



Políticas sociais no Brasil:

Reflexões sobre pesquisa, ensino
e cotidiano dos serviços

2

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti
(Organizadora)



Políticas sociais no Brasil:

Reflexões sobre pesquisa, ensino
e cotidiano dos serviços

2

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti
(Organizadora)

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2021 Os autores

Copyright da edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



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.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

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

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

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. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – 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
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
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
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
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. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Políticas sociais no Brasil: reflexões sobre pesquisa, ensino e cotidiano dos serviços 2

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Amanda Kelly da Costa Veiga
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadora: Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas sociais no Brasil: reflexões sobre pesquisa, ensino e cotidiano dos serviços 2 / Organizadora Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-636-9

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.369212311>

1. Brasil - Política social. I. Cavalcanti, Soraya Araujo Uchoa (Organizadora). II. Título.

CDD 338.981

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de e-commerce, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

APRESENTAÇÃO

A coletânea de textos *Políticas Sociais no Brasil: reflexões sobre pesquisa, ensino e cotidiano nos serviços 2* reúne artigos heterogêneos de distintas regiões do Brasil. São oito artigos frutos de pesquisas, revisão de literatura e ensaios teóricos que colocam trazem contribuições importantes para o debate das políticas sociais no Brasil na contemporaneidade.

Neste contexto, temos o estudo bibliométrico e análise comparativa do rendimento acadêmico dos discentes cotistas e não cotistas, trazendo importantes contribuições na discussão de ações afirmativas no contexto universitário. Apresentamos também uma revisão bibliográfica no âmbito das Doenças Crônicas Não Transmissíveis especificamente a Diabetes Mellitus e o Programa Previne Brasil, seus mecanismos de financiamentos e as linhas de cuidado desse grupo em especial.

O artigo seguinte, trata especificamente dos resultados de uma pesquisa qualitativa, decorrente de questionário sociodemográfico e entrevista semiestruturada de análise de conteúdo para tratamento dos dados. Já o quarto texto apresenta os resultados da pesquisa qualiquantitativa de campo realizada no âmbito de um Conselho Municipal de Assistência Social apresentando os impactos no financiamento e gestão dessa política no período estudado.

Temos ainda o artigo que coloca em evidência a política brasileira no período de 1995 a 2016 para o setor de energia elétrica. Trabalho de pesquisa de cunho histórico, observacional e comparativo, traz importantes contribuições à discussão da temática. O sexto texto, trata-se do ensaio teórico sobre a importância da gestão democrática no campo educacional, especialmente os conselhos escolares.

Apresentamos também o ensaio decorrente da utilização da literatura como ferramenta de análise da política no Brasil, especificamente os períodos de 1964-1985 e 2020 -2021, Ditadura Militar e Pandemia de Covid-19, respectivamente. E finalmente, temos o oitavo artigo que coloca em destaque o Projeto Padrinho e as questões relacionadas ao processo de adoção no Brasil.

Neste contexto, convidamos os leitores a conhecer os textos, experiências, discussões e resultados obtidos nesse momento de importante relevância para as políticas sociais no Brasil.

Soraya Araujo Uchoa Cavalcanti

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

AÇÕES AFIRMATIVAS E DESEMPENHO ACADÊMICO NO IFES: UM ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DOS COEFICIENTES DE RENDIMENTO

Odacyr Roberth Moura da Silva

Dayane Graciele de Jesus Miranda Contarato

Mara Cristina Ramos Quarteza

Shirlena Campos de Souza Amaral

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123111>

CAPÍTULO 2..... 17

GESTÃO EM SAÚDE – CUIDADO DE PACIENTES COM DIABETES MELLITUS NA ATENÇÃO BÁSICA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PREVINE BRASIL E OS DESAFIOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO NO PAÍS

Talita Fernanda Soares Freitas Andrade

Daniel Martins Borges

Josela Aparecida de Freitas

Mariana Orlandi Dias

Tatiane Queiroz Rodrigues

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123112>

CAPÍTULO 3..... 29

REFLEXÕES SOBRE AÇÕES DA PNAS/SUAS NA PERSPECTIVA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE UM CRAS

Luana Silva Ferreira

Alexsandra Maria Sousa Silva

Nádia Andreza Brandão Arcaño

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123113>

CAPÍTULO 4..... 40

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS-SC

Giulia Valentina Giacomolli Gisler

Fabiana Luiza Negri

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123114>

CAPÍTULO 5..... 57

A POLÍTICA BRASILEIRA PARA A ENERGIA ELÉTRICA E AS CRISES DO SETOR: UM ESTUDO SOBRE O PERÍODO 1995-2016

Robson Luis Mori

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123115>

CAPÍTULO 6..... 69

DEMOCRACIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

Beatriz de Oliveira Andrade

Leonardo Pereira Monteiro
Patrícia Luzorio Marques da Silva
Talita Faria dos Santos Siqueira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123116>

CAPÍTULO 7..... 80

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA BRASILEIRA PELOS OLHOS DE GEORGE ORWELL

Ingrid Rocha de Moraes

Jacir Alfonso Zanatta

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123117>

CAPÍTULO 8..... 93

O DESCASO DO ESTADO COM O ABANDONO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
E A ESTIGMATIZAÇÃO DA SOCIEDADE COM CASAS HOMOAFETIVOS QUANDO
ADOTAR

Ághata Cristina da Costa Dupin

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3692123118>

SOBRE A ORGANIZADORA..... 108

ÍNDICE REMISSIVO..... 109

CAPÍTULO 1

AÇÕES AFIRMATIVAS E DESEMPENHO ACADÊMICO NO IFES: UM ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DOS COEFICIENTES DE RENDIMENTO

Data de aceite: 01/11/2021

Data de submissão: 01/09/2021

Odacyr Roberth Moura da Silva

Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro – Uenf
<http://lattes.cnpq.br/6131978980651967>

Dayane Graciele de Jesus Miranda Contarato

Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro – Uenf
<http://lattes.cnpq.br/1728039217413774>

Mara Cristina Ramos Quartezeni

Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro – Uenf
<http://lattes.cnpq.br/6774694584228174>

Shirlena Campos de Souza Amaral

Universidade Estadual do Norte Fluminense
Darcy Ribeiro – Uenf
<http://lattes.cnpq.br/4323474960797731>

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar comparativamente o desempenho acadêmico a partir dos coeficientes de rendimento dos estudantes cotistas e não cotistas concluintes do Curso de Engenharia Mecânica do Ifes *campus* São Mateus. Primeiramente, foi realizado um estudo bibliométrico para compreensão da produção acadêmica sobre a temática utilizando-se as bases de dados *Scopus* e *Scielo*. Para análise do desempenho acadêmico dos estudantes, reportamo-nos à pesquisa documental, utilizando os dados emitidos em

relatórios do sistema acadêmico do Ifes, em que comparamos, a partir dos coeficientes de rendimento, as médias dos estudantes cotistas e não cotistas. A fim de compreender melhor os dados, verificamos também a quantidade de alunos desistentes, que ingressaram por ambas modalidades. Os resultados demonstram que não há diferenças significativas entre os coeficientes de rendimento de estudantes cotistas e não cotistas e que a quantidade de estudantes cotistas formados é superior ao de não cotistas. Além disso, o número de ingressantes não cotistas foi superior ao de cotistas nos primeiros anos da política de cotas, e ambos desistem em proporções similares, se comparados aos dados por ano/período de ingresso.

PALAVRAS-CHAVE: Ações afirmativas. Cotas raciais. Desempenho acadêmico.

AFFIRMATIVE ACTIONS AND ACADEMIC PERFORMANCE AT IFES: A COMPARATIVE STUDY FROM THE STUDENT ASSESSMENT SCORES

ABSTRACT: This article presents a comparative analysis of academic performance based on the performance coefficients of quota and non-quota students completing the Mechanical Engineering Course at Ifes *campus* São Mateus. Firstly, a bibliometric study was carried out to understand the academic production on the subject using the *Scopus* and *Scielo* databases. To analyze the academic performance of students, we have referred to documental research, using data issued in reports from the academic system of Ifes, in which we compare, based on the performance

coefficients, the averages of quota and non-quota students. In order to better understand the data, we also verified the number of dropouts, who entered by both modalities. The results demonstrate that there are no significant differences between the performance coefficients of quota and non-quota students, and that the number of quota students graduated is higher than that of non-quota students. In addition, the number of non-quota entrants was higher than that of quota students in the first years of the quota policy, and both drop out in similar proportions, when compared to data per year/period of entry.

KEYWORDS: Affirmative actions. Quota. Academic Performance.

1 | INTRODUÇÃO

O Brasil foi o último país do mundo ocidental a realizar a abolição da escravatura. Ele também é o país fora do continente africano com o maior contingente de pessoas negras. De todos os países do mundo, ocupa a segunda posição neste ranking, perdendo apenas para Nigéria no número de afrodescendentes (PIOVESAN, 2005).

O número de pessoas com ensino superior, contudo, revela que a população negra vinha tendo, ao longo da história do país, restrição de acesso a espaços de formação de nível superior. Ribeiro e Schlegel (2015) apontam que na década de 1960 as pessoas brancas eram detentoras de 95% dos diplomas de curso superior no Brasil. Silva (2020) traz dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que revelam que em 1995, a cada 100 jovens brancos entre 18 a 24 anos, 9 estavam matriculados no ensino superior. Já para a população negra na mesma faixa etária, somente dois frequentavam este nível de ensino.

No início dos anos 2000, este cenário começa a mudar, inicialmente de maneira local, a partir de legislação estadual que reservava um percentual de vagas para estudantes pretos e pardos nas universidades públicas do Rio de Janeiro UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) e UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense) (AMARAL; MELLO, 2012). Quase 10 anos após a implementação desta lei estadual, consolida-se a obrigatoriedade em âmbito nacional na execução de ações afirmativas para o ingresso de estudantes negros no ensino superior de instituições de ensino superior públicas.

Ações afirmativas são definidas por Gomes (2001, p. 132) como “políticas públicas e privadas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e a neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física”. No ano de 2012, surge um marco legal, fruto de muita luta e debate, que visou promover a equidade de oportunidades de acesso ao ensino superior entre a população negra e branca no Brasil.

Em 2022, comemora-se uma década da implementação da Lei N.º 12.711, popularmente conhecida como “Lei de Cotas”. Sancionada em 29 de agosto de 2012, a Lei estipulou que no prazo de 10 anos, contados a partir da sua data de publicação, seria revisto seu programa de ações afirmativas para ingresso de pessoas pretas, pardas e

indígenas no ensino médio e superior em cursos ofertados por instituições federais de educação (BRASIL, 2012).

Visando averiguar a efetivação dessa ação afirmativa em um campus do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), o objetivo deste trabalho foi analisar o desempenho acadêmico de alunos que ingressaram no Ifes desde a implementação da Lei nº 12.711. Esta análise se dará, em um primeiro momento, a partir da comparação do Coeficiente de Rendimento de alunos cotistas e não cotistas. Em seguida, esses dados serão discutidos a partir de sua contextualização no tempo e no espaço, por meio do resgate da sua historicidade e da busca pela compreensão de um significado para além dos números realizada através de uma análise da inserção social dessa política e desses sujeitos.

Para melhor compreensão do estado das produções acerca das ações afirmativas, realizou-se na primeira parte deste trabalho um estudo bibliométrico. Em seguida, apresentamos a metodologia, onde estão especificadas as modalidades de cotas e os critérios de análise utilizados nesta pesquisa.

2 | REVISÃO DE LITERATURA

Para Nery e Costa (2009), uma das políticas afirmativas que têm gerado grande polêmica no país é o sistema de cotas raciais, destinado especificamente para a reserva de vagas para negros ingressarem nas universidades. Segundo os autores, na academia, é possível observar tendências de pensamento desfavoráveis e favoráveis em relação às cotas para negros, em que a corrente favorável aponta para a necessidade da existência de uma política que promova a diminuição do racismo e das desigualdades no Brasil.

Velloso (2009) aponta que um dos discursos contrários à política de reserva de vagas para negros apresenta como argumento as possíveis deficiências na formação escolar anterior dos cotistas, que se tornam uma ameaça à qualidade do ensino universitário. Ao analisar o rendimento de estudantes que ingressaram na universidade mediante reserva de vagas e mediante livre concorrência, o autor não encontrou diferenças sistemáticas de rendimento em favor dos não-cotistas, indo na contramão da corrente desfavorável à política de cotas raciais, e contrariando os argumentos que se assentam sobre uma possível queda no padrão universitário de qualidade.

Para tentar compreender como esse fenômeno se manifesta em termos de produção científica, e assim conhecer o que tem sido discutido e divulgado sobre o assunto nas publicações acadêmicas, optou-se por empreender neste estudo uma pesquisa bibliométrica. A bibliometria, ou estudo métrico, pode ser entendida como uma forma de avaliar a produção científica de uma determinada área do conhecimento, a partir da medição e quantificação de informações constantes nos estudos acadêmicos. A partir da aplicação de métodos estatísticos para analisar e avaliar a produtividade de autores e a qualidade da produção científica sobre a temática de interesse, a bibliometria permite conhecer o

que há de publicação sobre um assunto, e pode operar como uma trilha de pesquisa para o desenvolvimento de estudos que visam sistematizar a literatura acadêmica (LEITE *et al*, 2019). Para o foco do nosso estudo, foi realizada uma pesquisa bibliométrica do tipo *webometria* (empreendida exclusivamente em páginas acadêmicas da internet), que nos permitiu conhecer a produção intelectual sobre o tema *cotas e desempenho acadêmico*, e assim selecionar estudos que pudessem contribuir com esta investigação.

Optamos pela busca sistemática especificamente de trabalhos científicos nas bases de dados *Scopus* e *Scielo* (Scientific Electronic Library Online), a partir das próprias ferramentas de busca destas plataformas. Após filtragem e exportação dos dados, utilizamos o software *VOSviewer* para operacionalizar a bibliometria, pois este software realiza a construção de mapas (ou *clusters*) que permitem a visualização e análise das redes bibliométricas.

