Foram realizadas auditorias e visitas técnicas nos Estados da Federação, no Distrito Federal, e em municípios, baseadas nas orientações do Protocolo no 36, elaborado pelo DENASUS com o fito de qualificar a realização de auditorias na gestão estadual da Atenção Básica-AB, direcionadas para verificar o desempenho das SES quanto à evolução da implementação da PNAB, bem como no Protocolo no 33, relativas ao âmbito municipal, verificando o cumprimento, de forma operacional, das 5 diretrizes da PNAB (Acesso, Integralidade do Cuidado, Longitudinalidade do Cuidado, Coordenação do Cuidado e Estímulo à Participação do Usuário) (2017d). Na perspectiva de assegurar a integralidade da atenção em saúde, especialmente se considerando o perfil de morbi-mortalidade no país que apresenta longo período de transição epidemiológica, caracterizado pelo crescente aumento das doenças e agravos relacionadas ao aumento populacional, da obesidade, da violência e das doenças e cardiovasculares e suas sequelas, o Departamento avaliou o objeto de Média e Alta Complexidade - MAC nas dimensões do planejamento, estruturação e organização da Rede de Controle do Câncer, com a finalidade de assegurar o acesso dos usuários do SUS à Prevenção e Controle do Câncer. Referente às ações de Promoção do SNA que tratam das Atividades de Desenvolvimento de Pessoas e de Promoção do SNA o DENASUS descreve suas iniciativas e perspectivas, na assertiva de seu papel enquanto regimental. O documento finaliza com as ações de Monitoramento das Implementação das Recomendações e demais ações pactuadas, como os Termos de Ajustamento Sanitário, procurando ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos do DENASUS e, assim, identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor, resultando na aprendizagem, retroalimentação e aperfeiçoamento do processo de monitoramento do SUS. A despeito das fragilidades nos processos, bem como da necessidade de atualização e ampliação de seu corpo técnico, o DENASUS operou mais de 60% de suas atividades na verificação do desempenho dos entes estaduais e municipais na implementação da AB, alcançando sua missão de controle interno, contribuindo para a qualificação da gestão, promovendo o fortalecimento da Saúde Pública, do Sistema Nacional de Auditoria e aprimorando do Sistema Único de Saúde.

2 | OBJETIVO

Analisar a execução das atividades do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, no ano 2018.

3 | METODOLOGIA

Mediante o Relatório Anual de Atividades – RAA/DENASUS/2018 foram analisadas a execução das atividades do Departamento relativas as ações de controle, de promoção do SNA, de desenvolvimento de pessoal e ações de monitoramento do atendimento das recomendações das auditorias realizadas no âmbito do DENASUS. Dentre as ações de controle, foram selecionadas as Auditorias e Visitas Técnica nos principais objetos avaliados pelo DENASUS no ano 2018, sendo analisadas através da elaboração de planilhas e gráficos, utilizando-se o programa Excel, estratificando-se de ações, por tipo de controle e demandante de todo o país no ano 2018. As atividades de controle foram classificadas, por tipo, em auditoria e visita técnica, categorizadas de acordo com o tema abordado, conforme a seguir: a) MAC/Oncologia; b) Atenção Básica (SES); c) Atenção Básica (municípios); e d) Execução do passivo; 47 processos Soliris®; Demais atividades. As ações de Promoção do SNA foram categorizadas em Atividades de Desenvolvimento de Pessoal e Atividades de Promoção do SNA. As ações de Monitoramento foram categorizadas em Atividades de Implementação das Recomendações, Atividades de Verificação in loco; Atividades de Acompanhamento de Termo de Ajuste Sanitário-TAS Não Executado; Atividades de Acompanhamento dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União- TCU e Decisões Judiciais; e Auditorias Monitoradas Referentes aos Hospitais Federais do estado do Rio de Janeiro.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da análise do RAA/DENASUS/2018, no ano 2018, foram analisadas a execução das atividades do Departamento relativas as ações de controle, de promoção do SNA, de desenvolvimento de pessoal e ações de monitoramento do atendimento das recomendações das auditorias realizadas no âmbito do DENASUS:

4.1 Ações de Controle

Foram encerradas 543 atividades de controle, sendo 480 classificadas como auditoria e 63 como visita técnica, segundo o Sistema de Informação de Auditoria do SUS- SISAUD/SUS, em 20/03/2019. Acerca dos objetos das atividades de controle, o quantitativo por objeto e por tipo de atividade realizada pelo DENASUS foi de 543, tendo sido aqui agregados por maior representatividade, em: Atenção Básica, 167 (30,7%); Média e Alta Complexidade/Oncologia, 141 (25,8%); Farmácia Popular, 121 (22,3%) e Demais atividades, 114 (21%) foram as seguintes: Controle, Avaliação e Auditoria, Contratualização, Assistência Farmacêutica, Investimento, Relatório de Gestão, Vigilância, Judicialização –

Medicamentos, Convênio e congêneres, Unidades próprias do MS, Emenda Constitucional e Gestão (Figura1).

Na temática da Atenção Básica no distrito federal, nas Secretarias Municipais-SMS e Estaduais de Saúde-SES foram auditados 101 municípios e 13 entes estaduais (63,5%) utilizando-se o Protocolo no 33 (Auditoria em Atenção Básica-SMS), que visa verificar o cumprimento, de forma operacional, das 5 diretrizes da PNAB (Acesso, Integralidade do Cuidado, Longitudinalidade do Cuidado, Coordenação do Cuidado e Estímulo à Participação do Usuário). Dos entes estaduais o Amapá, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Distrito Federal foram auditados conforme orientações definidas no Protocolo no 36 (Atenção Básica no SUS – Gestão Estadual) (2017e). O objetivo da ação com o Protocolo foi de verificar o desempenho das SES quanto à evolução da implementação da PNAB no cumprimento, de forma operacional, das 5 diretrizes da PNAB: Acesso, Integralidade, Longitudinalidade e Coordenação do Cuidado, assim como Estímulo à Participação do Usuário. Observa-se que foram priorizadas as ações de controle interno da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) nos âmbitos estaduais, distrital e municipais. Considerando-se a amplitude e complexidade que envolve o seu campo de atuação, espera-se que a ação possa propiciar a qualificação das ações ofertadas à população, haja vista seu alto impacto na prevenção de doenças e promoção da saúde. As demais auditorias foram executadas visando avaliar os demais aspectos relativos à Atenção Básica.

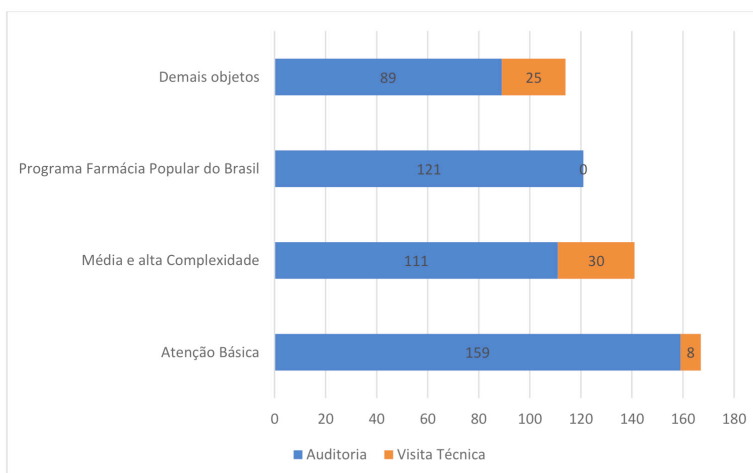


Figura 1. Atividades de controle executadas pelo DENASUS, por objeto, segundo o tipo. Brasil. 2018.

Fonte: BRASIL. RAA/DENASUS. 2018.

Por outro lado, a MAC recebeu destaque como o segundo maior objeto avaliado (25,8%), tendo sido o principal foco da estratégia de Visita Técnica, cujas atividades foram 30 das 63 realizadas em todo o Brasil. Embora o número a auditoria seja a principal ferramenta de controle interno do DENASUS, a Visita Técnica também se mostra como ferramenta estratégica, além de pontual, para consecução de controle interno, haja vista sua alta exequibilidade, adequando-se ao quadro de escassez de profissionais e dificuldades estruturais que afetam Departamento em todo o país.

AMAC apresenta-se como objeto de avaliação sob retaguarda da atenção básica com necessidades de verificação, considerada imperiosa, haja vista o aumento descontrolado e desagregado da população e da violência, das doenças cardiovasculares, do câncer e da obesidade todo o mundo. (BRASIL, 2017). Neste sentido, o Departamento vislumbra a verificação do planejamento, estruturação e organização da Rede de Controle do Câncer e os mecanismos de controle utilizados pelas Secretarias Municipais de Saúde – SMS e Secretarias Estaduais de Saúde – SES, com vistas a garantir o acesso aos usuários do SUS portadores de neoplasia maligna quanto ao tratamento radioterápico, quimioterápico e cirúrgico de qualidade nos estabelecimentos habilitados, conforme preconiza a Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer. Desta forma, das 111 atividades realizadas no objeto “Média e Alta Complexidade”, 15 (13,5%) seguiram as diretrizes do Protocolo no 32, desenvolvido pelo DENASUS especialmente para orientar e padronizar a realização de auditorias na Atenção de Média e Alta Complexidade com foco em Oncologia, sendo as demais 96 atividades (86,5%), executadas nas outras áreas relacionadas ao MAC (BRASIL, 2017c).