Inicialmente na base de dados *Scopus*, utilizamos o string de busca “affirmative action or quota”, que nos retornou o total de 24.025 trabalhos. Contudo, pelos títulos e resumos desse quantitativo, verificamos que essa busca apresentava documentos cujos temas não eram do nosso interesse. Assim, delimitamos um pouco mais nossa procura, adicionando o termo “academic performance”, após o conector booleano “and”. O resultado mostrou o total de 111 documentos, publicados entre 1972 a 2021. Decidimos posteriormente acrescentar o filtro do período, restringindo para publicações compreendidas entre 2012 a 2021, período esse que coincide com a promulgação da Lei 12.711/12, que dispõe sobre a reserva de vagas para ingresso nas universidades federais. 66 documentos compuseram essa amostragem. Os gráficos da plataforma *Scopus* mostram que a maioria é de artigos científicos (50 trabalhos – 75,8%), e a área do conhecimento com a maior produção é a das Ciências Sociais (39 trabalhos – 38,6%). A localidade de maior produção é os Estados Unidos, país pioneiro na discussão sobre as políticas afirmativas, seguido do Brasil. No portal *Scielo*, a partir dos mesmos termos de busca “affirmative action or quota and academic performance”, obtivemos o total de 11 trabalhos, todos artigos científicos, e todos pertencentes à área das Ciências Sociais. Para a localidade de produção, dez trabalhos são do Brasil, e um da África do Sul.

No estudo das redes bibliométricas a partir do software *VOSviewer*, iniciamos pela análise da estrutura social da temática para os termos selecionados, ou seja, as redes bibliométricas estabelecidas pelo mapeamento dos principais autores dos trabalhos filtrados nas bases de dados que escolhemos, a sua relação com outros autores a partir das comunidades de pesquisa, e aquelas comunidades que possuem maior força de publicação.

Levando em consideração os achados da busca, a figura 1 mostra tais redes bibliométricas de autores para os resultados encontrados na base de dados *Scopus*. Cada *cluster* separa um grupo de autores, e a visualização do tipo *Overlay* nos mostra como esses trabalhos estão separados segundo o ano de publicação, em que as redes com

publicações mais recentes estão mais próximas da cor amarela (as cores dos *clusters* são definidas pelo próprio software). Também é possível observar a força de produção das redes, pois quanto maior o tamanho do nome do autor no *cluster*, maior é a quantidade de trabalhos publicados e as citações desses trabalhos. A partir dessa informação podemos constatar que as redes de autores mais fortes não são aquelas que possuem as publicações mais recentes.

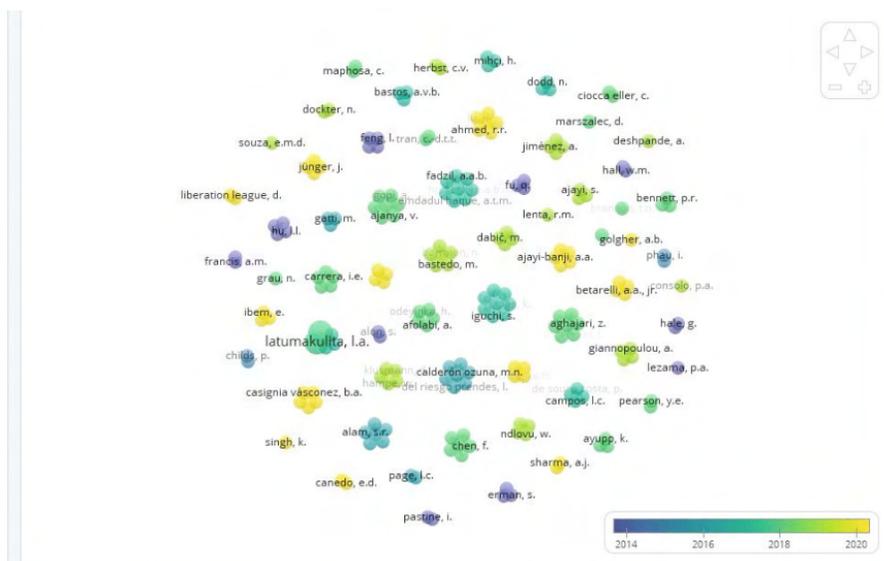


Figura 1 – redes bibliométricas de autores *Scopus*.

Fonte: VOSviewer (2019)

Os dados analisados da figura 2 mostram as redes bibliométricas de autores para os resultados da *Scielo*. Novamente optamos pela visualização *Overlay* para evidenciar os *clusters* por período de publicação. Percebemos que dentre as redes de autores brasileiras, não há um grupo com grande destaque de publicação ou citação de seus trabalhos, visto que a relevância dos autores no mapa é igual. Podemos inferir que esses grupos se encontram em posições equivalentes no que diz respeito à força de publicação, variando apenas entre aquelas que são mais ou menos recentes. Observamos também que as conexões entre autores são estabelecidas somente entre a própria rede de produção. Não há conexões entre os diferentes *clusters*, o que significa que esses grupos de pesquisadores não interagem entre si para as citações.

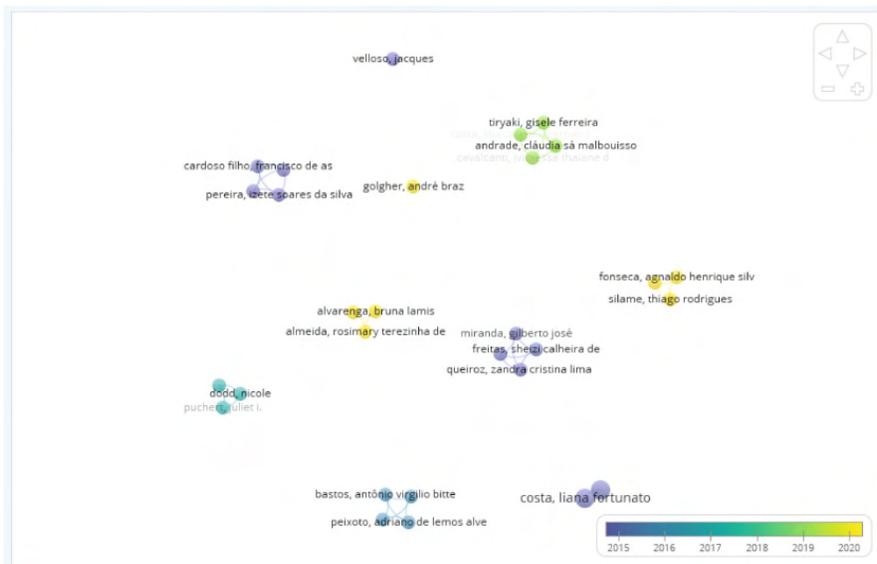


Figura 2 – redes bibliométricas de autores *Scielo*.

Fonte: VOSviewer (2019)

A figura 3 traz as redes que se estabelecem por co-ocorrência de palavras-chaves para os resultados da *Scopus*, e observamos que as palavras definidas em cada *cluster* possuem relação com a temática do estudo aqui realizado. O tamanho do círculo está relacionado à quantidade de vezes que o termo aparece nas publicações, e o tamanho da palavra, à sua co-ocorrência com outras palavras. Assim, os termos “affirmative action”, “academic performance” e “higher education” são os termos mais frequentes nos estudos e com maiores conexões entre si e entre outras redes que usam termos menos fortes em seus trabalhos. No entanto, de forma geral, verificamos que não há conexão relevante entre as diferentes redes bibliométricas quando analisamos as palavras-chaves. Além disso, novamente os *clusters* mais fortes não são aqueles com publicações mais recentes.



Figura 3 – redes bibliométricas de co-ocorrência *Scopus*.

Fonte: VOSviewer (2019)

As redes que se estabelecem por co-ocorrência de palavras-chaves para os resultados da Scielo estão representadas na figura 4. Identificamos que os três maiores *clusters* são aqueles relacionados ao nosso estudo: “academic performance/desempenho acadêmico”, “cotas”, e “high education/ensino superior”. Além de aparecerem com frequência nas publicações, se combinam a outros termos, o que indica as conexões com outras redes. Ou seja, as publicações que possuem esses termos em destaque citam e são citadas por outras que fazem uso de termos diferentes em suas produções. Mas ainda observamos dois *clusters* sem conexão neste sentido, relacionadas aos termos “condições sociais” e “afetividade”, o que indica que as redes bibliométricas por palavras-chaves não estão conectadas mutuamente.

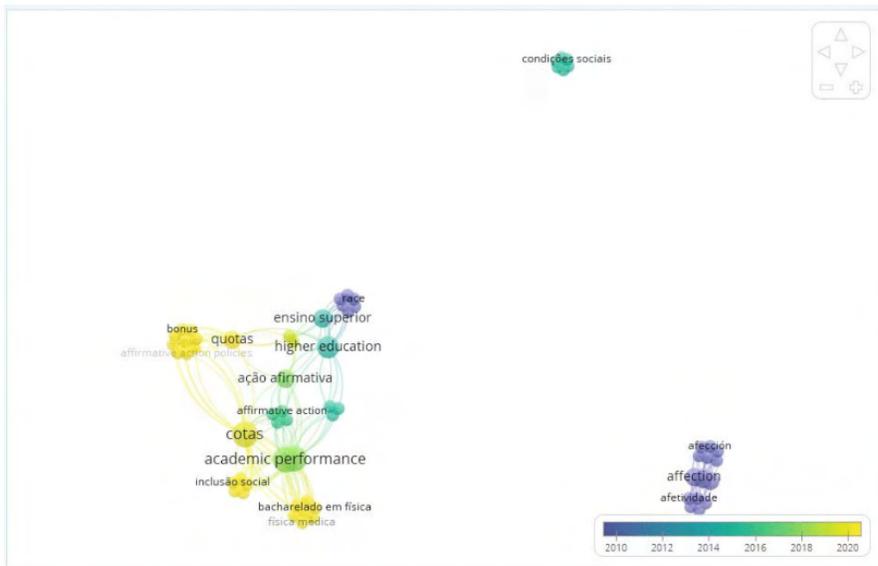


Figura 4 – redes bibliométricas de co-ocorrência *Scielo*.

Fonte: VOSviewer (2019)

Do universo de trabalhos encontrados por co-ocorrência de palavras-chaves, o estudo de Peixoto *et al* (2016) se aproxima da análise empreendida no presente trabalho. Ao compararem o desempenho acadêmico de alunos cotistas e não cotistas da Universidade Federal da Bahia, os autores concluem que esta análise requer múltiplos olhares, pois o rendimento acadêmico se apresenta de forma multifacetada, e a depender do recorte a ser analisado, o melhor desempenho pode ser observado por cotistas (quando se analisa a área do conhecimento - no caso em questão, área de Artes e Humanidades), ou por não-cotistas, quando os dois grupos foram comparados de forma direta. O impacto disso é que o uso desses índices, para elaboração de ações e políticas institucionais de inclusão de alunos cotistas, necessariamente precisará considerar os caminhos metodológicos e as interpretações possíveis nesses recortes.

Também resultado da pesquisa bibliométrica, o trabalho de Queiroz *et al* (2015), ao analisar o desempenho dos alunos ingressantes por meio de cotas sociais e raciais na Universidade Federal de Uberlândia, comparando-o com o da ampla concorrência, encontrou que os ingressantes pelo Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior (Paaes) apresentaram resultados inferiores de rendimento acadêmico. No entanto, entre as modalidades de ingresso por cotas e ampla concorrência, as diferenças são insignificantes, o que sugere que independentemente de como se dá o ingresso na universidade, a Lei de Cotas não exerce grandes impactos sobre o rendimento dos alunos beneficiados por ela na instituição.

Há também estudos que além de discutir o recorte acadêmico do desempenho, argumentam sobre questões que relacionam a política de ação afirmativa com o princípio do mérito, no sentido de que um conflita com o outro, e que para minimizar esse fato, seria importante ajustar a relação de vagas bem como o período de duração da ação afirmativa (SOUZA, 2012). No entanto, mesmo nesse tipo de direcionamento, verifica-se que as notas dos alunos são influenciadas por critérios que são comuns tanto a cotistas, quanto a não cotistas.

Assim, estudos que se preocupem em demonstrar se as políticas de ação afirmativa influenciam no desempenho escolar dos seus beneficiados, e o quanto influenciam, são importantes e necessários, tendo em vista as várias interpretações que são feitas sobre a legislação das ações afirmativas, e os diferentes resultados e interpretações que podem ser observados, de fato, nas instituições.

3 | MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa documental, quantitativa, do tipo descritiva. Os dados foram extraídos do Sistema Acadêmico utilizado pelo Ifes campus São Mateus. O desempenho acadêmico foi medido pelo Coeficiente de Rendimento, que indica uma média das notas obtidas em todos os componentes curriculares. De acordo com o Regulamento da Organização Didática dos Cursos de Graduação (IFES, 2017), a obtenção deste coeficiente se dá por meio da fórmula $CFR = \frac{\sum (NF \times CR)}{\sum CR}$, onde NF diz respeito à nota final, expressa numa graduação de 0 a 100 de cada disciplina cursada, e CR diz respeito à quantidade de créditos cursados pelo aluno.

O sistema de seleção para o ensino superior do Ifes, em conformidade com as normas legais vigentes (Leis nº 12.711, de 2012, e nº 13.409, de 2016; Decretos nº 7.284, de 2012 e nº 9.034, de 2017 e Portarias do MEC nº 18, de 2012, nº 9, de 2017 e nº 1.117, de 2018), divide-se em duas modalidades de vagas: as reservadas (50% das vagas) e a ampla concorrência (50% das vagas).

A Modalidade de Vagas da Ampla Concorrência abarca todos os candidatos, independente da sua renda, cor, etnia ou procedência de rede escolar. As Modalidades de Vagas Reservadas se dividem em oito tipos: Modalidade 1 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, autodeclarados pretos, pardos ou indígenas (PPI), com renda familiar bruta mensal de até 1,5 salário mínimo per capita e pessoa com deficiência; Modalidade 2 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, autodeclarados PPI, com renda familiar bruta mensal de até 1,5 salário mínimo per capita; Modalidade 3 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, que não se autodeclaram PPI (ou seja, outras etnias), com renda familiar bruta mensal de até 1,5 salário mínimo per capita e pessoa com deficiência; Modalidade 4 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, que não se autodeclaram PPI, com renda familiar bruta mensal de até 1,5 salário mínimo per capita; Modalidade 5 – Candidatos

de escolas públicas brasileiras, autodeclarados PPI, independentemente da renda familiar e pessoa com deficiência; Modalidade 6 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, autodeclarados PPI, independentemente da renda familiar. Modalidade 7 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, que não se autodeclararam PPI, independentemente da renda familiar e pessoa com deficiência; Modalidade 8 – Candidatos de escolas públicas brasileiras, que não se autodeclararam PPI, independentemente da renda familiar.

A análise dos dados se deu por meio da comparação entre o desempenho acadêmico de dois grupos: O grupo 1, doravante denominado “Não cotistas”, formado por alunos que ingressaram pela Modalidade de Vagas de Ampla Concorrência, e o grupo 2, doravante denominados “Cotistas”, formado pelos alunos que ingressaram por meio de ações afirmativas para pretos, pardos e indígenas - PPI (Modalidades 1, 2, 5, 6).

A amostra deste estudo é composta por 58 alunos do curso de Engenharia Mecânica do Instituto Federal do Espírito Santo, campus São Mateus, de ambos os sexos, ingressantes nos últimos 10 anos. Foram considerados para este estudo apenas o CR de alunos concluintes. A amostragem é não probabilística, não permitindo, portanto, a generalização dos resultados.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Curso de Engenharia Mecânica do Ifes campus São Mateus, objeto desta pesquisa, iniciou suas atividades em março de 2010 e o ingresso das turmas é anual. O processo seletivo em 2010 reservou 20% das 40 vagas previstas no Projeto do Curso para candidatos que realizaram o Enem 2009 e que cursaram integralmente ao menos cinco anos em escola pública, sendo no mínimo 3 (três) anos no Ensino Fundamental e 2 (dois) anos no Ensino Médio. As vagas restantes (80%) foram destinadas ao processo seletivo tradicional, ou seja, o conhecido vestibular cuja forma de realização era a prova de conhecimentos.

De 2011 a 2012, o processo seletivo foi realizado totalmente pelo Sistema de Seleção Unificada - SISU - utilizando a nota obtida no Enem. O critério de reserva de vagas passou a ser: 50% para estudantes que cursaram pelo menos 5 (cinco) anos em escolas públicas (mínimo de 3 anos no Ensino Fundamental e 2 anos no Ensino Médio) e 50% para ampla concorrência (AC) independente da procedência escolar.

Apesar da reserva de vagas de ações afirmativas para estudantes oriundos de escolas públicas, nos anos 2010, 2011 e 2012, todos os ingressantes foram optantes por inscrição na ampla concorrência. É possível inferir que a falta de inscrição nas vagas reservadas possa ter ocorrido devido ao desconhecimento da política ou, ainda, por considerarem que estariam concorrendo a menos vagas em detrimento as destinadas à ampla concorrência. Em sua tese, Santos (2009) enfatiza que muitos estudantes sujeitos de sua pesquisa não utilizaram as cotas no momento de inscrição por desconhecerem a

política adotada na universidade.

A partir de 2012, com a promulgação da Lei 12.711 de 29 de agosto 2012, conhecida como Lei de Cotas, toda a configuração da política de cotas no Ifes foi remodelada de forma a atender o disposto na legislação e a garantir o direito à educação na perspectiva da inclusão social, racial e de pessoas com deficiência. Assim, em 2013, a reserva de vagas passou a configurar-se conforme apontado na metodologia deste estudo.

O Curso de Engenharia Mecânica possui 94 alunos formados desde 2010. Considerando que o foco dessa pesquisa é a análise comparativa do coeficiente de rendimento dos alunos que concluíram o curso, ingressantes por cotas e por ampla concorrência, utilizamos os filtros do sistema acadêmico do Ifes para listar os estudantes concluintes e sua forma de ingresso. Para isso, nos orientamos pelo relatório de listagem de alunos com os seguintes filtros: forma de ingresso, ano/período de ingresso; estudantes concluintes e formados, turma. Refinamos os filtros para selecionarmos os formados ingressantes a partir de 2012 e obtivemos uma amostra de 58 estudantes. Excluimos desta listagem os alunos ingressantes por transferência ex-offício e processos seletivos de transferência externa.

A Tabela 1 apresenta os estudantes ingressantes no curso de 2012 a 2020 classificados por modalidade de ingresso, a saber: Ampla Concorrência (AC), Pretos Pardos e Indígenas (PPI), Escola Pública (EP), Outras Etnias (OE).

ANO	INGRESSANTES AC	INGRESSANTES PPI	INGRESSANTES EP	INGRESSANTES OE
2012	40	0	0	0
2013	31	7	0	2
2014	28	10	2	0
2015	28	8	4	0
2016	26	13	0	1
2017	23	8	4	5
2018	19	12	4	5
2019	18	10	8	3
2020	21	9	6	4

A Tabela 1 - Forma de ingresso dos estudantes do curso em cada ano no período de 2012 a 2020

Elaborada pelos autores.

Notadamente, o número de ingressantes por AC é superior ao número de ingressantes por cotas, o que impacta diretamente no número de formados. Além disso, durante o percurso acadêmico parte dos estudantes, independente da forma de ingresso, alguns foram desistindo do curso, tendo suas matrículas canceladas seja por expressa

manifestação de vontade, seja por outros motivos que impossibilitaram sua continuidade no curso. Outrossim, o ingresso de estudantes por cotas raciais a partir de 2013, após a implementação da Lei de Cotas, aumentou significativamente, alcançando quase que em sua totalidade o percentual destinado no processo seletivo e cumprimento da política educacional. A Tabela 2 traz os dados referentes às desistências ocorridas no curso.

ANO	Desistentes AC	Desistentes PPI	Desistentes AC no 1º ano	Desistentes PPI no 1º ano
2012	16	-	9	-
2013	15	5	4	3
2014	15	6	6	4
2015	16	5	2	0
2016	12	2	3	0
2017	11	3	6	2
2018	5	7	1	4
2019	6	4	6	3
2020	3	2	3	2

Tabela 2 - Número de desistências entre alunos cotistas e não cotistas por ano

Elaborada pelos autores.

Se compararmos os dados de ingresso com os de desistências, notamos que de 2012 a 2015 as desistências na AC se mantiveram em média entre 40% e 57%, enquanto que as desistências de estudantes cotistas foram em média de 62% a 71%. Apesar de maiores percentualmente nesse período, a quantidade de estudantes ingressantes por cotas foi inferior ao previsto em número de vagas por edital, não correspondendo, assim, em termos numéricos aos ingressos na AC. Outro dado relevante é que no ano de 2016, ano de maior ingresso de estudantes cotistas, o percentual de desistências foi de 15,3%, enquanto que na AC nesse mesmo ano foi de 46,1%. A partir de 2017, notamos que a quantidade de matrículas corresponde de forma igualitária ao previsto na política de reserva de vagas. Em 2017, houve mais estudantes desistentes na AC do que cotistas, enquanto de 2018 a 2020 os cotistas desistiram mais (58,33%, 40% e 22,2%, respectivamente).

Os dados de desistência nos remetem a questionar a relação entre acesso, permanência e conclusão. Uma política de ação afirmativa precisa se pautar na perspectiva da garantia de direitos de acesso, mas também de permanência, de ações que corroborem para que o estudante entre na universidade, tenha condições de dar continuidade aos estudos, e saia com êxito, ou seja, alcance a formação. É nesse viés que Piovesan (2005) discute a perspectiva da ação afirmativa como um direito humano que deve considerar o sujeito em sua particularidade e peculiaridade como sujeito de direito.

A análise dos coeficientes de rendimento desse estudo é realizada com os estudantes concluintes, os que se formaram. Contudo, consideramos importante apresentar um comparativo do rendimento dos estudantes ainda em curso. A média dos coeficientes de rendimento dos alunos não cotistas em curso é de 71,18, enquanto a dos cotistas é de 69,45. Os dados demonstram que estatisticamente essa diferença não é significativa.

Dos 58 estudantes formados que compõem a amostra deste estudo, 2 são cotistas e 56 são ampla concorrência. A Tabela 3 compara o desempenho dos estudantes formados cotistas e não cotistas a partir do coeficiente de rendimento conforme ano/período de ingresso. O levantamento foi realizado a partir dos formados nos anos de 2011 a 2016. Os estudantes de 2017 em diante ainda estão em curso.

Ano/Período de ingresso	Forma de ingresso	CR
2012	Cotista	-
	Não cotista	72,96
2013	Cotista	78,69
	Não cotista	76,70
2014	Cotista	75,78
	Não cotista	79,24
2015	Cotista	-
	Não cotista	81,48
2016	Cotista	-
	Não cotista	84,18

Tabela 3 - Desempenho dos estudantes Cotistas e Não Cotistas a partir do Coeficiente de Rendimento
Elaborada pelos autores.

Em 2012, não houve estudantes ingressantes por cotas, motivo pelo qual não houve alunos desse ano/período de ingresso formados nessa modalidade. Os ingressantes cotistas de 2015 e 2016 ainda não se formaram e, portanto, seus coeficientes de rendimento não constam na Tabela 3. Se compararmos o desempenho dos concluintes cotistas e não cotistas nos anos de 2013 e 2014, notamos que não há diferença significativa nos coeficientes de rendimento, demonstrando que a política de cotas é efetiva e não injusta. Silame, Martins Júnior e Fonseca (2020), chegaram a dados semelhantes, afirmando que o desempenho do estudante cotista e não cotista é similar, evidenciando não haver comprometimento da eficiência acadêmica.

Outrossim, a taxa de conclusão dos estudantes não cotistas é significativamente mais elevada que a dos cotistas. Não é alvo dessa pesquisa mapear as motivações às quais

esse fenômeno multifacetado e complexo pode relacionar-se, contudo faz-se necessário destacar que o público de cotas carrega em sua gênese desigualdades educacionais, econômicas e sociais, fatores estes que podem contribuir para o aumento do tempo de conclusão. De acordo com Santos (2009), esses indivíduos precisam ser vistos conforme as especificidades de sua condição social. Consideramos ainda, que apesar de haver quantidade menor de estudantes cotistas formados, notamos que estes têm persistido no curso.

Nesse ínterim, para além das ações afirmativas, que visam contribuir para o enfrentamento das desigualdades raciais e reduzir a discriminação, é preciso refletir sobre formas de enfrentamento das dificuldades que os estudantes cotistas se deparam no percurso acadêmico até a conclusão do curso, ou seja, investir em ações de permanência e êxito escolar.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou empreender a comparação de rendimentos acadêmicos a partir dos coeficientes dos discentes concluintes cotistas e não-cotistas do Curso de Engenharia Mecânica do Iles *campus* São Mateus. Por meio de um estudo bibliométrico que mapeou a produção acadêmica sobre o assunto em um recorte temporal específico, a partir de termos-chave relacionados à temática desta pesquisa, encontramos um número significativo de publicações e de grupos de pesquisa que têm se debruçado sobre a temática, cujas produções serviram também de referencial a este estudo.

O foco da pesquisa foi o de realizar a análise comparativa das médias dos discentes cotistas e não-cotistas, a partir dos coeficientes de rendimento dos concluintes, e também optamos por analisar como se deram as desistências ou evasões em ambas modalidades.

Os dados mostram que o número de discentes que ingressaram no curso pelas modalidades de reserva de vagas aumentou ao longo dos anos, provavelmente em decorrência do fortalecimento e maior conhecimento a respeito da Lei de Cotas, e também em virtude da internalização, pelo candidato negro, no momento da escolha da modalidade de ingresso, de que se trata de uma política de direito da qual ele pode usufruir, e não da diminuição das suas possibilidades para chegar até o ensino superior. E a consequência disso, relatada por Santos (2009), é a de que estudantes pobres e negros passam a fazer parte de um mundo antes desconhecido para eles, se tornando, em grande parte, as primeiras pessoas de suas famílias a ingressarem em uma universidade.

No que diz respeito às desistências, em um primeiro momento da existência do curso, os estudantes cotistas desistiram mais da sua formação do que os provenientes da ampla concorrência - mas ressalte-se que houve defasagem no ingresso de estudantes cotistas nesta mesma fase, não podendo ser estabelecida uma relação numérica com os ingressantes por ampla concorrência. Quando o curso detectou o maior número de

ingressantes cotistas, também se verifica um número bem menor de desistências, se comparado à condição advinda da ampla concorrência. Santos (2009) ressalta que após o ingresso no curso, os estudantes negros se utilizam de diversos recursos para nele permanecerem, mas a autora chama a atenção para a importância da realização de projetos institucionais cujo foco final seja a permanência estudantil, alcançada por meio de ações práticas de ensino, pesquisa e extensão.

Durante os percursos da formação acadêmica, os dados mostram que não há diferença significativa entre os coeficientes de rendimento dos estudantes oriundos da reserva de vagas e da ampla concorrência. No que diz respeito a esse dado para os alunos concluintes, o resultado a que se chega segue na mesma direção: não se verificam diferenças nos rendimentos acadêmicos a partir dos coeficientes para os alunos que ingressaram por cotas, ou por ampla concorrência. Os achados do nosso estudo seguem no mesmo sentido de Velloso (2009), que não observou superioridade sistemática do rendimento de estudantes não-cotistas sobre o de cotistas, desfazendo argumentos que previram antecipadamente o contrário. E ainda nesse diapasão, Ribeiro e Riso (2018) observaram situações de permanência e significativo “sucesso” escolar pelos alunos cotistas em sua pesquisa, indicando a necessidade de se proceder ao conhecimento dos motivos que de fato os fizeram permanecer na instituição.