As auditorias em MAC/Oncologia foram executadas nos municípios de Barbalha/CE, Belo Horizonte/MG, Brasília/DF, Cachoeira do Sul/RS, Cuiabá/MS, Fortaleza/CE, Macapá/AP, Natal/RN, Porto Velho/RO, Recife/PE, Rio Branco/AC, São Luís/MA, São Paulo/SP, Teresina/PI e Vitória/ES e seus relatórios finais foram encaminhados não apenas aos gestores auditados, mas também à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde – SAES/MS, para subsidiar as suas atividades de gestão da política junto às secretarias auditadas, segundo consta o Relatório.

A Farmácia Popular foi o terceiro objeto mais avaliado. No entanto, observa-se que dado o fato dos demandantes terem sido em sua maioria de origem interna (Figura2), como o Componente Federal do SNA, pode-se inferir que as demandas por essas atividades podem ter sido influenciadas pela necessidade de melhoria dos demais níveis de controle do próprio Ministério da Saúde, descaracterizando de seu papel institucional enquanto terceiro nível de controle interno.

Dentre os demais objetos tem-se a investigação de medicamentos judicializados, esclarecendo objetivo de verificar se os usuários que obtêm o medicamento por meio de ação judicial possuem diagnóstico, se estão recebendo o medicamento e mantendo-o em condições de uso, se são atendidos em unidades do SUS e se são acompanhados por

médico especializado, bem como avaliar as práticas administrativas no âmbito do MS, tendo concluído a necessidade de atualização do receituário médico que comprovasse a necessidade de continuidade do tratamento a cada 90 dias.

Em 2018 as demandas internas superaram quantitativamente as demandas externas, representando 54,5% e 45,5%, respectivamente. Quanto ao principal demandante, observou-se que o componente federal do SNA representou 35% de todas as demandas atendidas pelo Departamento no período, e 64,5% das demandas internas, seguido pelo Ministério Público Federal, que solicitou 19% do total de demandas atendidas no ano, percentual que representa 42% de todas as demandas externas apresentadas na figura2.

As demandas oriundas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos – SCTIE/MS, massivamente referentes ao pedido de realização de auditoria em estabelecimentos credenciados ao Programa Farmácia Popular do Brasil – PFPB, representaram 31% das demandas internas.

Demandante da Atividade	Auditoria	Visita Técnica	Total Geral
Demandantes Internos	288	8	296
Componente Federal do SNA	185	4	189
MS/SCTIE	92	-	92
MS/SAS	6	-	6
MS/GM	1	4	5
MS/AGEP	3	-	3
MS/Ouvidoria Geral do SUS	1	-	1
Demandantes Externos	192	55	247
Ministério Público Federal	82	22	104
Ministério Público Estadual	29	7	36
Tribunal de Contas da União	24	7	36
Advocacia Geral da União	17	1	18
Cidadão	9	5	14
Polícia Federal	11	2	13
Poder Judiciário	9	4	13
Conselho Municipal de Saúde	2	5	7
Secretaria Municipal de Saúde	3	1	4
Câmara Municipal de Saúde	3	-	3
Componente Municipal do SNA	1	-	1
Câmara Federal	1	-	1
Assembleia Legislativa	-	1	1
Conselho de Saúde Estadual	1	-	1
Total Geral	480	63	543

Figura 2. Atividades de Controle do DENASUS, segundo o demandante. Brasil. 2018.

Fonte: BRASIL. RAA/DENASUS. 2018.

4.2 Ações de Promoção do Sistema Nacional de Auditoria

Quanto as atividades de promoção do SNA foram categorizadas em atividades de desenvolvimento de pessoal, cujo foco é aprimorar a qualificação dos servidores que executam atividades de auditoria no SNA, e em atividades de sistematização e padronização das atividades executadas no âmbito do Sistema, cuja finalidade é uniformizar a atuação dos entes e internalizar novas práticas na execução das auditorias. Dentre as atividades de desenvolvimento de pessoal foram priorizados os cursos na modalidade Educação à Distância, sendo alcançado 5 capacitações, dentre os 11 planejados para o ano e mais 2 não planejados para o período, com destaque para o Curso Novo Referencial Técnico da Atividade de Auditoria que alcançou 451 profissionais do Departamento do total de 531. Das atividades de sistematização do SNA foram executadas 183 atividades, por meio de cooperação técnica, que contemplaram os objetivos de a) Apoio à implementação do componente do SNA: Atividades de educação permanente (cursos, treinamentos etc.) com vista à qualificação técnica e do processo de trabalho; b) Interação e integração com os componentes: Atividades que tiveram como objetivo discutir o planejamento integrado, a integração de ações e de agendas, os Grupos de Trabalho, os fóruns etc.; e c) Interação com Gestores e os Conselhos de Saúde: Reuniões com os conselhos municipais e conselhos estaduais para avaliar os dados compilados pela Pesquisa Situacional sobre o Sistema Nacional de Auditoria - PSSNA, montando estratégias sobre a promoção do SNA e/ou orientações sobre os instrumentos de gestão. Foi iniciada a elaboração dos seguintes materiais que se encontram em fase de finalização: a) Glossário Temático do Sistema Nacional de Auditoria do SUS; b) Manual do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (Orientação para Implantação de um Componente do Sistema Nacional de Auditoria – SNA); c) Manual de Monitoramento das Recomendações de Auditorias do DENASUS; d) Fluxograma do Processo de Auditoria no âmbito do DENASUS; e) Fluxograma do Processo de Promoção do SNA no âmbito do DENASUS; e f) Fluxograma do processo de Monitoramento das Recomendações de Auditorias no âmbito do DENASUS.

4.3 Ações de Monitoramento

Na persecução dos seus objetivos regimentais, as atividades foram agregadas em quatro frentes de atuação:

- Atender solicitações de informações dos órgãos de controle interno e externo sobre auditorias encerradas;
- Atender demandas de atividades de monitoramento (Auditoria/Visita Técnica) a partir de solicitações dos Órgãos de Controle Interno e Externo;
- Monitorar o cumprimento das determinações/diligências dos Acórdãos do TCU e Demandas Judiciais; e
- Acompanhar a execução dos Termos de Ajuste Sanitário (TAS).

Muito embora o Departamento tenha alcançado suas ações regimentais, considerando-se as habilidades de seu corpo técnico-gerencial, com amplo conhecimento na área que foi desenvolvendo ao longo do tempo, há que se considerar a necessidade de atualização e ampliação de seu corpo técnico de modo que o DENASUS dê continuidade a sua missão e amplie o controle interno, a gestão e o fortalecer do Sistema Nacional de Auditoria no e para o Sistema Único de Saúde, dialeticamente.

5 | CONCLUSÃO

O DENASUS se encontra em processo de redefinição e aperfeiçoamento de competências e que apesar das dificuldades, além de dar cumprimento às determinações e recomendações de órgãos de controle e do Poder Judiciário, atende ao próprio ente federal. As atividades desenvolvidas no âmbito do DENASUS durante o exercício de 2018 cumpriram com o objetivo de realizar auditoria no SUS, contribuindo para a qualificação da gestão do sistema de saúde e promover o fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria.

AGRADECIMENTOS

Ao Diretor do DENASUS e equipe, por disponibilizar material e apoio técnico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Acórdão no 1.246/2017-Tribunal de Contas da União- Plenário. Brasília. 2017a.

_____. Decreto no 9.795/2019. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. 2019.

_____. Lei no 8.689/1993. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. 1993.

_____. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Portaria de Consolidação MS/GM no 2, de 28 de setembro de 2017. Brasília. 2017b.

_____. Ministério da Saúde. **Protocolo 32 - 4a Versão**: protocolo para auditorias em média e alta complexidade com foco em oncologia. Brasília: Ministério da Saúde, 2017c. 40 p.

_____. Ministério da Saúde. **Protocolo de Auditoria no 33 – 2a Versão**: atenção básica no SUS – SMS. Brasília: Ministério da Saúde, 2017d. 82 p.

_____. Ministério da Saúde. **Protocolo de Auditoria no 36**: atenção básica no SUS – gestão estadual. Brasília: Ministério da Saúde, 2017e. 54 p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento Nacional de Auditoria do SUS. **Princípios, diretrizes e regras da auditoria do SUS no âmbito do Ministério da Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2017f. 48 p.

_____. Relatório Anual de Atividades do DENASUS/RAA/DENASUS/2018. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

CAPÍTULO 21

UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DO HOMEM

Data de aceite: 01/10/2020

Liana Dias Martins da Rocha

Universidade Federal Fluminense (UFF),
Niterói, RJ, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/8832009038615191>

RESUMO: O artigo possui como objetivo principal a análise da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH). Para isso, pretende-se compreender o processo de construção desta política, identificar os atores envolvidos e analisar as articulações da PNAISH com as demais políticas sociais. A motivação pela qual este artigo foi desenvolvido está relacionada com o objeto de estudo do Projeto de Tese do Curso de Doutorado em Política Social, apresentado em junho de 2019, na Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). No Projeto de Tese, o objetivo é analisar as representações sociais de usuários do sexo masculino, assistidos pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA), no Hospital do Câncer II (HC II), sobre o adoecimento por câncer e tratamento oncológico. A proposta deste estudo, ainda em fase de construção, está assentada na concepção de que os homens apresentam dificuldades na adesão e continuidade ao tratamento oncológico devido a diversos fatores, dentre eles: sociais, culturais, econômicos e políticos. Portanto, a condição de saúde não está separada da dinâmica social e histórica da realidade. O referencial

teórico adotado compreende as teorias de gênero, masculinidades e atenção integral em saúde. A saúde do homem tem ganhado maior importância nas últimas décadas no país. A PNAISH representa uma ferramenta política importante para desconstruir aspectos relacionados à masculinidade hegemônica e assumir, em alguma medida, o cuidado integral com este grupo. Entretanto, essas estratégias ainda esbarram em obstáculos relacionados ao processo de socialização dos homens, especialmente no que se refere às relações de gênero; na maneira como os serviços de saúde são estruturados e na forma como a PNAISH articula com as demais políticas intersetoriais.

PALAVRAS-CHAVE: Masculinidades, Gênero, Saúde.

ABSTRACT: The main objective of the article is to analyze the National Policy for Integral Attention to Men's Health (PNAISH). For this, it is intended to understand the process of construction of this policy, identify the actors involved and analyze the articulations of PNAISH with the other social policies. The motivation for which this article was developed is related to the object of study of the Doctoral Thesis Project in Social Policy, presented in June 2019, at the School of Social Service of the Federal Fluminense University (UFF). In the Thesis Project, the objective is to analyze the social representations of male users, assisted by the National Cancer Institute (INCA), at the Hospital do Câncer II (HC II), about illness due to cancer and cancer treatment. The purpose of this study, which is still under construction, is based on the conception that men have

difficulties in adhering to and continuing cancer treatment due to several factors, among them: social, cultural, economic and political. Therefore, the health condition is not separated from the social and historical dynamics of reality. The adopted theoretical framework comprises theories of gender, masculinities and comprehensive health care. Men's health has gained greater importance in the last decades in the country. PNAISH represents an important political tool to deconstruct aspects related to hegemonic masculinity and assume, to some extent, comprehensive care for this group. However, these strategies still come up against obstacles related to the socialization process of men, especially with regard to gender relations; in the way health services are structured and in the way PNAISH articulates with other intersectoral policies.

KEYWORDS: Masculinities, Gender, Health.

1 | INTRODUÇÃO

O artigo possui como objetivo principal a análise da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH). Para isso, pretende-se compreender o processo de construção desta política, identificar os atores envolvidos e analisar as articulações da PNAISH com as demais políticas sociais.

A motivação pela qual este artigo foi desenvolvido está relacionada com o objeto de estudo do Projeto de Tese do Curso de Doutorado em Política Social, apresentado em junho de 2019, na Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF).

No Projeto de Tese, o objetivo é analisar as representações sociais de usuários do sexo masculino, assistidos pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA), no Hospital do Câncer II (HC II), sobre o adoecimento por câncer e tratamento oncológico. A proposta deste estudo, ainda em fase de construção, está assentada na concepção de que os homens apresentam dificuldades na adesão e continuidade ao tratamento oncológico devido a diversos fatores, dentre eles: sociais, culturais, econômicos e políticos. Portanto, a condição de saúde não está separada da dinâmica social e histórica da realidade.

A intenção de trazer a discussão da PNAISH atrelada ao INCA, como *locus* de estudo, está relacionada à minha experiência profissional. Por meio da atuação como assistente social do HC II (desde 2015), foi possível observar o estágio de doença avançada com que a maioria dos pacientes do sexo masculino era matriculada nesta unidade. Além disso, foi possível verificar a dificuldade de adesão e/ou permanência ao tratamento por parte destes. Somado a questões de gênero e a adoção da masculinidade hegemônica, como padrão de comportamento na sociedade, o problema da saúde do homem pode ser agravado no nível de atenção terciária, onde o cuidado em saúde requer maiores investimentos e maior articulação entre as políticas sociais.

Os homens ainda são incentivados a perseguir e exercitar um modelo de masculinidade pautado em estereótipos como força física, coragem, determinação e invulnerabilidade, abrindo pouco espaço para expressão de fragilidades ou preocupações com a saúde (Gomes, 2008).

Durante os atendimentos, junto ao serviço social, os pacientes apresentavam demandas por orientações quanto às políticas de transporte (dificuldades de acessar o Transporte de Pacientes Fora de Domicílio - TFD), políticas previdenciárias (ausência de vínculos formais de trabalho), políticas de assistência social (critérios rigorosos e morosidade para encaminhamento ao Benefício de Prestação Continuada - BPC), políticas habitacionais, políticas de trabalho e renda, dentre outras.

Por ser considerado como uma doença crônica, o câncer requer um tempo prolongado de tratamento e acompanhamento na unidade de referência. Sem a garantia de acesso aos direitos e políticas sociais que viabilizem a adesão ao tratamento, o quadro de saúde do homem tende a ser agravado. Nesse sentido, faz-se necessário um maior aprofundamento sobre a PNAISH sobre a forma como ela foi elaborada, quais sujeitos estiveram envolvidos na sua construção e que relação a mesma guarda com as demais políticas sociais.

Dentre as unidades assistenciais do INCA, o HC II é a unidade de referência para o tratamento de tumores malignos do tecido ósseo e conectivo (TOC). A seção clínica do TOC é responsável por prestar assistência cirúrgica e/ou oncológica aos portadores de câncer de pele e de sarcomas, localizados no tronco e nas extremidades do corpo.

Os tumores de tecido ósseo e conectivo são usualmente conhecidos como sarcomas de partes ósseas e sarcomas de partes moles, respectivamente; além das neoplasias de pele. A incidência do primeiro ocorre principalmente na segunda década de vida, durante os períodos de maior crescimento ósseo, como no estirão da adolescência. O segundo pico, e menos importante, ocorre na sexta década de vida. Do mesmo modo, os sarcomas de partes moles ocorrem em indivíduos mais jovens e o câncer de pele acomete cada vez mais indivíduos nos países tropicais, como o Brasil.

Apesar do crescente investimento na implantação de políticas públicas e programas de saúde voltados para a prevenção e diagnóstico precoce, o câncer ainda apresenta-se como uma das principais causas de morte em todo o mundo, com maior mortalidade entre o público masculino (Modena, 2014).

A estimativa mundial mostrou que, em 2012, ocorreram 14,1 milhões de casos novos de câncer e 8,2 milhões de óbitos. Houve o predomínio do sexo masculino tanto na incidência (53%), quanto na mortalidade (57%) (INCA, 2017).

No biênio 2018-2019, estimou-se a ocorrência de 600 mil casos novos de câncer, para cada ano no Brasil. Excetuando-se o câncer de pele não melanoma (cerca de 170 mil casos novos), ocorreram 420 mil casos novos de câncer (INCA, 2017).

Sem desconsiderar a importância dos fatores biológicos e dos aspectos socioculturais, que permeiam a manutenção deste cenário, observa-se a necessidade de analisar os limites e avanços que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem trouxe para o cuidado com esse grupo.

Nesse sentido, o artigo corresponde ao esforço teórico em oferecer elementos que possam contribuir para a ampliação e qualificação do debate sobre a atenção integral a saúde do homem.

Para o Serviço Social, a importância da elaboração deste artigo se revela na contribuição para a formação da categoria profissional e para a elaboração de propostas de ação que pretendam a integralidade do cuidado e a ampliação do acesso às políticas sociais. Ademais, a proposta de estudo possibilita o aprofundamento da temática no campo das ciências sociais aplicadas, dando ênfase à discussão de gênero, saúde e masculinidades.

2 | DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO E MÉTODO

O artigo consiste numa revisão de literatura, caracterizado pela análise e síntese de informações relevantes publicadas sobre os assuntos de interesse da pesquisadora. É, também, chamado de revisão passiva ou opinativa, onde sintetiza estudos sobre um tema e analisa a evidência existente sobre uma temática (Bento, 2012).

A metodologia adotada para o desenvolvimento do artigo foi o levantamento bibliográfico de artigos publicados na plataforma *Scientific Electronic Library Online (Scielo)* com a temática sobre “*política de saúde do homem*”.

A busca de artigos no *Scielo* encontrou três artigos publicados no ano de 2012. Os artigos foram publicados em coleções do Brasil (01) e de Saúde Pública (02), na área de Ciências da Saúde.

O referencial teórico adotado compreende as teorias de gênero, masculinidades, atenção integral e intersetorialidade. Utilizou-se, ainda, a leitura guiada pelo referencial bibliográfico do programa da disciplina de Política Social no Brasil do Curso de Pós-Graduação em Política Social (ESS/ UFF).

Segundo Scott (1989), gênero não é apenas entendido como uma distinção do sexo biológico, mas também como um processo de organização social construído através da relação entre homens e mulheres. Na saúde coletiva, os estudos de gênero vêm cooperando com a análise crítica das implicações do processo de socialização e construção das identidades masculinas e femininas, ou seja, na maneira como os sujeitos se vinculam aos serviços de saúde e práticas de cuidado ou, se distanciam dele (Aquino, 2006; Villela, Monteiro e Vargas, 2009; Marques, 2010; Schraiber, 2012).

Para Connel e Messerschmidt (2013), faz-se necessário considerar a multiplicidade de maneiras de pensar e exercer a masculinidade. Diferentes contextos e tempos históricos (re) produzem distintos modos de “ser homem”, apontando a necessidade de pensar em masculinidades, no plural.

Atuar, segundo o princípio de integralidade, implica uma abertura para o diálogo e uma recusa à postura reducionista e à objetivação dos corpos, ampliando as percepções acerca do que constitui as necessidades dos grupos sociais. Portanto, é em sua integralidade

– caracterizada por determinantes biológicos, psicológicos, sociais, entre outros – que os indivíduos devem ser atendidos pelos serviços públicos. A condição de integralidade do sujeito nos remete à incompletude das instituições e, por consequência, à importância de um trabalho intersetorial (Altenbernd B.; Barcinski M.; Lermen S.; 2015).