Com o objetivo de promover ajustes na sociedade, a política de reserva de vagas no ensino superior se direciona para a diminuição das desigualdades sociais e raciais, e embora exista o desejo de serem visualizados resultados imediatos, o caminho a ser percorrido é longo, até que se chegue ao ensino superior público e de qualidade para todos, sem distinção. Conscientes disso, podemos tomar como referência a ausência de diferenças nos rendimentos do público abarcado pelo nosso estudo, para pensarmos em propostas práticas e ações efetivas que assegurem a outra parte da trajetória escolar, caracterizada pela permanência e posterior êxito dos estudantes negros.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Shirlena Campos de Souza; MELLO, Marcelo Pereira de. Cotas para Negros e Carentes na Educação Pública Superior: análise do caso UENF de 2004 a 2010. **InterScience Place**, v. 1, p. 25-49, 2012.

BRASIL. Lei. n. 12.711 de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em 07 maio 2021

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, p. 129-152, 2001.

IFES. Gabinete do Reitor. **Portaria nº 1149, de 24 de maio de 2017**. Regulamento da Organização Didática dos Cursos de Graduação. Vitória, 2017. Disponível em <https://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Pro_reitoria_ensino/atualizacao_rod/PORTARIA_N_1149-2017_Homologa_ROD_Graduacao.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

LEITE, R. A. S.; SILVA, M. B.; ARAGÃO, I. M.; CAMARGO, M. E. Bibliometria como trilha de conhecimento e pesquisa. **Anais do V ENPI** – ISSN: 2526-0154. Vol. 5/n. 1/ p.1094-1105, Florianópolis/SC, 2019.

NERY, M. P.; COSTA, L. F. Política racial: identidade de cotista universitário. **Psico-USF**, v. 14, n. 2, p. 211-220, maio/ago. 2009

PEIXOTO, A. L. A.; RIBEIRO, E. M. B. A.; BASTOS, A. V. B.; RAMALHO, M. C. K. Cotas e desempenho acadêmico na UFBA: um estudo a partir dos coeficientes de rendimento. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 2, p. 569-591, jul. 2016.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr., 2005.

QUEIROZ, Z. C. L. S.; MIRANDA, G. J.; TAVARES, M.; FREITAS, S.C. A lei de cotas na perspectiva do desempenho acadêmico na Universidade Federal de Uberlândia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. (online), Brasília, v. 96, n. 243, p. 299-320, maio/ago. 2015.

RIBEIRO, M. A.; RISSO, S. R. Ação afirmativa, permanência e desempenho escolar: pesquisa sobre os alunos cotistas do Instituto Federal Fluminense. In: CARMO, G. T. (Org). **Dos estudos da evasão para os da permanência escolar**: um giro paradigmático. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018.

RIBEIRO, C. A. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 39. 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2015.

SANTOS, Dyane Brito Reis. **Para além das cotas**: a permanência de estudantes negros no Ensino Superior como política de ação afirmativa. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador, 2009.

SILAME, T. R.; MARTINS JÚNIOR, E.; FONSECA, A. H. S. O efeito das cotas: desempenho acadêmico dos estudantes cotistas da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba. **Rev. Bras. de Ciência Política**, n. 33, p. 1-36.

SILVA, Tatiana Dias. **Ação afirmativa e população negra na educação superior: acesso e perfil discente**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2569.pdf>. Acesso em 27 jun. 2021.

SOUZA, A.M. Desempenho dos candidatos no vestibular e o sistema de cotas na UERJ. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 77, p. 701-724, out./dez. 2012

VELLOSO, J. Cotistas e não-cotistas: rendimento de alunos da Universidade de Brasília. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n.137, p. 621-644. maio/ago. 2009.

CAPÍTULO 2

GESTÃO EM SAÚDE – CUIDADO DE PACIENTES COM DIABETES MELLITUS NA ATENÇÃO BÁSICA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PREVINE BRASIL E OS DESAFIOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO NO PAÍS

Data de aceite: 01/11/2021

Data de submissão: 21/07/2021

Talita Fernanda Soares Freitas Andrade

Graduada pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)
Franca – SP
<http://lattes.cnpq.br/0799241572721239>

Daniel Martins Borges

Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF)
Pedregulho – SP
<http://lattes.cnpq.br/7855382252054644>

Josela Aparecida de Freitas

Graduanda pelo Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF)
Franca – SP
<http://lattes.cnpq.br/9968261397517610>

Mariana Orlandi Dias

Graduanda pelo Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF)
Franca – SP
<http://lattes.cnpq.br/4704549346225182>

Tatiane Queiroz Rodrigues

Graduanda pelo Centro Universitário Municipal de Franca (Uni-FACEF)
Franca – SP
<http://lattes.cnpq.br/1104007636043236>

RESUMO: Esta produção trata-se de uma revisão bibliográfica que busca compreender

e discutir qualitativamente as contribuições do Programa Previne Brasil. Para tanto, dar-se-á ênfase ao indicador 7 (sete), responsável pelo acompanhamento dos pacientes com Diabetes Mellitus e reforçará a importância dos gestores e equipes de saúde para sua efetivação. Através do pagamento por desempenho, será possível associar o programa ao cuidado dos pacientes crônicos na Atenção Primária à Saúde. Ademais, observar-se-á a condução do tratamento e as dificuldades relacionadas à inicialização do programa. Para elaborar este estudo, levar-se-á em consideração o despreparo dos gestores municipais, além dos impactos gerados pela pandemia do coronavírus em pacientes crônicos. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que a rede de saúde deve estar estruturada adequadamente para cobertura assistencial, a qual trará impactos financeiros ao país.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Previne Brasil; Diabetes Mellitus; Atenção Primária à Saúde; Gestores de saúde; pandemia; coronavírus.

HEALTH MANAGEMENT – CARE FOR PATIENTS WITH DIABETES MELLITUS IN BASIC HEALTH CARE: A BIBLIOGRAPHIC REVIEW ON PREVINE BRASIL AND THE CHALLENGES OF ITS IMPLEMENTATION IN THE COUNTRY

ABSTRACT: This essay is a bibliographic review that is looking for understand qualitatively the contributions of the Program “Previne Brasil”. Therefore, will emphasize the 7 (seven) indicator, that is responsible for the attendance the Diabetes Mellitus patients and will reinforce the importance of the managers and health teams for

effectuation. Through the pay for performance, will be possible associate the program to the care of chronic patients on Primary Attention Health. Besides, the conduct of treatment will be observed and related difficulties to the initiation of the program. To elaborate this essay, the unpreparedness of municipal managers will be taken into account, beyond the impacts of coronavirus pandemic in chronic patients. Thus, it was concluded that the health network must be properly structured to care coverage, that will bring financial impacts to the country.

KEYWORDS: Program “Previne Brasil”; Diabetes Mellitus; Primary Attention Health; Health managers; pandemic; coronavirus.

1 | INTRODUÇÃO

As Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) incluem doenças do aparelho circulatório, diabetes, câncer e as doenças respiratórias crônicas. Tais anomalias representam importante causa de mortalidade no mundo, responsabilizando-se por 63% das perdas globais e 72% no Brasil. Afetam predominantemente os países em desenvolvimento, onde 1/3 dos óbitos ocorrem em pessoas com menos de 60 anos de idade. (MALTA *et al.*, 2019)

Diante deste cenário, em 2011, foi assinada a Declaração de Alto Nível na Organização das Nações Unidas (ONU), com a meta de redução em 25% das taxas de mortalidade por DCNT no mundo, entre os anos de 2015 e 2025. No mesmo período, o Brasil estabeleceu ações para atingir uma redução em 2% ao ano das taxas de mortalidade prematura (30 e 69 anos), uma vez que essas doenças são sensíveis às intervenções de promoção e assistência à saúde. (MALTA *et al.*, 2019)

Essas intervenções sensíveis citadas enfatizam a necessidade de os países garantirem financiamento público suficiente para seu fortalecimento. Dessa forma, maximizarão a eficiência dos gastos em saúde para prestação de serviços acessíveis, oportunos e de qualidade. Aumentará a destinação de recursos para a Atenção Primária à Saúde (APS), já que essa é porta preferencial de acesso e condução ao cuidado. Além do investimento na Atenção Básica (AB), a Organização Mundial de Saúde (OMS) divulgou diversas ações de promoção à saúde que podem ser realizadas com a implementação de políticas públicas que facilitem práticas saudáveis, e que juntamente com a condução do cuidado na APS, possivelmente, possibilitará a redução das complicações e das mortes por DCNT. (MALTA *et al.*, 2019; MASSUDA, 2020)

Entre as DCNT, destaca-se a Diabetes Mellitus (DM), responsável por 4,9 milhões de mortes no mundo, em 2014 e relacionada a 11% do gasto total com saúde aos adultos. Assim, representa um montante de cerca de 612.000 milhões de dólares. (MALTA *et al.*, 2019). Além disso, houve acréscimo da sua prevalência, resultado do envelhecimento populacional, do aumento da obesidade e do sedentarismo, que se relacionam fortemente à etiopatogenia já conhecida. (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2018; MALTA *et al.*, 2019)

A DM causa incapacidades e complicações que juntamente a outras doenças, como a Hipertensão Arterial Sistêmica e a Dislipidemia, são responsáveis pelo aumento da mortalidade por doenças cardiovasculares e cerebrovasculares. Neste contexto, as cardiovasculares representam, sozinhas, a primeira causa de mortalidade no Mundo. No Brasil, são causadores de 1/3 das mortes por DCNT. (MALTA *et al.*, 2019).

Frente à contextualização, fica nítido a importância de políticas públicas fortalecidas que possibilitem o cuidado integral e longitudinal, os quais seriam responsáveis por estimular o vínculo e o autocuidado dos pacientes. Consequentemente, será possível chegar à redução dos gastos com hospitalizações, devido ao curso natural da doença e suas complicações não tratadas e não acompanhadas, incluindo decréscimo das taxas de mortalidade por DCNT. Outrossim, haverá a diminuição de sequelas irreversíveis que prejudicam a qualidade de vida dos pacientes e seus familiares, não onerando o serviço de Seguridade Social no país e não acarretando perdas na economia pela diminuição da população economicamente ativa.

Em novembro de 2019, surge um novo financiamento da AB com consideráveis alterações, o Previnde Brasil, que tem como meta idealizadora a melhoria da APS e a conseqüente diminuição das taxas de mortalidade por DCNT. Essa nova forma de financiamento, a qual terá destaque para o Pagamento por Desempenho – indicadores a serem alcançados pelas equipes de saúde – possui em suas metas, a condução do cuidado às doenças crônicas, sendo elas a Hipertensão Arterial Sistêmica e o DM.

Logo, a presente revisão bibliográfica tem como objetivo compreender e discutir qualitativamente as contribuições que o Programa Previnde Brasil trará no cuidado dos pacientes crônicos, dando ênfase ao indicador 7, responsável pelo acompanhamento dos portadores de Diabetes Mellitus. Reforçará, ainda, o importante papel dos gestores e das equipes para sua efetivação. Além de enriquecer cientificamente as bibliografias disponíveis que ainda são escassas sobre o programa, despertando um novo olhar dessa política aos responsáveis por sua execução.

Para isso, essa revisão consiste em uma investigação de natureza exploratória e descritiva da análise de fontes publicadas nos últimos 10 anos, respeitando os aspectos éticos, de forma que todos os estudos utilizados são devidamente referenciados e por não envolver diretamente seres humanos não foi necessária a aprovação do projeto de pesquisa em Comitê de Ética e Pesquisa. A revisão foi estruturada em quatro partes. A primeira delas contextualiza a trajetória dos programas de financiamento anteriores ao Previnde Brasil, no sentido de entendermos o que culminou na formulação de uma nova forma de custeio da APS e quais foram suas fragilidades ao longo dos anos. A segunda parte aborda sobre o Programa em si e traz visões de diversos estudiosos sobre as mudanças propostas. A terceira parte, trata-se da associação do novo programa com a condução do cuidado de pacientes crônicos que agora são de grande responsabilidade dos gestores de saúde. Por fim, reuniremos pontos encontrados na revisão dos principais estudos com o intuito

de contribuir com orientações para fortalecer o vínculo e atingir as metas previstas, além de discutir sobre os impasses que finalizaram no atraso da iniciação do Programa e que poderão influenciar na condução do cuidado.