Face ao exposto, o artigo está organizado em quatro sessões; a primeira sessão apresenta, brevemente, a PNAISH (2009); a segunda identifica os principais atores envolvidos na construção desta política; a terceira pretende compreender as articulações estabelecidas com as demais políticas sociais; e por último, a quarta sessão apresenta as considerações finais.

3 I SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL A SAÚDE DO HOMEM

Com a finalidade de construir ações estratégicas que contribuam para a promoção da saúde e a redução da morbimortalidade masculina, foi instituída no Brasil a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem, através da Portaria GM/ MS nº 1994, de 27 de agosto de 2009.

A proposição da PNAISH é qualificar a saúde da população masculina, na faixa etária de 20 a 59 anos, na perspectiva de linhas de cuidado que resguardem a integralidade da atenção (Brasil, 2009). Envolve cinco eixos prioritários de trabalho: acesso e acolhimento, paternidade e cuidado; doenças prevalentes na população masculina; prevenção de violência e acidentes; e saúde sexual e reprodutiva.

A partir do crescimento do número de novos casos de câncer entre a população masculina brasileira e da recorrente dificuldade de mobilização desse público para as ações de prevenção e diagnóstico precoce, a política incentiva a construção de um novo olhar sobre os homens e busca compreender os aspectos simbólicos, socioculturais e organizacionais que interferem na maneira como exercitam o cuidado da saúde (Brasil, 2009).

Além disso, a política reconhece a necessidade de uma assistência especializada, uma vez que os homens não buscam os serviços de saúde em nível primário, mas apenas na atenção secundária e/ou terciária, com dificuldade para aderir ao tratamento. Esta cultura tem contribuído para a maior vulnerabilidade e mortalidade dos homens, sobretudo por doenças crônico-degenerativas, tais como o câncer (Brasil, 2009).

No contexto associado à preocupação com as doenças crônico-degenerativas (dentre elas, o câncer), a saúde do homem ganhou maior importância nas últimas décadas no país. É importante destacar a contribuição da PNAISH como ferramenta política de forte potencial no trabalho de desconstrução, por meio de ações e serviços, dos aspectos relacionados à masculinidade hegemônica.

4 | A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DA PNAISH

A preocupação com a saúde masculina e a maior suscetibilidade dos homens ao adoecimento não é uma temática recente, própria do século XXI (Gomes, 2008). Os primeiros estudos datam da década de 1970, nos Estados Unidos, e eram direcionados, principalmente, para problemas de saúde. Parte deles apontava que, embora mais poderosos do que as mulheres, os homens estavam em desvantagem em relação às taxas de morbimortalidade (Gomes, 2011). Os estudos mencionados acima estavam pautados no adoecimento masculino e ancorados em premissas biomédicas, epidemiológicas e comportamentais, desconsiderando a complexidade dos contextos histórico-sociais e políticos nos quais estes homens existiam (Gomes, 2011).

Somente a partir das últimas décadas do século XX, sobretudo após a ascensão dos movimentos feministas e posteriormente, dos movimentos *queer*¹, percebe-se um importante deslocamento na concepção teórica e política destes estudos, que passam a incorporar em sua análise a perspectiva de gênero (Schraiber, 2008). De acordo com os estudiosos sobre a temática, Figueiredo e Schraiber (2011), houve uma transição da concepção do “*homem biológico*”, para uma percepção do homem enquanto “*sujeito histórico-social*”, em exercício de suas masculinidades.

Para Martins (2012), a Política Nacional de Atenção Integral a Saúde do Homem, surge a partir de uma decisão política e não de uma demanda reconhecida e compartilhada por toda a população, sobretudo, a população masculina. Diferentemente, a Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) instituída em 1983, que foi elaborada como resposta ao processo de reivindicações das mulheres e de movimentos feministas pelo acesso ao direito à saúde (Costa, 2009).

Apesar de se configurar como uma proposta de vanguarda, ou seja, a primeira política de saúde pública voltada, especificamente, para a população masculina no contexto latino-americano, a PNAISH também carrega marcas do contexto sócio-histórico, político e cultural no qual foi construída e institucionalizada.

Diversos autores vêm alertando para a necessidade de considerar a multiplicidade de discursos e interesses que compõem e atravessam o texto desta política (Carrara, Russo e Faro, 2009; Martins e Malamut, 2013, Müller, 2013).

Autores como Martins e Malamut (2013) apontam a presença de discursos biomédicos e epidemiológicos no texto da PNAISH, revelando um processo ora de vitimização, ora de culpabilização da população masculina pelo próprio adoecimento.

Para Aquino (2006), apesar dos estudos em saúde do homem trazer contribuições significativas para a temática de gênero e saúde, a área ainda é composta por um grande número de estudos relacionados às enfermidades do aparelho genital e urológico, evidenciando fortes interesses pela medicalização da sexualidade masculina.

1. Os movimentos *queers* referem-se a um movimento teórico-político organizado em meados da década de 1990, que se posicionava contra a heteronormalização compulsória da sociedade e propunha a desconstrução e desnaturalização das normas de instituídas de gênero (Louro, 2001).

No Brasil, o Ministério da Saúde dispara um processo de discussão da temática da saúde e adoecimento masculino em toda a sociedade. Identifica-se ainda à participação da Sociedade Brasileira de Cardiologia (SBC) e da Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP) que passam a integrar o grupo de discussão dessa temática (Martins, 2012)

Martins (2012) destaca que, desde 2004, a Sociedade Brasileira de Urologia (SBU) mobilizava-se em relação aos setores do governo a favor da criação de uma política para os homens. De acordo com as análises de Carrara e colaboradores (2009), a criação de uma política de saúde para a população masculina esteve atrelada ao interesse desta entidade (SBU), sobretudo no que diz respeito à luta pela inserção dos urologistas nas unidades de Atenção Primária e ao aumento dos honorários dos procedimentos e atendimentos urológicos oferecidos pelo SUS.

A partir da análise da PNAISH, e, com base na leitura sobre os elementos constitutivos da natureza da política social, observa-se um forte vínculo com o componente econômico, na medida em que encontra no processo de acumulação, a definição de suas possibilidades e seus limites, mediados pelo componente político e pelo componente institucional (Fleury, 2018).

Avritzer (2007) observa dois fenômenos marcantes referentes à participação política no Brasil: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas.

A partir da construção do documento base da PNAISH, verifica-se a presença de elementos que compõe a visão tradicional do modelo de assistência em saúde. Os homens enquanto cidadãos e usuários dos serviços de saúde não integraram o processo de construção da política. A população masculina passa a ser representada como coadjuvante, sendo os agravos e enfermidades os protagonistas do texto e das propostas de intervenções (Gomes, 2008).

Campos (2003) afirma que o modelo de “*clínica oficial ou tradicional*” é marcado pela dominação do saber biomédico e positivista que reduz o sofrimento dos indivíduos a um conjunto de sintomas anatômicos e fisiológicos que devem ser descritos, medicalizados e tratados. Nesse modelo, não há espaço para manifestação dos sujeitos, da sua história de vida, seus desejos e demandas. Apenas a doença como entidade biológica é percebida como o foco das intervenções em saúde.

5 I DA ARTICULAÇÃO COM AS DEMAIS POLÍTICAS SOCIAIS

De acordo com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem, é necessária a mudança no que concerne à percepção da população masculina em relação ao cuidado com a sua saúde e a saúde de seus familiares (Brasil, 2009).

No documento base da PNAISH há uma proposta de articulação com a Política de Atenção Básica, com as estratégias de humanização (Política Nacional de Humanização,

2013) e com os princípios do SUS. É possível verificar na construção da política a intenção do desenvolvimento e implementação do cuidado integral, a partir do momento que considera essencial, além dos aspectos educacionais, os serviços públicos de saúde organizados de modo a acolher e fazer com que o homem sinta-se parte integrante deles.

Porém, os espaços de saúde pouco são organizados de modo promover a assistência e o acolhimento desses sujeitos. Nos estudos de Martins e Modena (2012), foi constatado que os discursos dos profissionais de saúde são atravessados por estereótipos de gênero, possuem maior ênfase nas necessidades das mulheres e não reconhecimento dos homens como sujeitos das políticas de saúde e ações assistenciais.

O não reconhecimento dos homens como sujeitos do cuidado e das políticas públicas favorece a sua desqualificação como possível beneficiário das propostas assistenciais. Lago e Muller (2010) afirmam que como prática social, a assistência à saúde encontra-se atravessada pelo processo de divisão sexual do cuidado, contribuindo assim para o delineamento de práticas voltadas para um grupo de sujeitos e a ausência de ações direcionadas a outros.

No processo de construção e implementação da PNAISH não é evidenciada a ênfase na articulação com as demais políticas sociais de trabalho, previdência, renda, transporte, entre outras, que possam viabilizar a presença da população masculina nos espaços e serviços de saúde. Relatos de pacientes apontam para dificuldades de acesso ao TFD dos municípios onde residem, longas filas de espera para acessar benefícios previdenciários (como exemplo: auxílio doença, pensão por morte), dificuldades de acessar benefícios assistências como o BPC da Lei Orgânica de Assistência Social, dentre outros.

A PNAISH vem incentivando o desenvolvimento de ações de prevenção, diagnóstico precoce e tratamento das neoplasias (Brasil, 2009). Entretanto, essas estratégias ainda esbarram com obstáculos relacionados ao processo de socialização dos homens, especialmente no que se refere às relações de gênero; na maneira como os serviços de são pensados e estruturados, com enfoque na dimensão biológica e do corpo adoecido; e, na forma como a PNAISH articula com as demais políticas sociais.

Discutir a saúde do homem a partir da concepção de atenção integral requer ir além da visão tradicional de saúde em oposição ao adoecimento. Campos (2003) aponta para a urgência de uma reforma dos modelos assistenciais e alerta para a necessidade da reorientação das práticas de cuidado, propondo a construção de uma “*clínica ampliada*”, que traga em sua centralidade não as doenças, mas os sujeitos em sua totalidade.

Para isso, é preciso compreender a articulação dos múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que envolvem os aspectos de saúde do homem. O desenvolvimento de pesquisas sobre os determinantes sociais em saúde vêm contribuindo para pensar que as condições de vida e trabalho dos indivíduos e grupos estão relacionadas com sua situação de saúde. Defendem que os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/ raciais, psicológicos e comportamentais influenciam a ocorrência de problemas de

saúde e seus fatores de risco na população, que podem ser alterados, inicialmente, através de ações baseadas em informação (Buss e Filho, 2007).

Ao analisar a PNAISH, observa-se que a vitimização e culpabilização dos homens pelo próprio adoecimento ainda se mostra como uma característica marcante, revelando a necessidade e o desafio de se repensar o papel da organização e estruturação dos serviços de saúde no distanciamento dos homens dos espaços institucionalizados de saúde. Mais do que desresponsabilizar os homens pelas suas escolhas, esta postura requer o reconhecimento da complexidade que permeia o quadro da situação de saúde da população masculina brasileira e mundial (Martins, 2012).

A responsabilidade do Estado é pouco explorada e problematizada na PNAISH. Quando apontadas as dificuldades estruturais dos serviços de saúde, como por exemplo, horário de funcionamento e facilidade de acesso, os autores da política apresentam em sequência uma justificativa que aponta novamente para a responsabilidade dos homens por este distanciamento.

Uma questão bastante apontada pelos homens para a não procura pelos serviços de atenção primária está ligada a sua posição de provedor. Alega-se que o horário de funcionamento dos serviços de saúde coincide com a carga horária do trabalho [...] Ainda que isso possa se constituir, em muitos casos, uma barreira importante, há de se destacar que grande parte das mulheres, de todas as categorias socioeconômicas, faz hoje parte da força produtiva, inseridas no mercado de trabalho formal, e nem por isso deixam de procurar os serviços de saúde (Brasil, 2009b, p. 3).

Medrado e colaboradores (2011a) ressaltam que a definição de saúde presente na PNAISH ainda se mostra associada à tradicional oposição à enfermidade, enfatizando-se em seu objetivo o enfrentamento “racional” dos fatores de risco visando, apenas, a redução das taxas de morbidade e mortalidade.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da PNAISH aponta para a complexidade que permeia o seu processo de implantação e para a necessidade de uma reflexão constante sobre seus pressupostos éticos e políticos, incidindo assim em possíveis reformulações que garantam a efetividade dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para tanto, torna-se necessário o desenvolvimento de novos estudos que se debrucem sobre os textos e contextos da PNAISH, buscando elementos para repensar, ressignificar e transformar esta política pública possibilitando a efetivação dos princípios do SUS e do bem-estar da sociedade brasileira.

Considera-se a PNAISH representante de um projeto transformador em construção social. Entretanto, requer maiores investimentos no que se refere à adoção de valores que vão além da visão do homem como coadjuvante da política e resgate sua dimensão social e política enquanto sujeito de transformação social (Martins, 2012).

Para além dessas análises, enfatiza-se a necessidade de ampliação da discussão dos aspectos determinantes da saúde para além dos níveis de atenção à saúde. Para modificar o atual quadro de morbimortalidade da população masculina, é necessário promover a maior articulação da PNAISH com as demais políticas sociais.

Repensar e organizar os serviços de saúde, nos diferentes níveis de atenção, para que se possa promover maior participação e aproximação dos homens nos cuidados em saúde, torna-se fundamental. Entretanto, é preciso pensar esses aspectos articulados com as políticas de educação, trabalho, previdência, transporte, renda, habitação entre outras que compreendam a saúde sob o aspecto dos determinantes sociais. Dessa maneira, torna-se possível a efetiva transição da concepção do “*homem biológico*” para, “*sujeito histórico-social*” em exercício de suas masculinidades, conforme sinalizam Figueiredo e Schraiber, 2011.

REFERÊNCIAS

ALTENBERND B.; BARCINSKI M.; LERMEN S. Integralidade e intersectorialidade nas práticas psicológicas: um relato de experiência. Cadernos de Pesquisa v.45 n.156 p.390-408 abr./jun. 2015.

AQUINO, E. M. Gênero e Saúde: perfil e tendências da produção científica no Brasil. Revista de Saúde Pública, Vol. 40, número especial. São Paulo, 2006. P. 121-132.

AVRITZER L. Sociedade Civil, Instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BENTO, A. Como fazer uma revisão da literatura: considerações teóricas e práticas. Revista JÁ, v. 7, n. 65, p. 42-42, 2012.

CARRARA, S.; RUSSO. J. A.; FARO L. A política de atenção à saúde do homem no Brasil: os paradoxos da medicalização do corpo masculino. *Physis* [online]. 2009, vol.19, n.3, pp.659-678.

CONNELL, R. W.; MESSERSCHMIDT, J. Masculinidade Hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*. Vol. 21, n. 1. Florianópolis: Editora UFSC, 2013. p. 241-282.

COSTA, M. Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres no Brasil. Revista Ciências saúde coletiva, Rio de Janeiro, vol.14, n.4, p. 1073-1083, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.994, de 27 de agosto de 2009. Institui no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009a.

_____. Ministério da Saúde. Plano de Ação Nacional 2009-2011 da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem. Brasília, DF, 2009b.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes. Brasília: DF, 2004.

- FIGUEIREDO, W. D. S.; SCHRAIBER, L.B. Concepções de gênero de homens usuários e profissionais de saúde de serviços de atenção primária e os possíveis impactos na saúde da população masculina, São Paulo, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 16 Supl 1, p. 935-44, 2011
- FLEURY S. Capitalismo, Democracia, Cidadania - contradições e insurgências. *Saúde debate (on line)*. 2018. v. 42, n. 3, p. 108-124.
- GOMES, R. *Sexualidade Masculina, gênero e saúde*. Coleção: criança, mulher e saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- _____, R. et. AL. Os homens não vêm! Interpretação dos profissionais de saúde sobre ausência e/ou invisibilidade masculina nos serviços de atenção primária do Rio de Janeiro. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, supl. 1, p. 983-992, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA. Estimativa 2018: incidências de câncer no Brasil. Coordenação de Prevenção e Vigilância. Rio de Janeiro: INCA, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER JOSÉ ALENCAR GOMES DA SILVA. Tipos de câncer. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <<http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/tiposdecancer/site/home>>. Acesso em: 24.05.2019.
- LOURO, G. L. Teoria Queer: uma política pós-identitária para a educação. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 541-553, 2001.
- MARTINS, A. M. et. al. Concepções de psicólogos sobre o adoecimento de homens com câncer. *Psicologia: Teorias e práticas*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 74-87, 2012.
- MARQUES, A. M. Gênero e saúde: uma relação ainda oculta. In: STREY, Marlene N.; NOGUEIRA, Conceição; AZAMBUJA, Mariana R. *Gênero e Saúde: diálogos ibero-brasileiros*. Porto Alegre: Editora PUC-RS, 2010. p. 35-58.
- MODENA, C. M. Câncer e masculinidades: sentidos atribuídos ao adoecimento e ao tratamento oncológico. *Temas em Psicologia*. Ribeirão Preto, v. 22. n. 1, p. 67-78, 2014.
- Müller, R. F. (2013). Violência, vulnerabilidade e risco na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem. *Revista EPOS*, 4, 23-32.
- SCHRAIBER, L. B. Necessidades de saúde, políticas públicas e gênero: a perspectiva das práticas profissionais. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.17, n.10, p.2.635-2.644, 2012.
- SCOTT, J. Gender: a useful category of historical analyses. *The American Historical Review*, v. 91, n;5, p. 1053 – 1075, 1989.
- VILLELA, W.; MONTEIRO, S.; VARGAS, E. A incorporação de novos temas e saberes nos estudos em saúde coletiva: o caso do uso da categoria gênero. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 4. Rio de Janeiro, 2009. p. 997-1.006.

ZIKA VÍRUS: ANÁLISE, DISCUSSÕES E IMPACTOS NO BRASIL

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 06/07/2020

Letícia Bugança Stelute

FATEC Catanduva
Catanduva – SP

<http://lattes.cnpq.br/0530331571764258>

Gabriela Caroline Coelho Canossa

FATEC Catanduva
Catanduva – SP

<http://lattes.cnpq.br/8903905026229890>

RESUMO: O Zika é uma doença que está aumentando no Brasil desde 2014. O vetor causador é o *Aedes aegypti*, que através de sua picada, pode transmitir o vírus, causando a microcefalia e deixar consequências ao longo de toda a vida. Além do crescimento dos casos de microcefalia, o Zika vírus gera grandes problemas que envolvem toda a sociedade e a economia do país, como por exemplo, o custo do tratamento médico da criança microcefálica e de sua família, pois seus familiares deixarão de trabalhar para dar suporte e acompanhamento ao tratamento, e também ao custo do saneamento básico, como fator primordial para o combate ao mosquito e a elaboração de políticas públicas. Desta forma, o presente trabalho analisou tais aspectos econômicos e ambientais para a compreensão da influência do vírus e os fatores que proporcionaram o crescimento do vetor. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica para entender os efeitos do Zika vírus e seus impactos econômicos,

sociais e ambientais. Neste trabalho, foram estimados os custos relacionados à microcefalia, a perda de rendimentos dos familiares da criança microcefálica e ao investimento do país com saneamento básico.