21 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO FINANCIAMENTO DA ATENÇÃO BÁSICA VIGENTE ATÉ 2019

Desde 1978, a Declaração de Alma Ata afirmava sobre a necessidade de promoção e proteção da saúde que já apresentava, nessa época, íntima relação com ações de desenvolvimento econômico, social e qualidade de vida. (MENDES, CARNUT e GUERRA, 2018). No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 foi marco importante para a Saúde Pública, pois através do art. 196 foi declarado 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 outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. (SAÚDE, 2009)

Ademais, em 1990, o SUS foi regulamentado pela Lei 8.080, que além dos princípios e diretrizes conhecidos, estabeleceu sobre o financiamento no art. 35 com complementação pela Lei 8.142, definindo critérios para transferências intergovernamentais e posteriormente descentralizado para os municípios pela criação das Normas Operacionais Básicas (NOBs). Com as NOBs criou-se o Piso de Atenção Básica (PAB), determinando que o financiamento do sistema de saúde ocorresse pelo PAB fixo, com base em um valor per capita, e pelo PAB variável de acordo com a adesão a programas específicos. Além disso, possibilitou aos municípios o recebimento de valores adicionais com a adesão ao Programa de Saúde da Família (PSF) ou ao Programa de Agentes Comunitários (PACS), sendo o PSF, desde 1994 o principal mecanismo de expansão da APS. (HARZHEIM, 2020; GOMES, GUTIÉRREZ e SORANZ, 2020)

O PAB permitiu financiar serviços de saúde em municípios mais carentes e desprovidos de infraestrutura básica, promovendo uma mudança gradual e contínua no modelo de atenção à saúde. (MASSUDA, 2020) Porém, foram tecidas grandes críticas a estes financiamentos (PAB fixo e variável), pois, o recurso repassado pelo PAB fixo não possuía fiscalizações auditáveis, não havia vinculação de pessoa a pessoa e nem critério da sua aplicabilidade ou exigência da necessidade de ampliação da atenção primária. Enquanto que para o PAB variável, responsável por concentrar a maior parte dos recursos federais destinados a APS, só era necessário ao município credenciar as equipes junto a Secretarias da Atenção Primária à Saúde (SAPS) através de comprovação de alguma atividade/procedimento, além de manter o cadastro completo no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), não necessitando de qualquer exigência quanto ao número de pessoas ou a quantidade de procedimentos realizados pela equipe. (HARZHEIM, 2020)

Os avanços da APS, principalmente representada pela Estratégia de Saúde da Família (ESF) – antiga PSF – apesar de seus percalços, resultou numa expressiva redução da mortalidade infantil, da mortalidade evitável, de internações por condições sensíveis, entre outros avanços. Entretanto, na última década, percebeu-se uma diminuição expressiva na velocidade de ganhos em saúde em relação ao investimento público. Sendo observados, através de avaliações pregressas ao Pacto pela Saúde, a necessidade do avanço dos indicadores essenciais (acesso de primeiro contato, longitudinalidade, integralidade, coordenação) e derivados (orientação comunitária e familiar e competência cultural). (HARZHEIM, 2020b)

Em 2006, o Programa Nacional de Atenção Básica (PNAB), foi publicado pela primeira vez no Brasil, no contexto do Pacto pela Saúde. Definiu que a ESF era modelo prioritário para a implementação de serviços de APS no SUS, incorporando recursos federais ao PAB variável para incentivar municípios a implementar mais equipes de ESF, com o intuito de desenvolver ações no âmbito individual e coletivo para a população de um território geográfico definido. Essa ação ressignificou a AB, dando maior importância a ESF, revisando as funções da Unidade Básica de Saúde (UBS) e reconhecendo suas diferentes modalidades de organização. (MELO *et al.*, 2018; MASSUDA, 2020)

Decorrente dos nós críticos persistentes apesar da criação da PNAB – como o financiamento inadequado, baixa adesão de profissionais médicos e infraestrutura imprópria – foi necessário que em 2011 ocorresse alterações nesta Política, foi então revisada, estabelecendo-se valores diferenciados para o cálculo do PAB fixo, incluindo critérios de vulnerabilidade socioeconômica nos municípios. Ademais, com a vontade de ampliar, melhorar e informatizar as unidades, criou-se o Programa de Melhoria de Acesso e Qualidade (PMAQ), o qual vinculava recursos ao PAB variável à avaliação de desempenho das equipes de ESF, sendo um dos maiores programas de remuneração por desempenho do mundo na APS. Tudo isso acarretou explicitamente a necessidade de aumentar o acesso, de melhorar a qualidade do cuidado na ESF e trazer a cultura da avaliação na atenção. (MELO *et al.*, 2018; HARZHEIM, 2020a; MASSUDA, 2020)

Em 2017, devido à baixa efetividade da AB, foi necessária uma nova reformulação da PNAB, redefinindo as Redes de Atenção em Saúde (RAS), criadas em 2011, como ponto de reorganização do SUS. (MELO *et al.*, 2018) Até aqui foi possível refletir que o financiamento foi formado por vários componentes criados em momentos distintos e com pequena integração no cuidado, como afirmam alguns autores. (HARZHEIM, 2020a)

Tudo isso leva a pensar que desde sua criação o financiamento do SUS nunca foi bem resolvido e aplicado, levantando discussões entre estudiosos sobre um caráter residual e assistencialista que não efetiva as atividades preconizadas na APS. Logo, sempre esteve baseado em gastos e incentivos conforme implementação de ações e serviços de saúde, e não conforme a necessidade de saúde de cada região e população. (MENDES, CARNUT e GUERRA, 2018; HARZHEIM, 2020b)

No estudo de HARZHEIM, 2020a levantou-se a ideia de que possivelmente esse modelo de financiamento já estava esgotado e apresentava limitações para induzir respostas primordiais na APS, como a efetivação do acesso e a produção de melhores resultados em saúde. Em outras palavras, a atenção encontrava-se numa encruzilhada, com importantes fragilidades estruturais e enorme heterogeneidade entre os 5.570 municípios do Brasil, com diferentes padrões de expansão das ESFs e da qualidade de serviços prestados, limitando o desempenho das funções essenciais. (MASSUDA, 2020)

Não menos importante, devemos recordar do ato de não financiamento da saúde: o corte de gastos públicos para alcançar equilíbrio fiscal, previsto pela Emenda constitucional (EC) 95/2016, que limitou a expansão de gastos pelos próximos 20 anos, baseada no valor das despesas de 2017 e corrigidas pela variação do Índice de Preço ao Consumidor Amplo/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA / IBGE). Essa alteração prevê que os recursos do PIB para o SUS devem reduzir de 1,7% em 2016 para 1% em 2036. (MENDES, CARNUT e GUERRA, 2018) A redução do financiamento federal para os municípios trará prejuízos para a cobertura das ESFs no âmbito do acesso a serviços básicos, levando a uma piora dos indicadores de saúde, como já constatado através do aumento da mortalidade infantil, após 26 anos de declínio constante. (MENDES, CARNUT e GUERRA, 2018; MASSUDA, 2020)

Outros estudos confirmam essa recessão econômica a partir da observação do aumento de 4,3% nas taxas de mortalidade adulta entre 2012 e 2017, sendo estimado que cerca de 31.000 mortes estavam associadas ao efeito da recessão. Entretanto, o impacto não foi homogêneo no país. Houve concentração na parte da população composta por negros e pardos, homens, e pessoas em idade ativa. Por outro lado, municípios com maiores gastos no SUS e no Bolsa Família apresentaram nenhum ou pequenos aumentos na mortalidade. (MASSUDA, 2020). Dessa forma, levou-se a crer que realmente era necessária uma política de saúde com financiamento mais completo.

3 | POLÍTICA DE FINANCIAMENTO APÓS 2019: O PREVINE BRASIL

Em 12 de novembro de 2019, o Ministério da Saúde lançou uma política de financiamento da APS, através da Portaria 2.979, o Previne Brasil. Tal ação tinha como objetivo fortalecer os atributos essenciais e derivados da APS propostos por Starfield. A forma de custeio busca sincronia entre o resgate aos princípios estabelecidos pela APS e a modernização em relação à organização. Portanto, leva em consideração questões culturais e sociais e busca enfrentar os desafios não resolvidos da atenção fomentada por estas medidas no SUS. (HARZHEIM, 2020a)

Sendo assim, a proposta altera de forma estrutural a organização da política de saúde relacionada à AB. Introduz, desta forma, a extinção dos PAB fixo e variável, a introdução do repasse dos recursos federais pelo número de pessoas cadastradas e

o estabelecimento de uma nova forma de pagamento por desempenho e incentivo para ações estratégicas. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019). Em adição, o programa baseia-se em fornecer mais autonomia aos gestores municipais para o uso dos recursos federais, com o intuito de alcançar os grupos mais vulneráveis e garantir a efetividade na política da AB. (MOROSINI, 2020)

Todavia, o modelo não está muito bem estabelecido na prática. Influenciado pela Pandemia da Covid-19, a qual, na atualidade, todos obtêm toda a atenção sanitária quando se trata de saúde, já recebe críticas importantes: acredita-se que trará impactos à saúde, uma vez que as pessoas precisam ser identificadas e monitoradas, o que se torna difícil, principalmente diante da manutenção por longo prazo das medidas, EC 95/2016, as quais deverão agravar o subfinanciamento público da saúde no país. (MASSUDA, 2020).

Destarte, Harzheim (2020a) classifica alguns objetivos do Previnir Brasil: o primeiro é a ampliação de recursos para aumentar o número de equipes de Saúde da Família (ESF) e os tipos de equipes financiadas, o que não ocorria nas antigas equipes de atenção primária (EAP); o segundo ponto é a universalidade, em que a capitação ponderada expande a responsabilização do sistema de saúde. Neste ponto deve-se elencar as vantagens, entre elas: a adstrição de clientela, a responsabilização por uma determinada população e o fortalecimento do vínculo com equipes de saúde/serviços, tanto é que o registro de pessoas pode ser de grande valia para o reconhecimento do perfil epidemiológico e o planejamento da oferta de ações de saúde. (HARZHEIM, 2020a)

Ademais, o terceiro ponto tem grande potencial de ganho aos municípios e é uma grande responsabilização dos gestores, pois a partir do cadastro e identificação de vulnerabilidades sociais, será possível aumentar a distorção do financiamento, com capitação, pagamento por desempenho e incentivos específicos, equilibrando o financiamento e gerando equidade. (HARZHEIM, 2020a); o quarto ponto é a “focalização”, repassando mais recursos para populações socioeconomicamente vulneráveis, e equipes e municípios mais pobres e remotos, que necessitam de um maior cuidado em saúde, buscando estimular as equipes a aumentarem sua produtividade para atingir metas pré-estabelecidas. (HARZHEIM, 2020a; MASSUDA, 2020) Essas metas são compostas por 21 indicadores que serão instituídos anualmente em fases, que se iniciarão pelos indicadores que incluem basicamente: Gestantes, Saúde da Mulher, Saúde da Criança e Doenças Crônicas. (CORONACIDADES, 2021)

Por fim, o quinto ponto é reverter a redução das desigualdades, através do aumento do acesso, com mais pessoas cadastradas e sob efetivo cuidado com base em critérios individuais de vulnerabilidade de base municipal. (HARZHEIM, 2020a). Desse modo, a proposta do programa se fundamenta na estruturação de um modelo de financiamento que coloca as pessoas no centro do cuidado e busca equidade em um país tão desigual. Para tanto, utiliza-se de mecanismos que induzam à responsabilização dos gestores e dos profissionais, pelas pessoas assistidas por cada município, com ênfase na qualidade da

condução do cuidado na APS. (HARZHEIM, 2020a)

4 | LINHAS DE CUIDADOS DOS PACIENTES PORTADORES DE DIABETES MELLITUS

O plano de cuidado dos pacientes portadores de Diabetes Mellitus (DM) objetiva monitorar desde a promoção à saúde, através dos hábitos de vida adotados pelos indivíduos, até sua assistência, com destaque ao autocuidado e à prevenção de lesões de órgãos-alvo, que aumentam a morbidade e a necessidade de hospitalizações. (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2018). Para isso, é importante que haja o acompanhamento dos níveis glicêmicos dos pacientes, através do exame de hemoglobina glicada. Sua medição representa uma média glicêmica dos últimos três meses, nos quais seu valor de referência em pacientes que já estão em tratamento deve se manter abaixo de 7. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013)

Com essa finalidade, o Previne Brasil trouxe à tona o indicador 7 que possibilitará aferir e acompanhar o percentual de diabéticos com solicitação de hemoglobina glicada nos últimos 12 meses, registrando seus resultados pelo e-SUS e estabelecendo ações que possibilitem o seguimento e acompanhamento do paciente. (CORONACIDADES, 2021)

Essa decisão vai de encontro com o pactuado na Rede de Atenção à Saúde (RAS) e busca o cuidado integrado e regionalizado desses pacientes. Além de contemplar os demais enfermos com DCNT, o que objetiva a prevenção de saúde, por meio do diagnóstico precoce, oferece o tratamento acertado e o seguimento adequado dessa população, utilizando-se de exames clínicos e laboratoriais. (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2018)

5 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Frente ao elencado e às revisões, mostra-se a importância dos gestores em assumir a responsabilidade pela execução do programa Previne Brasil. Para tanto, aproveitar-se-ão da adstrição com o intuito de manter o acompanhamento nominal das pessoas com DM de cada equipe e utilizar-se-ão da execução do indicador 7 como forma de avaliação do acesso e da qualidade dos serviços prestados pelos municípios. (CORONACIDADES, 2021)

Porém, por mais que se espere aumentar o número de pessoas registradas em serviços de APS e que a ponderação valorize regiões mais vulneráveis, o financiamento será dependente da efetividade do cadastro, o que deve variar substancialmente no país. Municípios em áreas mais carentes devem apresentar maior dificuldade administrativa para registro das pessoas, enquanto que para cidades com grandes aglomerados populacionais, o cadastro de todos os usuários pode ser uma tarefa altamente complexa. Levando a

redução de recursos em regiões de grandes necessidades, sejam elas mais carentes ou com grandes aglomerados populacionais. (MASSUDA, 2020)

Ademais, a revisão trouxe à tona que atualmente existem 90 milhões de pessoas cadastradas nas ESFs, porém, com as 43 mil estratégias em funcionamento, a cobertura potencial de atendimento pode atingir cerca de 140 milhões de pessoas, o que demonstra a existência de dificuldade de acesso a serviços de saúde da população excluída dos cuidados primários. Acrescenta-se, portanto, a lógica de que a adstrição e ponderação do cadastro aproxima a APS da equidade. (HARZHEIM, 2020b)

Além disso, o MS orienta que o gestor municipal fortaleça, em conjunto das equipes de saúde, que os pacientes devem ser orientados sobre a importância das consultas de acompanhamento da doença. Para isso, explicar-se-á aos indivíduos sobre a necessidade da realização de exames laboratoriais, para o acompanhamento da doença, o que influenciará o autocuidado, além de reforçar o retorno sobre os resultados. Ademais, orienta-se sobre a oportunidade do acesso, através da flexibilização da agenda das ESF, possibilitando consultas no melhor horário para o cidadão sem bloquear pessoas com outras condições de saúde/doenças. (CORONACIDADES, 2021)