PALAVRAS-CHAVE: Zika vírus, Brasil, Microcefalia, Política pública, Custos.

ZIKA VIRUS: ANALYSIS, DISCUSSIONS AND IMPACTS IN BRAZIL

ABSTRACT: Zika virus is a disease that has been increasing in Brazil since 2014. The causative vector is *Aedes aegypti*, which through its bite can transmit the virus, causing microcephaly and leave consequences throughout life. In addition to the growth of microcephaly cases, the Zika virus generates major problems involving the entire society and economy of the country. One can cite the cost of medical treatment of the microcephalic child and his family, as his family will stop working to support and follow up the treatment. There is also the cost of basic sanitation, which is essential for mosquito control, and the elaboration of public policies to improve the living conditions of the population. In this way, the present work analyzed such economic and environmental aspects for the understanding of the influence of the virus and the factors that provided the vector growth. A bibliographic research was carried out to understand the effects of the Zika virus and its economic, social and environmental impacts. The main costs related to microcephaly, the loss of income of the microcephalic child's relatives and the country's investment in basic sanitation were also estimated.

KEYWORDS: Zika virus, Brazil, Costs, Microcephaly, Public Policy.

1 | INTRODUÇÃO

O Zika vírus é classificado como flavivírus que são vírus de envelope com RNA de fita simples linear, de polaridade positiva, não segmentado, em capsídeo icosaédrico (KRONEN, 2008). Ele é transmitido principalmente por mosquitos do gênero *Aedes* e foi descoberto em 1947 na Uganda (KINDHAUSER, et. al, 2016).

O *Aedes aegypti* é o grande responsável pelo surgimento do Zika vírus no Brasil. Há indícios de que este vetor começou a circular no Brasil no ano de 2014, mas, segundo o Ministério da Saúde, os casos registrados só ocorreram em maio de 2015.

No dia 28 de novembro de 2015, o Ministério da Saúde confirmou que as gestantes que forem atingidas por esse vírus tem a possibilidade de gerar crianças com microcefalia, uma malformação irreversível do cérebro, que pode vir associada a danos mentais, visuais e auditivos.

O Zika vírus e suas consequências acarretam preocupação e por isso torna-se uma emergência de saúde pública de importância nacional. Chegou-se a esta situação devido à relação entre a presença do vírus e a ocorrência de microcefalias e óbitos que foram confirmados por meio de testes em laboratórios realizados com amostras de recém-nascidos (REVISTA SUPER INTERESSANTE, 2016).

Em reportagem do Portal Brasil (2016) o Brasil passou a adotar as normas da Organização Mundial da Saúde (OMS) para determinar se o recém-nascido tem microcefalia. O perímetro cefálico para menino deve ser igual ou inferior a 31,9 centímetros e, para menina, igual ou inferior a 31,5 centímetros. Estudo publicado na Revista Science (2016) mostra que a infecção por Zika pode diminuir em 40% o cérebro dos recém nascidos.

2 | DESENVOLVIMENTO

O microcefálico poderá viver por vários anos, porém, irá precisar de acompanhamento médico além de fazer uso de medicamentos específicos. Devido ao alto número de casos, haverá um custo considerável para a economia do país, pois o Brasil deverá atendê-las, fornecendo todos os recursos necessários, dando suporte à saúde e bem estar à eles.

2.1 Custos da microcefalia

O setor da saúde pode ser considerado o provedor e pagador direto dos serviços relacionados ao equacionamento das doenças e agravos em saúde, mas também a sociedade arca com custos decorrentes desses agravos que, muitas vezes, permanecem ocultos nas planilhas de custo (PEREIRA, 2014).

O custo direto é aquele decorrente dos cuidados de saúde ou de tratamento de doenças. Os principais custos são: gastos de internação, serviços médicos, serviços de outros profissionais de saúde, exames diagnósticos e medicamentos (PEREIRA, 2014).

Os custos indiretos são aqueles que incorrem ao paciente e a terceiros. São referentes à perda de produtividade devido ao agravamento da doença por meio da perda das funções orgânicas e laborais do paciente, resultando na falta ao trabalho, entre outros (PEREIRA, 2014).

O custo externo é o prejuízo causado a terceiros sem que seja imposto ônus financeiro proporcional a quem o causou que decorre de impactos sociais negativos provocados pela doença. (PEREIRA, 2014).

As possíveis causas da microcefalia primária são genéticas e ambientais como, por exemplo, a exposição a substâncias tóxicas, síndrome alcoólica fetal, etc. (ARCA, 2016).

Até 9 de julho de 2016 foram registrados 174.003 casos de zika e 1.399.480 casos de dengue segundo boletim epidemiológico do Ministério da Saúde (PORTAL DA SAÚDE, 2016).

Não há tratamento específico para a microcefalia, mas existem ações de suporte que podem auxiliar no desenvolvimento do bebê e da criança, e este acompanhamento é preconizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Como cada criança desenvolve complicações diferentes entre elas respiratórias, neurológicas e motoras, o acompanhamento por diferentes especialistas vai depender de suas funções que ficaram comprometidas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Os exames inespecíficos devem ser solicitados a fim de complementar a investigação e estadiamento dos casos. Durante o curso da doença, poderão ser identificadas alterações em diversos exames laboratoriais, tais como: discretas a moderadas leucopenia e trombocitopenia; e ligeira elevação da desidrogenase láctica sérica, gama glutamiltransferase e de marcadores de atividade inflamatória (proteína C reativa, fibrinogênio e ferritina).

Crianças com microcefalia têm prejuízos no desenvolvimento neuropsicomotor beneficiam-se do Programa de Estimulação Precoce que aborda os estímulos que interferem na sua maturação, para favorecer o desenvolvimento motor e cognitivo. A criança deve ser inserida nesse programa, que deve ter seu início tão logo o bebê esteja clinicamente estável e se estender até os 3 anos de idade (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Os bebês diagnosticados ou com suspeita de microcefalia são submetidos desde os primeiros meses de vida a intervenções de várias áreas, como fisioterapia, fonoaudiologia, terapia ocupacional, otorrinolaringologia, oftalmologia, neuropediatria, pediatria e fisioterapia (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

O Ministério da Saúde informou em 22 de junho de 2016, que o Brasil tinha 1616 casos confirmados de microcefalia, destes 233 foram causados pelo vírus Zika, detectado em exames e ainda investiga outros 3007 casos da má-formação. Desde outubro de 2015 (início do surto de Zika) foram registradas 324 mortes suspeitas de microcefalia ou alteração no sistema nervoso central, os óbitos ocorreram após o parto ou durante a gestação (ESTADÃO, 2016).

Embora as limitações que possam surgir, a expectativa de vida das crianças com microcefalia não são diferentes das outras crianças (AMERGS, 2016). O tratamento até os 3 meses de idade exige que sejam feitos exercícios de terapia ocupacional e, posteriormente, acompanhamento de fisioterapia e neurologia. Os pais terão que acompanhá-los nestes momentos o que será em horário de trabalho trazendo impactos emocionais, econômicos e sociais nestas famílias (EXAME.COM, 2016).

Para garantir o atendimento nos centros de referência muitas mães precisam viajar com seus filhos para consultas e medir com precisão o perímetro encefálico dos bebês, uma diferença mínima na medição pode atrasar o tratamento, trazendo consequências moderadas em sua vida (SENADO FEDERAL, 2016).

Dentre os direitos da pessoa com microcefalia o SUS deve oferecer todas as opções de tratamentos para essas crianças com atendimento adequado, com qualidade, no tempo certo e com garantia de continuidade do tratamento (Portaria nº 1.820/2009 do Conselho Nacional de Saúde).

A Assistência Farmacêutica está direcionada a aquisição de medicamentos da atenção básica a saúde. Os microcefálicos necessitam de medicamentos de alto custo que precisam ser usados por longos períodos (ALMEIDA, 2016).

As despesas para o tratamento fora do domicílio que são aquelas relativas a transporte aéreo, terrestre e fluvial, diárias para alimentação e pernoite para pacientes e acompanhantes, devendo ser custeadas e autorizadas de acordo com a disponibilidade orçamentária do município e/ou estado (ALMEIDA, 2016).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mães de crianças diagnosticadas com microcefalia podem se inscrever no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social, o pagamento do BPC corresponde a um salário mínimo e só pode recebê-lo quem possui renda per capita familiar inferior a um quarto de salário mínimo, atualmente em R\$ 220 (PORTAL G1, 2016).

O Brasil não tem ainda definido o tratamento mínimo necessário que as crianças com microcefalia terão que passar ao longo do ano, sendo difícil definir o seu custo exato. Os bebês estão completando 1 ano de idade com vários problemas de saúde que crianças com microcefalia causada por sífilis e outras doenças não possuem.

2.2 Meio Ambiente e Zika

A falta de uma política pública voltada para a saúde ou inadequação do saneamento básico no Brasil pode impactar no aumento do número de casos da microcefalia provocada pelo Zika vírus.

2.2.1 Políticas públicas

O conceito de políticas públicas diz respeito a um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas encontrados na sociedade. Caracteriza-se

como política pública o sistema de metas e planos pensados pelos três entes federativos – união, estados e municípios – para alcançar o bem-estar da população (EDUCAÇÃO INTEGRAL, 2016).

A Política Pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e o problema público. O processo de elaboração de política pública, também conhecido como ciclo de políticas públicas consiste em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. São conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo (BRANCALEON et al., 2015).

Os serviços públicos de saneamento básico estão submetidos a uma política pública, formulada com a participação social, e entendida como o conjunto de princípios e diretrizes que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais na regulamentação do planejamento, execução, operação, regulação, fiscalização e avaliação desses serviços (MORAES, 1994 apud BRASIL, 2009).

As políticas públicas voltadas para a saúde são projetos elaborados pelo Poder Público, com o auxílio de entes públicos e privados, com o objetivo de preservar o direito à saúde. As políticas públicas necessitam de investimento financeiro para a elaboração de ações funcionais e benéficas à população brasileira (JUSBASIL, 2015).

2.2.2 Saneamento Básico

Saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorarem a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica (TRATA BRASIL, 2016).

Os dados de saneamento básico no Brasil são insatisfatórios, segundo o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, em 2013, com base em documentos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Uma pesquisa feita com 154,7 milhões de brasileiros, apenas 49,6% possui coleta de esgoto e 39% tem esgoto tratado. Somente São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal possuem índice médio de atendimento urbano de coleta de esgoto acima de 70%. Nos demais Estados, o atendimento de rede de coleta de esgoto urbana atinge índices abaixo de 40% em média. De acordo com a mesma fonte, 82,5% de um total de 165,7 milhões de brasileiros recebe atendimento da rede de abastecimento urbano de água. (BENJAMIN, 2016).

O Atlas do Saneamento de 2011 mostra que em relação à distribuição de água, é na região norte que a população recebe mais água sem tratamento - mais de 25% da água destinada para consumo humano nessa região não é tratada. O abastecimento de água cobre quase a totalidade do país, 99,4%. Segundo o estudo, existem 33 municípios

brasileiros sem abastecimento total de água, entretanto, há outros 793, grande parte deles na região nordeste, nos quais o abastecimento é feito de maneira alternativa, por meio de cisternas ou outros mecanismos (JÚNIA, 2011).

O sistema de esgoto promove a interrupção da cadeia de contaminação humana e a melhoria da gestão dos resíduos sólidos reduz o impacto ambiental e elimina ou dificulta a proliferação de vetores (FUNASA, 2016).

3 I ESTIMATIVAS DO CUSTO DA MICROCEFALIA

Para o diagnóstico da microcefalia são gastos em torno de R\$ 390,45 por pessoa, isso apenas com exames de primeira avaliação. Este valor pode ser aumentado devido à necessidade de cada paciente já que os efeitos da microcefalia são variáveis.

São gastos com profissionais da saúde cerca de R\$ 997,89 por hora de trabalho, ou seja, cada vez que o paciente necessitar de 1 hora de todos esses profissionais, o governo gastará este valor por pessoa. O valor para o tratamento de um paciente de microcefalia não pode ser estimado com precisão, pois as consequências variam de caso a caso e não existe um plano ou protocolo que indica qual o tratamento correto para o indivíduo.

Por ser uma anomalia nova, a microcefalia causada por zika não tem tratamento testado, aprovado e prescrito. Está sendo desenvolvido à medida que as crianças crescem e as sequelas surgem. Há casos leves, outros críticos e alguns, fatais (ESTADÃO SAÚDE, 2016).

Sendo assim, pode-se considerar uma estimativa de que se um indivíduo de microcefalia passar pelo médico 1 vez a cada 6 meses ao longo de sua vida e considerando a expectativa de vida de 75 anos (expectativa de vida do brasileiro em 2014, estimada pelo IBGE), o custo seria de R\$ 19.522,50. Este seria uma estimativa muito simplificada, pois é necessário o acompanhamento com vários profissionais de saúde, inclusive para a prescrição de medicamentos e definições das respectivas doses.

A estimulação precoce do microcéfalo é uma etapa importante para o desenvolvimento, principalmente nos primeiros 6 anos de vida. São gastos em torno de R\$ 131.000,00 por paciente. Sendo a psicologia a área que mais vai demandar recursos, sendo responsável por 57% desse total, a fisioterapia é a área que corresponde a menor fatia, apenas 4%. Somando os gastos com os médicos e estimulação precoce, o custo total seria de R\$ 150.807,30.

De acordo com o Decreto no 8.818 de 29/12/2015, o salário mínimo brasileiro é de R\$ 880,00. Segundo a Lei no 8.213, de 24/07/1991, art. 29-c, inc. I e II, o tempo de contribuição para homens é de 35 anos e para mulheres, de 30 anos. Então, neste período, a pessoa que deixou de trabalhar para cuidar e acompanhar o microcéfalo deixou de captar R\$ 400.400,00, se homem ou R\$ 343.200,00, se mulher.

Sendo assim, o gasto total da microcefalia seria de R\$ 494.007,30, se a mulher deixasse de trabalhar para cuidar do filho, e de R\$ 551.207,30 se o homem ficasse em casa para cuidar da criança microcéfala, ou seja, o gasto médio seria de R\$ 522.607,30.

Até julho de 2016 foram confirmados 1.749 casos de microcefalia (PORTAL DA SAÚDE, 2016), assim, o gasto de todos os casos da doença será de R\$ 914.040.167,70.

Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, o gasto em Saneamento Básico no ano de 2015 foi de R\$ 113.173.943,21. Já no ano de 2016, consultado em 7 de setembro do mesmo ano, o gasto foi de R\$ 38.010.741,53, ou seja, gastou o equivalente a 33,59% do ano de 2015. O governo gastará 8 vezes mais com a microcefalia do que gastou com saneamento básico em 2015 ou 24 vezes o que gastou até setembro de 2016 com este serviço.

O Saneamento básico, além da zika, pode prevenir outras doenças, inclusive as que têm o mesmo vetor, como a dengue e a chikungunya, que causam preocupações aos brasileiros em todos os verões que são períodos em que ocorrem as chuvas, e o acúmulo de água são frequentes.

O Ministério da Saúde informou em 2016 o primeiro acordo internacional para desenvolvimento de vacina contra o vírus Zika. A pesquisa será realizada conjuntamente pelo governo brasileiro e a Universidade do Texas Medical Branch dos Estados Unidos. Para isso, serão disponibilizados pelo governo brasileiro US\$ 1,9 milhão nos próximos cinco anos. De acordo com o cronograma de trabalho, a previsão é de desenvolvimento do produto em dois anos (COMBATE AEDES, 2016).

4 | CONSIDERAÇÕES

Com o aumento dos casos de infecção pelo zika vírus, ocorreu um acréscimo nos casos de microcefalia no Brasil. O vírus chegou ao país devido à diminuição das fronteiras, fator este que contribuiu para que aquele espalhasse por várias regiões do globo. Além disso, o Brasil apresenta condições climáticas favoráveis à proliferação do vetor, fazendo com que os casos aumentassem rapidamente.

O presente trabalho teve como objetivo estimar os custos relacionados à microcefalia causada pela infecção do zika vírus, e abordar possíveis políticas públicas de saneamento e saúde de combate ao vetor, ao vírus e para o tratamento dos doentes.

Pode-se observar que os gastos com a microcefalia superaram em 2400% os gastos que o Brasil fez com o saneamento básico até setembro de 2016. O saneamento básico além de contribuir para a diminuição dos casos de microcefalia também leva a diminuição de casos de dengue, zika, chikungunya e outras doenças relacionadas (cólera, diarreias, etc), mas não tem a devida atenção pelas políticas públicas do governo brasileiro.

A dificuldade encontrada na elaboração deste trabalho foi a falta de um protocolo que determinasse um tratamento básico para os microcéfalos. Todos os médicos que

contatamos alegam que o tratamento é variável, pois as sequelas serão diferentes dependendo da região do cérebro mais afetada, embora eles afirmem saber como deve ser o prosseguimento do tratamento correto. Sendo assim, não foi possível uma posição de qual seria o gasto mínimo de cada paciente, o que tornou um desafio à simulação dos valores envolvidos no tratamento da microcefalia.

Assim, pode incorrer no risco de superar as metas fiscais com os repasses dos recursos para a saúde pública, já que os casos aumentaram significativamente e não realizaram um estudo de quanto seria os recursos necessários.

Sugerimos como estudo o aprofundamento dos aspectos ambientais relacionados à proliferação do vetor em áreas residenciais, além de como o vírus avançou pelo mundo e quais seriam as medidas de profilaxia para que o Brasil não fosse atingido, além da definição de protocolo base para o tratamento da microcefalia.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Exercícios simples estimulam o desenvolvimento de bebês com microcefalia.** 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-04/exercicios-simples-estimulam-o-desenvolvimento-de-bebes-com-microcefalia>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

ALMEIDA, M.C.L. **Microcefalia:** conheça mais sobre os seus direitos para enfrentamento da doença. Meus direitos da saúde. Campo Grande. MS. 2016.

ASSOCIAÇÃO MÉDICO-ESPÍRITA DO RIO GRANDE DO SUL (AMERGS). **Posição da AME – BRASIL sobre o Zika vírus e o aborto.** 2016. Disponível em: <<http://www.amergs.org/bioetica/posicao-da-ame-brasil-sobre-o-zika-virus-e-o-aborto/>>, Acesso em: 5 jul. 2016.

REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (ARCA). **Epidemiology of Microcephaly in Brazil.** Disponível em: <http://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/13395/2/CelinaCMTM__Zika_ABCDE_2016.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

BENJAMIN, R. **Educação, saúde e ambiente.** 2016. Disponível em: <http://www.ioc.fiocruz.br/abcnaciencia/html/word/?page_id=154>. Acesso em: 7 set. 2016.