Para chegarmos a essas ações é importante lembrar que desde fevereiro de 2008, por meio da portaria GM/MS nº 325, o Pacto de Gestão no SUS já responsabilizava gestores sobre a elaboração de planos e metas que influenciam diretamente na qualidade de vida do paciente e da comunidade. (PESSOA, 2020). Estes, são peças-chave, devendo reunir conhecimento teórico-operacional para se adequar à nova estratégia proposta pelo MS, a qual muda o percurso da condução do cuidado. Deve-se responsabilizar pela identificação de pontos que possam direcionar o alento aos pacientes, com o intuito de melhorar o acompanhamento e atingir as metas previstas por todos os indicadores. (CORONACIDADES, 2021)

Porém, estudos demonstram que ainda há obstáculos para atingir a total adequação dos gestores em saúde sobre seu papel de gerir os órgãos públicos. Uma vez que a seleção dos mesmos, sejam municipais ou estaduais, é realizada por indicações políticas, as quais, por consenso em estudos, são classificadas com baixa capacidade administrativa, técnica e científica. Além disso, a instabilidade do cargo, dependente da troca de governantes, que influencia negativamente na produção e continuidade de trabalhos iniciados em cada gestão. (PESSOA, 2020)

Frente ao problema histórico de má capacidade dos gestores, que poderá influenciar na execução do programa, associa-se um novo impasse para os portadores de DCNT: a pandemia do novo coronavírus, anunciada em março de 2020 – que trouxe desafios globais no que diz respeito às doenças, assim como consequências relacionadas ao âmbito social, emocional, econômico e cultural. Dentre os principais impactos advindos da pandemia, é possível destacar o cuidado a pacientes com doenças crônicas, especialmente relacionado ao acompanhamento inadequado, que contribuem para esse fator: (1) o isolamento social,

utilizado como medida de controle para conter a disseminação do vírus; (2) o medo dos portadores de DM na busca de serviços de saúde; (3) o baixo acesso a consultas e procedimentos eletivos; (4) e a redução na oferta de serviços ambulatoriais. (BORGES *et al.*, 2020)

Dessa forma, os estudos evidenciaram um decréscimo no número de diagnóstico, seguimento e tratamento desses pacientes durante a Pandemia. Na Itália, por exemplo, houve uma redução de diagnósticos de DM em 23% quando relacionado ao ano de 2019. (BORGES *et al.*, 2020) Vale ressaltar que os doentes crônicos apresentam risco elevado quando infectados pelo Sars-CoV-2, com aumento nas taxas de morbimortalidade. Sendo que no Brasil 70% dos óbitos no primeiro ano de pandemia ocorreram nestes doentes. (ESTRELA *et al.*, 2020) Tal fato reforça ainda mais a necessidade do cuidado a esses pacientes, com o intuito de manter o controle de suas doenças e diminuir o risco de complicações e desfechos indesejados.

6 | CONCLUSÃO

Infere-se com essa revisão que nortear a execução do Previne Brasil a partir do conhecimento sobre a prevenção e causa das enfermidades, assim como seu manejo e seguimento, possibilitará que as metas sejam atingidas, minimizando as disparidades entre subgrupos. Sendo importante destacar a APS como principal porta de entrada dos pacientes, com o intuito de fortalecer o cuidado longitudinal e integral, e proporcionar melhor coordenação do cuidado, orientação familiar e comunitária.

Concluimos com as informações elencadas a possibilidade de chegarmos ao idealizado plano de agirmos nas intervenções sensíveis de promoção e assistência à saúde defendido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Destaca-se, desta forma, as contribuições que o Previne Brasil poderá trazer no cuidado dos pacientes com DCNT e possibilitará que os atributos essenciais e derivados da APS saiam do papel.

Para isso, evidencia-se a importância de os gestores estarem atentos ao planejamento de ações em relação à gestão financeira. Reforçar-se-á a importância de irem além do orientado pelo MS e assumir, verdadeiramente, o cuidado, estimulando as equipes a aumentarem a produtividade a fim de atingir metas e obterem mais repasse, de recursos que serão revertidos para melhor cobertura e cuidado. Chegando ao principal: colocar as pessoas no centro do cuidado buscando equidade em uma país continental com tantas desigualdades loco regionais.

É inequívoco que a pandemia influenciou diretamente na inicialização do programa, porém é importante frisar que com seu fim, emergiram na APS os portadores de DCNT que ficaram sem assistência e acompanhamento por todo esse período. Por fim, este trabalho não teve a intenção de esgotar todas as possibilidades, mas tem o desejo de fomentar a capacitação de gestores e equipes que influenciam diretamente sobre o cuidado dos

pacientes, trazendo à tona a necessidade de projetos futuros.

REFERÊNCIAS

BORGES, K. N. G.; *et al.* **O impacto da pandemia de Covid-19 em indivíduos com doenças crônicas e a sua correlação com o acesso a serviços de saúde.** Revista Científica da Escola Estadual de Saúde Pública de Goiás Cândido Santiago, Goiás, v. 6, n. 3, p. 1-15, setembro 2020.

CORONACIDADES. **Guia Previne Brasil: Entenda o novo sistema de financiamento da Atenção Primária à Saúde.** Coronacidades, 2021. Disponível em: <<https://coronacidades.org/guia-previne-brasil/>>. Acesso em: 20 julho 2021.

ESTRELA, F. M.; *et. al.* **Covid-19 e doenças crônicas: impactos e desdobramentos frente à pandemia.** Revista Baiana de Enfermagem, v. 34, n. 36559, p. 1-7, 2020.

GOMES, C. B. E. S.; GUTIÉRREZ, A. C.; SORANZ, D. **Política Nacional de Atenção Básica de 2017: análise da composição das equipes e cobertura nacional da Saúde da Família.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1327-1337, março 2020.

GOVERNO DO ESTADO DA SANTA CATARINA. **Linha de Cuidado da Pessoa com Diabetes Mellitus.** Santa Catarina: [s.n.], 2018.

HARZHEIM, E. **“Previne Brasil”: Bases da Reforma da Atenção Primária à Saúde.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, Brasília, v. 25, n. 4, p. 1189-1196, março 2020a.

HARZHEIM, E; *et. al.* **Novo financiamento para uma nova Atenção Primária à Saúde no Brasil.** Revista Ciência e Saúde Coletiva, Brasília, v. 25, n. 4, p. 1361-1374, março 2020b.

MALTA, DEBORAH CARVALHO; *et. al.* **Probabilidade de morte prematura por doenças crônicas não transmissíveis, Brasil e regiões, projeções para 2025.** Revista Brasileira de Epidemiologia, v. 22, n. 190030, 2019.

MASSUDA, A. **Mudanças no financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema de Saúde Brasileiro: avanço ou retrocesso?** Revista Ciência e Saúde Coletiva, v. 25, n. 4, p. 1181-1188, março 2020.

MELO, E. A.; *et al.* **Mudanças na Política Nacional de Atenção Básica: entre retrocessos e desafios.** Revista Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 42, n. Esp 1, p. 38-51, setembro 2018.

MENDES, Â.; CARNUT, L.; GUERRA, L. D. D. S. **Reflexões acerca do financiamento federal da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde.** Revista Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 224-243, setembro 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **ESTRATÉGIAS PARA CUIDADO DE PESSOAS COM DOENÇA CRÔNICA DIABETES MELLITUS.** Brasília: Ministério da Saúde, v. 36, 2013.

MINISTÉRIO DA SAUDE. **PORTARIA Nº 2.979 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019.** Diário Oficial da União. [S.l.]: [s.n.]. 2019.

MOROSINI, M. V. G. C. F. A. F. B. T. W. F. **Previne Brasil, Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária e Carteira de Serviços: radicalização da política de privatização da atenção básica?** Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, p. 1-20, 2020.

PESSOA, D. L. R.; *et al.* **Os principais desafios da gestão em saúde na atualidade: revisão integrativa.** Brazilian Journal of Health Review, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 3413-3433, março/abril 2020.

SAÚDE, C. N. D. S. D. **As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas.** Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Brasília, 2009.

REFLEXÕES SOBRE AÇÕES DA PNAS/SUAS NA PERSPECTIVA DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE UM CRAS

Data de aceite: 01/11/2021

Data de submissão: 30/08/2021

Luana Silva Ferreira

Faculdade Luciano Feijão (FLF)
Sobral-Ce

<http://lattes.cnpq.br/2712928803079691>

Alexsandra Maria Sousa Silva

Faculdade Luciano Feijão (FLF)
Sobral-Ce

Universidade Estadual do Ceará (UECE)
<http://lattes.cnpq.br/0164303186358260>

Nádia Andreza Brandão Arcanjo

Faculdade Luciano Feijão (FLF)
Sobral-Ce

<http://lattes.cnpq.br/5028735639806044>

RESUMO: Este artigo tem como objetivo identificar alguns impactos das ações da PNAS para as famílias usuárias do CRAS. A relevância deste estudo está em contribuir com reflexões sobre a realidade vivida pelos beneficiários, refletir sobre a efetivação do CRAS, enquanto dispositivo da Proteção Social Básica (PSB) e os possíveis lugares das famílias em situação de vulnerabilidade social, nessa política cotidiana. A metodologia foi qualitativa, foram aplicados um questionário sociodemográfico e uma entrevista semiestruturada, por meio de visitas domiciliares às famílias beneficiárias de um CRAS, localizado no interior do Ceará. Os dados foram sistematizados e organizados a partir da análise de conteúdo, a partir das

seguintes categorias: percepção das famílias e estratégias de fortalecimento. Foi possível perceber que a Política Nacional de Assistência Social – PNAS tem muitos avanços no sentido de reconhecer a existência e as peculiaridades da família em condições de vulnerabilidade social. A participação da família no CRAS acontece através da presença de indivíduos que constituem as famílias. Por fim, reconhecer o perfil socioeconômico das famílias beneficiárias, diretamente, pode contribuir com efetivação da oferta dos serviços prestados.

PALAVRAS-CHAVE: CRAS; Família; Vulnerabilidade social.

REFLECTIONS ON PNAS/SUAS ACTIONS FROM THE PERSPECTIVE OF FAMILIES BENEFICIARY OF A CRAS

ABSTRACT: This article aims to identify some impacts of PNAS actions on families using CRAS. The research study is to contribute with reflections on the reality experienced by beneficiaries, reflect on the implementation of CRAS, as a device of Basic Social Protection (PSB) and the possible places of families in situations of social vulnerability, in this daily policy. The methodology was qualitative, was a sociodemographic questionnaire and a semi-structured interview, through home visits to beneficiary families of a CRAS, located in the interior of Ceará. Data were systematized and organized based on content analysis, from the following categories: perception of families and strengthening strategy. It was possible to notice that the National Social Assistance Policy - PNAS has made many advances towards recognizing

the existence and peculiarities of the family in conditions of social vulnerability. The family's participation in CRAS takes place through the presence of an associate who selects them as families. Finally, recognizing the socioeconomic profile of beneficiary families directly can contribute to the realization of the provision of services provided.

KEYWORDS: CRAS; Family; Social vulnerability.

INTRODUÇÃO

Neste estudo abordaremos discussões sobre como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pode ser um agente promotor do processo de fortalecimento das famílias e quais os possíveis impactos na vida de seus usuários.

Desde o início, a PNAS vem assumindo um compromisso importante na sociedade, sendo uma política de destaque e alcançando grande abrangência no território nacional, visto seus resultados expressivos e a implicação na vida de muitos usuários (SCHMIDT; SILVA, 2015). A nova PNAS é um grande avanço em relação à seguridade social, com características próprias que legitima os sujeitos. Seus projetos e ações são idealizados a princípio destinados para os sujeitos em situação de vulnerabilidade social, com oportunidades para exercerem seu papel de cidadão com dignidade (KOELZER; BACKES; ZANELLA, 2014).

As políticas públicas em geral vêm passando por mudanças significativas no decorrer dos anos. A PNAS em destaque vem com uma nova proposta, apresentando práticas opostas à caridade, a oferta de cestas básicas, práticas comuns em outros tempos, e estabeleceu o caráter preventivo para os usuários, com a promoção de bem-estar e considera vários aspectos como o sofrimento, a vulnerabilidade, a supressão, entre outros (BROGNOLI; SANTOS, 2016). De acordo com Scalon (2011) para analisarmos os impactos das mudanças sociais, é importante, antes de tudo, atentar para as maneiras como acontecem a distribuição de renda e o destino dos indivíduos em meio à sociedade, considerando ainda que a desigualdade social é uma impressão fortíssima da sociedade brasileira. Assim, a questão da desigualdade social vai além da escassez de recursos econômicos e por ser um processo social e histórico. No entanto, essa visão deve ser desconstruída, uma vez que é um trabalho lento e complexo que necessita das ações das políticas públicas à vontade dos sujeitos em vulnerabilidade e da conscientização da sociedade.

Em toda a América Latina, podemos constatar a presença da pobreza, uma vez que o continente sofreu com a invasão e a exploração de seus recursos e a construção de seus serviços, isso logo no início do desenvolvimento do continente, gerando grandes divergências para a população (OLIVEIRA, 2017). O autor afirma ainda que, em consequência, grande parte dos cidadãos brasileiros não escapa a essa realidade, apresentando péssimas condições de vida. Cada vez mais se percebem o agravamento e a diminuição das possibilidades sociais e econômicas. Com isso, grande parcela da

população experimenta todos os dias situações de exclusão ou nenhum acesso a seus direitos sociais, consequências essas advindas da pobreza.

Sobre esse último ponto, destacamos que ele deve ser visto em toda sua multiplicidade, pois é composta por vários aspectos sociais e sofre também com dimensões públicas. São atribuídos vários aspectos a esses sujeitos e uma identidade de dependência e submissão, acarretando sofrimento psíquico e social, implicando assim no crescimento e desenvolvimento dos sujeitos (MOURA JUNIOR et al., 2014).

Há influências na cultura do Brasil em torno dos acontecimentos decorrentes da colonização, industrialização e globalização. Todos os sujeitos que vivem na sociedade fazem parte da constituição da cultura. O Brasil é um país gigantesco de diversidades, marcado por diferentes valores, crenças e culturas, havendo um novo mundo em cada estado, diferentes costumes a cada região do país (STACCIARINI, 2013). Nos últimos anos, a forma como a distribuição de rendas vem acontecendo no Brasil torna-se desproporcional, pois se concentra na mão de uma pequena parte da população e aumentam assim as esferas da pobreza, colocando-as à margem. Com as mudanças na política econômica, acontecem muitas divisões e transformações econômicas e socioculturais. A desigualdade social aumenta, implicando na renda das famílias, limitando-se as possibilidades. São obrigadas a viverem com renúncias e abandonos, promovendo nessas famílias sentimento de diminuição contribuindo para a exclusão e submissão (GOMES; PEREIRA, 2005).

É um comportamento muito comum na sociedade atual aqueles sujeitos que possuem maior dominação tornarem-se distantes dos que necessitam de um suporte maior, acontecendo uma separação das classes. De acordo com a visão capitalista, a pobreza não se relaciona diretamente com questões econômicas de acúmulo de riqueza e, tomando como suporte o mesmo modo de pensar capitalista, as políticas sociais são elaboradas, apresentando peculiaridades demarcadas, dependentes das direções apontadas pelas estruturas plurilaterais (NASCIMENTO; SANTOS, 2017).

Apesar de o Brasil ser um país com bom posicionamento em relação à renda, se comparado aos outros, além da grande desigualdade na divisão de rendas, consequentemente passa a ter um elevado índice de pobreza (FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016). Mas após as políticas públicas, a realidade de muitas famílias mudou. Houve uma queda significativa de dezesseis pontos desde 2002, ao passo que a taxa de extrema pobreza teve uma queda bem menor.

Segundo Pereira e Guareschi (2017), em nossa sociedade, é atribuído aos sujeitos e às famílias a responsabilidade pelas situações de vulnerabilidade em que se encontram. Consideram os problemas sociais, individuais e responsabilidade dos sujeitos as supostas falhas como consequência das dificuldades. Os autores Sicari, Oliviera e Pereira (2015) destacam que alguns profissionais nos dispositivos reproduzem práticas que propagam, de certa forma, a desigualdade social por terem comportamentos que refere à situação em que se encontram como autoria dos próprios sujeitos, omitindo o contexto social e histórico

e não considerando a dimensão social em que o indivíduo se encontra. As políticas sociais, por serem embasadas em uma visão contraditória ao capitalismo e por seu histórico de lutas e pactos sociais, contínuas e infindáveis, muitas vezes não representam então interesses de uma maioria populacional se levado em conta o histórico de proteção social oferecido pelo Estado brasileiro (MAURIEL, 2010). São atuais os debates nacionais referentes as implantações de políticas públicas voltadas à assistência social. Através dos movimentos sociais existentes no país, são necessários que se voltem à inserção nos espaços democráticos e lutas por um país onde as leis sejam na realidade inseridas corretamente dentro do dia a dia das famílias de nossa sociedade (SILVA, 2015).

É visto que a nova política propõe transformações no que confere a um caráter solidário e assistencialista como antes era comumente associado às práticas dos sujeitos que necessitavam de alguma assistência (SCHMIDT; SILVA, 2015). Ainda segundo o autor, ressaltamos o enfraquecimento das políticas assistencialistas na contemporaneidade. Elas nos apresentam como uma das causas o conhecimento de que tais ações acabam por reproduzir pobreza ao invés de combatê-la, como esperado. Todavia, perdura ainda a apreensão geral de que ações assistencialistas são de cunho “generoso”, tornando-a ainda bem quista ante a sociedade. Nesse sentido, torna-se interessante refletirmos sobre a abrangência da política de assistência social, para conhecermos quais as dificuldades apontadas pelos usuários, quais possibilidades, o que pode vir a melhorar. Mesmo sabendo que as famílias são o principal foco na política social, os estudos e avaliação consideram mais o olhar dos profissionais, sendo as famílias pouco consideradas (ANDRADE; MORAIS, 2017).

Visto que a Política Nacional de Assistência Social tem a família como o centro das discussões e formulação dos processos, devemos considerar todas as suas contradições. Cada família é única, mas muito do que é referenciado pelos membros é aprendido por meio do contexto em que vivem, refletido muitas vezes dos confrontos da sociedade na família e na subjetividade de cada indivíduo. Portanto, analisar as famílias é um passo crucial para desvendarmos muitos das indagações que surgem na caracterização das Políticas Sociais (PEREIRA; BRUN, 2018).

As questões familiares estão cada vez mais complexas devido às várias e rápidas mudanças que acontecem na contemporaneidade, implicando na dinâmica das famílias. É essencial que as famílias em situação de vulnerabilidade social recebam suporte e fortalecimento de vínculos (GOMES; PEREIRA, 2005). É uma questão complexa e contraditória quando se trata de assistência, pois de certa forma por não envolver todos os aspectos que surgem em decorrência da pobreza, os sujeitos podem se tornar dependentes, sendo interessante que a política de assistência social possa trabalhar aspectos de emancipação e autonomia, na qual o CRAS é um serviço que tem ferramentas para contribuir com tais práticas (SILVA, 2015). Com a implementação do CRAS, as famílias em situações de vulnerabilidade passaram a ter mais acolhimento e mais assistência. É,

portanto, um serviço que está mais próximo até mesmo das comunidades mais distantes (SOUZA; GONÇALVES, 2017).

Assim, este estudo tem sua importância a fim de que compreendamos a efetivação do CRAS, qual o lugar das famílias nesse dispositivo e quais as possibilidades oferecidas que impulsionem e estabeleçam o protagonismo. Além do mais, essas condições não devem contribuir para a dependência dos usuários, nem tornar o CRAS somente uma unidade assistencialista. É relevante que os usuários recebam mais informações e que os profissionais da área da assistência social possibilitem a eles novas formas de enxergar. Neste sentido, essa visão dos usuários não deve ser desconsiderada e/ou desconhecida, servindo de exemplo para atuação em outras unidades do país. Diante do exposto, o objetivo deste artigo é identificar alguns impactos das ações da PNAS para as famílias usuárias do CRAS.

METODOLOGIA

Este estudo é de base qualitativa (MARTINS, 2004) com vistas a refletir sobre processos por meio da de condutas dos indivíduos e grupos e sua vivência na sociedade. O processo de inserção durou seis meses em um CRAS, localizado numa cidade, no interior do estado do Ceará.

Foram aplicados questionários sociodemográficos para caracterizar o perfil socioeconômico das famílias e entrevistas semiestruturadas (BONI; QUARESMA, 2005) com três representantes femininas de famílias, cadastradas no CRAS. As entrevistas aconteceram através de visitas domiciliares (AMARO, 2003). No caso desta última, o mais comum é como técnica de intervenção nas políticas públicas. No entanto, ressaltamos aqui a importância de considerá-la um importante instrumento de pesquisa, uma vez que ela pode nos aproximar mais da realidade vivida pelos sujeitos participantes. Os critérios de inclusão foram: utilizar o serviço por um tempo mínimo de um ano; estar em situação de vulnerabilidade e risco social; ter idade maior que 18 anos e menor que 80.

Os resultados foram avaliados por meio da análise de conteúdo, de Bardin (1997), com de apurar a fala de sujeitos reconhecidos e categorizá-las, para analisá-las. A partir de então, as articulações foram organizadas considerando a percepção das famílias sobre o CRAS. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) de uma universidade pública, sendo aprovado com CAAE: 21845319.4.0000.5053.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A percepção das famílias sobre o CRAS

O objetivo da Proteção Social Básica (PSB) é prevenir situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários, aspirando ao crescimento e desenvolvimento de

potencialidades (LOAS, 2005). Trata-se também das ações desenvolvidas as quais são promovidas pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, e como as famílias são atendidas. Tais serviços são desenvolvidos pelo Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF (PNAS, 2005). Por fim, destacamos alguns aspectos, tais como deve ser o lugar da família na PNAS, como devem ser analisadas as ações e a importância de considerar a realidade de cada família.

PARTICIPANTES	IDADE	TEMPO DE CRAS	CONFIGURAÇÃO FAMILIAR
<i>Maria</i>	62	Mais de 1 ano	Monoparental
<i>Tereza</i>	30	Mais de 1 ano	Tradicional/Nuclear
<i>Joana</i>	28	Mais de 1 ano	Monoparental

Tabela 1: O perfil das entrevistadas

A PNAS/SUAS (2005) tem o intuito de atribuir uma nova identidade aos seus usuários, que antes das Políticas Públicas de Assistência Social eram vistos como miseráveis e necessitados e sofriam com a exclusão social. Após as ações do SUAS, eles tiveram uma significativa transformação na vida, passando a exercer o papel de cidadãos dignos e de direitos. São assegurados pelo sistema não somente condições básicas para a sobrevivência dos sujeitos, mas atividades que estimulem seu papel de cidadão na sociedade e desenvolvam a autonomia (SERPA; VIRGÍNIA; CAVALCANTE, 2015). Tem, pois, como propósito promover a territorialização, descentralização e intersectorialidade (KOELZER; BACKES; ZANELLA, 2014).

Segundo Macêdo et al., (2018), as ações voltadas ao convívio familiar e comunitário visualizam os sujeitos em suas conjunturas e na dinâmica familiar, entendendo a concepção de família a partir da análise dos eixos de pertencimento, proporcionado laços afetivos e de identidade. De fato, devemos pensar na mais variadas formatações familiares, visualizando o protagonismo dos membros no fortalecimento dos vínculos citados. Este órgão demanda ações que desenvolvem as capacidades pessoais e comunitárias dos sujeitos, fortalecem os vínculos entre esses sujeitos e comunidade, além de possibilitar a informação à população do acesso aos seus direitos indispensáveis, dos quais, antes, a grande maioria dos indivíduos carentes não tinha conhecimento e/ou nenhum acesso (LOPES, FERREIRA; FRIEDRICH, 2018).

Os serviços e ações oferecidos no dispositivo contemplam demandas relacionadas à alimentação, saúde, medicamentos, transportes, questões das relações familiares, violência, tráfico de drogas, estudos, morte, entre outros (KOELZER; BACKES; ZANELLA, 2014). Disponibiliza o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF (PNAS, 2005), programas de inclusão produtiva e projetos de infraestrutura da pobreza, centros de convivência para idosos, serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos para

crianças de 06 a 14 anos, programa de incentivo ao protagonismo juvenil e Centro de Informação e de Educação para o trabalho, entre outros (REIS; CABREIRA, 2013). As participantes, ao serem questionadas sobre quais serviços conheciam e quais elas utilizavam, ficaram bastante pensativas. Em relação à participação das famílias, de todas as entrevistadas, apenas um indivíduo da sua família participou ativamente de alguma atividade no CRAS. Joana destacou não conhecer outros serviços, ao não ser os grupos do SCFV dos quais suas duas filhas participavam. Assim, Maria (2019) pontuou: *“Serviço aqui eu não conversei direito com as meninas pra saber, o que eu conheço mais é quando têm esses eventos, festas com os idosos, aí a gente vem, aí tem brincadeira, festa junina que eles fazem aqui”*. A participante falou sobre a experiência indireta de alguns momentos que viveu no grupo, sempre fazendo referência a sua neta. Quanto a sua experiência direta, ela reconheceu *“Eu não participo de grupo, eu venho quando sou convidada, que elas vão fazer brincadeira aqui, ou quando elas vão sair pra fora pra essas brincadeiras, aí eu venho e acompanho ela, minha neta”*.

Outra participante já conseguiu trazer experiências mais pessoais, quando afirmou *“Conheço o Bolsa Família, cursos, grupos para as crianças, idosos”* (TEREZA, 2019). Pelas palavras, percebemos o modo como se manifesta a participação das entrevistadas nas ações relacionadas ao CRAS, o que nos aponta a questão da participação efetiva e conhecimento da política como temática a serem trabalhadas junto à comunidade e famílias. Segundo Pereira e Guareschi (2016), a escassez de conhecimentos sobre as várias ações oferecidas deve ser tratada como uma questão histórica, muitos indivíduos brasileiros ainda compartilham de uma visão assistencialista em relação à PNAS, devemos considerar que levará um tempo para ser desconstruído essa visão pela maioria dos brasileiros, sendo confundida assim com muitos aspectos, acreditando ter essencialmente o direito ao benefício, e essa obtenção entendem como uma bondade e solidariedade por parte do governo e profissionais da Assistência Social.

Os sujeitos participantes do SCFV são organizados por faixas etárias, de acordo com as particularidades. As atividades são programadas de forma coletiva; o técnico de referência, os orientadores sociais e os sujeitos devem ser presentes. O trabalho é programado em etapas, procuram despertar as trocas culturais e a partilha de vivências, reforçar juntamente com os beneficiários o sentimento de pertença e a identidade, fortalecer os vínculos familiares visando impulsionar a socialização e a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2005).

As participantes trouxeram de forma explícita a mudança das ações desenvolvidas pelo SCFV na vida de seus filhos e neta. Tereza relatou que, depois que seu filho passou a participar, viu muitas mudanças positivas, avanços em relação à timidez e à socialização, disse *“ele sempre teve dificuldade em dizer algumas palavras, com a comunicação, era tímido, não colocava a sua opinião, e quando ele começou a participar do grupo senti que ele melhorou muito”* (TEREZA, 2019). Joana sinaliza que o CRAS *“só veio para melhorar,*

melhor do que tá batendo perna no meio da rua, vejo coisas boas pra meninas” (JOANA, 2019). Maria relatou que é muito bom para sua neta *“porque ela é separada de pai e mãe, e ela bota muita coisa na cabeça e as meninas aqui ajudam a tirar”* (MARIA, 2019).

No Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do CRAS em questão, são trabalhadas as necessidades das crianças a partir de demandas da comunidade e do território, algo visualizado a partir da participação e expressão deles, assim são escolhidos temas que envolvam demandas dos participantes. No mês em que a pesquisa foi realizada, questões temáticas como a cultura de paz foram exploradas. A funcionalidade do grupo se dá inicialmente por um momento teórico que gera reflexões entre as crianças. Depois, há o momento de brincadeiras e jogos, parte lúdica que estimula a socialização, expressão, oralidade, desenvolvimento e criatividade. Algumas vezes, realizam momentos de jogos na quadra esportiva mais próxima.