BRANCALEON, et al. **Políticas públicas:** conceitos básicos. 2015. Disponível em: <https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf> Acesso em: 04 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos.** Brasília, 2009. Vol.1.

COMBATE AEDES. **País Firma Acordo para Desenvolver Vacina contra Zika,** 2016. Disponível em: <<http://combataedes.saude.gov.br/pt/noticias/316-brasil-e-eua-firmam-acordo-para-desenvolver-vacina-contra-virus-zika>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

EDUCAÇÃO INTEGRAL. **Política pública.** 2013. Disponível em: <<http://educacaointegral.org.br/glossario/politicas-publicas/>>. Acesso em: 7 set. 2016.

- ESTADÃO. **Brasil tem 1616 casos confirmados de microcefalia**. 2016. Disponível em: <<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-confirma-1616-casos-de-microcefalia,10000058681>>. Acesso em: 05 jul. 2016.
- EXAME.COM. **Microcefalia trará “geração de sequelados”, diz médica**. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/microcefalia-trara-geracao-de-sequelados-diz-medica>>. Acesso em: 03 set. 2016.
- JÚNIA, R. **Brasileiros ainda adoecem por falta de saneamento básico**. 2004. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=262&sid=13>>. Acesso em: 7 set. 2016.
- JUSBRASIL. **Políticas públicas de saúde no Brasil**. 2015. Disponível em: <<https://helenadnab.jusbrasil.com.br/artigos/190097706/politicas-publicas-de-saude-no-brasil>> Acesso em: 25 mar. 2017.
- KINDHAUSER, M.K., et al. **Zika: the origin and spread of a mosquito-borne virus**, World Health Organization, Geneva Switzerland, 2016.
- KRONEN, M.R. **Flaviviridae**. 2008. Disponível em: <<http://web.stanford.edu/group/virus/flavi/2008/flavi.html>> Acesso em: 22 mar. 2016.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de atenção à saúde. **Protocolo de atenção à saúde e resposta à ocorrência de microcefalia relacionada à infecção pelo vírus Zika**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde – Brasília: Ministério da Saúde, 2015.
- PEREIRA, C.A.R. BARATA, M.M.L. **Custo social de doenças e método proposto para sua estimação**. J Bras Econ Saúde. 2014.
- PORTAL BRASIL. **Brasil adota norma da OMS e reduz medida para microcefalia**. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2016/03/brasil-adota-norma-da-oms-e-reduz-medida-para-microcefalia>>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- PORTAL G1. **Governo diz que pagará bolsa mensal a família de bebês com microcefalia**. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bemestar/noticia/2016/01/governo-diz-que-pagara-bolsa-mensal-familias-de-bebes-com-microcefalia.html>>. Acesso em: 03 set. 2016.
- PORTAL DA SAÚDE, **Boletim Epidemiológico**. 2016. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/197-secretaria-svs/11955-boletins-epidemiologicos-arquivos>>. Acesso em 08 dez. 2016.
- REVISTA SCIENCE. **Zika virus impairs growth in human neurospheres and brain organoids**. 2016. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/early/2016/04/08/science.aaf6116.full>>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- REVISTA SUPER INTERESSANTE. **A Zika em foco**. São Paulo: Abril, edição 359, abr. 2016.
- SENADO FEDERAL DE BRASÍLIA DISTRITO FEDERAL (DF). **Perdas econômicas e custos orçamentários**. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/saneamento-basico/saneamento/perdas-economicas-e-custos-orcamentarios>>. Acesso em: 03 set. 2016.
- TRATA BRASIL. **O que é Saneamento Básico**. 2013. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>>. Acesso em: 28/10/2016.

SOBRE O ORGANIZADOR

ELÓI MARTINS SENHORAS - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Atenção Básica 161, 177, 183, 190, 192, 194, 195, 197, 198, 201, 202, 223, 237, 245

Atenção Psicossocial 156, 160, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 190

Auditoria 173, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230

Avaliação 6, 8, 13, 16, 19, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 76, 82, 96, 106, 107, 118, 133, 150, 164, 165, 170, 171, 173, 176, 182, 185, 196, 202, 205, 206, 207, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 221, 222, 246, 247, 251

C

Capacitação 8, 14, 19, 52, 72, 102, 111, 129, 152, 165, 167, 170, 171, 172, 176, 185, 188, 193, 196

Ciclo de Vida 203, 205, 206, 207, 208, 211, 212, 213, 214

Competência Linguístico-Comunicativa 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132

Controle Interno 223, 224, 226, 227, 229, 230

Criança 241, 242, 244, 248

Cultura 15, 17, 34, 35, 37, 38, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 61, 142, 143, 148, 161, 174, 180, 209, 235

D

Deficiência Intelectual 1, 2, 3, 6, 8, 9

Desempenho 5, 6, 8, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 27, 49, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 75, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 88, 92, 101, 124, 169, 174, 175, 176, 180, 203, 205, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 224, 226, 251

Docente 6, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 29, 31, 32, 52, 53, 56, 57, 58, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 121, 127, 131

E

Educação 2, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 33, 37, 46, 49, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 80, 86, 87, 92, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 109, 111, 112, 115, 122, 129, 156, 174, 175, 180, 181, 190, 221, 229, 249, 251

Educação Básica 12, 14, 16, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 33, 99, 100, 106, 180, 181

Ensino 1, 3, 10, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 39, 49, 57, 63, 65, 71, 75, 76, 80, 81, 82, 83, 98, 99, 100, 103, 105, 108, 109, 111, 127, 133, 156

Ensino Médio 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 41, 42, 49, 83, 103, 127, 180

Ensino Superior 26, 27, 51, 52, 56, 57, 58, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 75, 76, 80, 82, 98, 100, 105, 108, 109, 156

Equipamentos Coletivos 156, 159, 161

Equipe Multiprofissional 191, 194, 195, 197

Escola 4, 5, 8, 9, 10, 12, 15, 17, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 99, 106, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 118, 119, 121, 144, 182, 231, 232, 251

Estado 11, 14, 17, 20, 26, 29, 35, 37, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 58, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 106, 111, 112, 120, 122, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 137, 141, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 158, 160, 161, 164, 165, 168, 169, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 180, 181, 182, 184, 191, 192, 193, 204, 206, 209, 215, 217, 220, 223, 225, 239, 245

Evasão Escolar 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 32

F

Formação Continuada 12, 13, 15, 16, 19, 20, 100, 102, 104, 127, 129, 132

Formação de Professores 11, 12, 13, 15, 98, 110, 112, 122, 123, 124, 126, 128, 131, 132

Fotografia 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148

Fotjornalismo 134, 135, 136

G

Geografia 73, 111, 112, 114, 115, 118, 120, 121, 251

Gestão 20, 49, 75, 76, 78, 85, 96, 97, 103, 105, 156, 165, 166, 174, 175, 176, 177, 180, 181, 205, 206, 219, 251

Gestão por Resultados 76, 85, 90, 174, 175, 176, 177, 180, 181

H

Homem 45, 115, 117, 139, 200, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 247, 248

Hospitais 161, 168, 169, 176, 177, 214, 225

M

Microcefalia 242, 243, 244, 245, 247, 248, 249, 250

Monitoramento 65, 73, 74, 174, 176, 177, 185, 212, 223, 224, 225, 229

Monitoria 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109

N

Núcleo de Apoio à Saúde da Família 191, 192, 193, 197, 199, 202

P

Pacto pela Educação 174, 175

Pacto pela Saúde 174, 175, 176, 203, 205, 215, 216, 217, 218, 219, 220

Pagamento por Desempenho 203, 205, 214, 216, 217, 218

PIBID 111, 112, 114, 115, 118, 119, 120, 121

Planejamento 10, 54, 61, 75, 78, 84, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 115, 152, 156, 157, 159, 160, 161, 164, 165, 166, 169, 171, 174, 175, 176, 189, 199, 200, 202, 224, 227, 229, 246

PNAISH 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240

PNE 20, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74

Política Pública 88, 93, 111, 112, 162, 174, 176, 192, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 213, 216, 221, 239, 242, 245, 246, 249

Professor 1, 3, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 32, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 70, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 113, 115, 118, 123, 124, 125, 126, 131, 132, 133, 251

Proficiência Linguística 122, 124, 130

S

Saneamento Básico 165, 242, 245, 246, 248, 249, 250

Saúde 11, 37, 95, 96, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 160, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 248, 250

Saúde Mental 156, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 195, 196

Saúde Pública 155, 168, 176, 182, 192, 200, 217, 220, 234, 236, 240, 243, 249

Segregação Socioespacial 156, 157, 159, 162, 164, 165

Serviços de Saúde 150, 152, 160, 161, 162, 163, 169, 174, 176, 178, 180, 188, 192, 195, 203, 205, 214, 216, 217, 218, 231, 234, 235, 237, 238, 239, 240

Sinais 5, 49

Sistemas de Informação 95, 167, 169, 170, 171, 172

Stakeholder 78, 83, 84

SUS 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 160, 162, 164, 169, 170, 172, 173, 182, 183, 184, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 195, 197, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 215, 216, 217, 218, 219, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 237, 238, 239, 240, 244, 245

T

Tecnologia Assistiva 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11

Terapeuta Ocupacional 1, 3, 4, 7, 8, 10, 11

U

Universidade 1, 5, 6, 9, 10, 11, 20, 48, 49, 63, 72, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 111, 112, 118, 120, 121, 124, 129, 130, 133, 134, 156, 160, 182, 191, 223, 231, 232, 248, 251

Z

Zika Vírus 242, 243, 245, 248, 249

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 2

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE 2

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 