Em relação ao vínculo das beneficiárias com os profissionais, as três entrevistadas destacam ter boa relação, mas sem muitos comentários. Maria resumiu a *“as meninas aqui tudo conheço, elas são ótimas pessoas”* (MARIA, 2019). Tereza disse *“me dou bem”* (TEREZA, 2019). Joana relatou que *“não é muito de contato com eles não”* (JOANA, 2019). Muitos dos entrevistados destacaram ter boas relações com os profissionais, entretanto não possuem relações interpessoais diretas, e não conhecem a equipe completa.

Andrade e Morais (2017) destacam a importância de haver uma maior proximidade dos profissionais com os usuários e entender as causalidade que os levaram a procurar o serviço, bem como visualizar a singularidade, a vulnerabilidade e as potencialidades de cada sujeito. Destacam-no indispensável para práticas e pesquisas exitosas atentando para o conhecimento da concepção dos usuários e reconhecendo a importância destes para a qualidade do serviço. Em relação à importância do CRAS e de suas ações para sua família, Maria destacou *“o CRAS é bom, porque mesmo que nenhum familiar meu esteja recebendo benefício do Bolsa Família, mas assim quando a gente quer resolver um problema de confusão de criança, de adulto, é bom porque eu já vim atrás”* (MARIA, 2019).

É interessante a forma com que os beneficiários se expressam e pontuam as mudanças, podendo ser percebida a relação com o que é exposto na cartilha e direcionado para os profissionais poderem atuar no CRAS, de modo que eles reconheçam quais ações há maior efetivação e quais precisam ser mais discutidas.

De acordo com as ideias de Pereira e Guareschi (2017) em torno das discussões, são desenvolvidas novas formas de perceber a família, vislumbrando assim os diversos graus de parentescos, o que liga os sujeitos e o que eles consideram uma família. Isso se alinha ao que o SUAS tem como objetivo. Assim, ajustando-se à PNAS, analisar e intervir junto com as famílias usuárias requer flexibilidade, pois a ideia de família modelo não se encaixa mais em nossa sociedade, considerando que, além de ser um espaço de amor e zelo, é um espaço de contradições.

A família tem sido muito importante para auxiliar os sujeitos no combate às mazelas

sociais. Em parte, na ausência de políticas sociais efetivas e em situações complicadas, a família torna-se suporte essencial, especialmente crianças e adolescentes que ainda estão em processo de formação de conceitos importantes que direcionam as atividades dentro da sociedade. Como discutido, a família é bastante necessária nas políticas sociais, mas é importante também conhecer a fundo a família em questão, para que ela consiga atuar e realizar bem seu papel, visando possibilidade de garantir integração social e a evolução pessoal dos integrantes (LOLIS; KURIKI, 2012). Nesse sentido, Joana traz em sua fala que percebe o CRAS como *“um ambiente familiar, e até agora não tem o que reclamar não, porque ocupa a mente das crianças e dos adolescentes. Isso só veio para melhorar”* (JOANA, 2019).

Andrade e Moraes (2017) evidenciam que a família torna-se figura de destaque, pois contempla o sujeito, as suas características e o meio em que o sujeito tem como primeira referência, no caso a família, na qual cada uma tem suas características e não deve ser considerado somente um objeto que possibilita realizar as ações e metas, mas sim como componente estratégico e participativo de seu desenvolvimento e protagonista das transformações sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir sobre Políticas Públicas é uma temática importante para formação acadêmica, científica e social, principalmente por vivermos na América Latina e no Brasil, com o contexto social marcado pela pobreza, desigualdade social e concentração de renda. Com este estudo foi possível analisarmos que a PNAS tem muitos avanços no sentido de reconhecer a existência e as peculiaridades da família beneficiária do CRAS. Por outro lado, os beneficiários reconhecem essa prática, ao passo que gera impacto positivos para o desenvolvimento dos sujeitos e o fortalecimento dos vínculos familiares e sociais. Reconhecemos que explorar de forma mais estreita o perfil socioeconômico das famílias auxilia na organização dos serviços. É preciso investir nessas ações, programas e políticas visto que muitos sujeitos ainda não conhecem devidamente seus direitos e o enxergam a partir da perspectiva do favor, aspecto este que precisamos ainda evoluir.

Desta forma, torna-se significativo dialogar com temáticas necessárias, de maneira crítica e de modo a construir novos conhecimentos. Outra dimensão importante está em continuarmos os estudos sobre o vínculo entre os profissionais e as famílias beneficiárias, ressaltando que isso envolve questões complexas inseridas nos artigos e cartilhas que direcionam às práticas. Podemos ainda constatar uma necessidade de analisá-las na vivência cotidiana, o que facilita a aproximação e pode contribuir com o avanço e desenvolvimento das famílias e da política.

REFERÊNCIAS

AMARO, S. **Visita Domiciliar: Guia para uma abordagem complexa**. Porto Alegre. AGE. 2003

ANDRADE, A. G. S.; MORAIS, N. A. **Avaliação do atendimento recebido no CRAS por famílias usuárias**. Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, vol.37, no.2, 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1997.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevista em Ciências Sociais**. Revista eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 2, n.1, 2005.

BROGNOLI, F. F.; SANTOS, S. A. **O trabalho social com as famílias**. Uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à família – PAIF. Um estudo bibliográfico. 2016.

FAHEL, M.; TELES, L. R.; CAMINHAS, D. A. **Para além da renda: Uma análise de pobreza multidimensional no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, volume.31, no.92, 2016.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas**. Ciência e saúde coletiva, Rio de Janeiro, vol.10, no.2, 2005.

MOURA JUNIOR, J. F. et al. **Concepções de pobreza: um convite à discussão psicossocial**. Temas em Psicologia, Ribeirão Preto, vol.22, no.2, dez. 2014.

KOELZER, L. P.; BACKES, M. S.; ZANELLA, A.V. **Psicologia e CRAS: reflexões a partir de uma experiência de estágio**. Gerais: Revista interinstitucional, p. 132-139, 2014.

LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS). **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS)**. Brasil, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, DF, 2005.

MAURIEL, A. P. O. **Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira**. Revista Kátal, Florianópolis, volume.13, n.2, 2010.

MARTINS, H. H. T. S. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. São Paulo: Educação e Pesquisa, v.30, n.2, p.289-300, 2004.

NASCIMENTO, E. P.; SANTOS, T. M. S. **O assistencialismo e a influência da “economia política da pobreza” no Brasil contemporâneo: Um estudo do Programa Bolsa Família**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2017.

OLIVEIRA, R. C. **Vulnerabilidade social e juventude: Um estudo de suas dimensões e impactos**. VIII Jornada internacional de políticas públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2017.

PEREIRA, V. G. C.; BRUN, A. B. B. **A assistência Social no Brasil: Os desafios e perspectivas do PAIF na proteção e o atendimento integral a família**. Caderno Humanidades em perspectivas, v.2, n.2, 2018.

PEREIRA, V. T.; GUARESCHI, P. A. **A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais.** Psicologia e Sociedade, Belo Horizonte, vol.29, 2017.

PEREIRA, V. T.; GUARESCHI, P. A. **O CRAS em relação: profissionais e usuários (as) em movimento.** Fractal: Revista de Psicologia, Rio de Janeiro, vol.28, no.1, 2016.

REIS, R. G.; CABREIRA, L. **As políticas públicas e o campo: e o psicólogo com isso?** Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, vol.33, no. spe, 2013.

SCALON, C. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas: para um debate.** Contemporânea. Revista de Sociologia da UFScar, São Carlos – São Paulo, v.1, n.1, 2011.

SCHMIDT, J. A. C.; SILVA, M. M. **A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público.** v.18, n.1, 2015.

SERPA, V.; VIRGINIA, C.; CAVALCANTE, S. **Assistência social pública brasileira: uma política da autonomia – um dispositivo biopolítico.** Revista Subjetividades, Fortaleza, vol.15, no.3, 2015.

SICARI, A. A.; OLIVEIRA, T. R.; PEREIRA, E. R. **Grupos de discussão no CRAS: problematizando a pobreza e seus desdobramentos.** Revista da SPAGESP, Ribeirão Preto, vol.16, no.2, 2015.

SILVA, C. G. P. P. **Trabalho do assistente social com famílias no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): uma questão de habitus.** Londrina, Paraná, jun.2015.

SOUZA, R. F.; GONÇALVES, A. L. V. **A mesmice identitária: A (im)possibilidade de emancipação na política.** Psicologia e Sociedade, Belo Horizonte, vol. 29, 2017.

STACCIARINI, I. C. **Características das famílias em vulnerabilidade social no Brasil e em Brasília: desmembrando o cenário da pobreza e extrema pobreza.** Comunicação e Mercado/UNIGRAM, Dourados, vol.2, n.05, p. 07-19, 2013.

CAPÍTULO 4

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS-SC

Data de aceite: 01/11/2021

Data de submissão: 06/09/2021

Giulia Valentina Giacomolli Gisler

Discente de Graduação do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis-SC
<http://lattes.cnpq.br/5116084221809296>

Fabiana Luiza Negri

Professora Doutora em Serviço Social do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis-SC
<http://lattes.cnpq.br/5094379707754702>

RESUMO: O trabalho em tela apresenta a pesquisa quali quantitativa de campo realizada no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Florianópolis-SC. Tem por finalidade tece reflexões sobre o controle social e o orçamento da política pública de assistência social. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental, a partir dos pareceres de prestação de contas da comissão de finanças e política do CMAS no período de 2015 a 2019. Os principais resultado obtidos é gradativa queda nos investimentos e uma constante dificuldade de gestão dos recursos, o que fragiliza a implementação da política de assistência social, assim como o direcionamento de uma parte significativa dos recursos para a iniciativa privada.

PALAVRAS-CHAVE: Controle social. Assistência Social. Orçamento Público.

THE IMPORTANCE OF SOCIAL CONTROL FOR FINANCING THE MUNICIPAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN FLORIANÓPOLIS-SC

ABSTRACT: The work on screen presents the qualitative and quantitative field research carried out within the scope of the Municipal Council for Social Assistance (CMAS) of Florianópolis-SC. Its purpose is to reflect on social control and the budget of public social assistance policy. The methodology used was documentary research, based on the reports of the CMAS's finance and policy committee in the period from 2015 to 2019. The main result obtained is a gradual fall in investments and a constant difficulty in managing resources, the which weakens the implementation of the social assistance policy, as well as the directing of a significant part of the resources to the private sector.

KEYWORDS: Social control. Social assistance. Public budget.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade tecer reflexões acerca da importância do controle social na garantia de orçamento público e financiamento da política municipal de assistência social do município de Florianópolis.

Trata-se de uma pesquisa quali quantitativa documental, que analisa os pareceres de prestação de contas da comissão

de finanças e política Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), demonstrando o recurso repassado e os gastos sociais na política de assistência social executados no período de 2015 a 2019.

Compreende-se o espaço do controle social, como um espaço de disputas de interesses entre o Estado, a sociedade civil, trabalhadores da política pública e os usuários, que embora contenha limites institucionais é uma arena essencial para a garantia dos direitos sociais e a luta por sua ampliação.

A partir da experiência de estágio foi possível identificar a fragilidade do controle social exercido pelos diferentes atores que integram o CMAS e a hipótese levantada foi que a falta de acesso e compreensão às informações sobre o orçamento e financiamento público da assistência social não permitia que se realizassem análises consistentes dos gastos públicos e onde estavam efetivamente sendo investidos os recursos públicos.

Desse modo a pesquisa aqui apresentada buscou analisar criteriosamente as receitas e despesas com a política pública de assistência social de Florianópolis, indicando quais as prioridades de investimento da Secretaria Municipal de Assistência Social e o foco de sua atuação.

Este artigo traz reflexões conceituais sobre o controle social, o fundo público e a peça orçamentária, passando pela definição do Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e a relação do orçamento público com a reprodução do capital e as políticas sociais.

Em seguida apresentamos as análises elaboradas a partir dos dados e informações coletadas nos pareceres de prestação de contas do CMAS de Florianópolis, produzidos pela Comissão de Finanças e de Política. As informações sistematizadas demonstram as prioridades de investimentos do município e os principais desafios a serem enfrentados pela gestão e pelo controle social no que tange a destinação de recurso para a política municipal de assistência social.

2 | CONTROLE SOCIAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO

No bojo da Constituição Federal de 1988 se constituiu a determinação de que o Estado tem a função de planejamento das políticas sociais assegurando a participação da sociedade civil nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas, conforme previsto em seu artigo 193. Foi com a Constituição Federal de 1988 que se instituíram os espaços de participação popular, com a finalidade de estabelecer o controle social sobre as ações e atividades estatais. Desse modo, o controle social foi criado para assegurar a participação da sociedade civil no planejamento, no monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas sociais implementadas em todos os níveis da federação.

Os conselhos de políticas sociais são espaços institucionalizados de participação,

onde contam com a representação do poder público, dos trabalhadores da política, dos prestadores de serviço, dos usuários e da sociedade civil e conforme pesquisa de Almeida e Tatagiba (2012, p. 69) na atualidade os conselhos, segundo o “Munic/IBGE/2001, estão presentes em 90% dos municípios brasileiros”.

Nesse sentido, os conselhos de políticas sociais demonstram uma forte expansão no território nacional, tratando-se de órgãos permanentes, com poder deliberativo por um colegiado, criados por lei federal, estadual, distrital ou municipal, portanto, são órgãos da administração pública destituídos de personalidade jurídica, cujos membros não são remunerados. Constituem-se especialmente, em espaços de disputas de interesse entre a sociedade civil e o poder público com o objetivo de formular as políticas sociais, avalia-las e assim exercer controle sobre a esfera estatal. De acordo com Bravo e Correia (2012, p. 134), que “[...] o controle social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses opostos, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas”.

Entretanto, é necessário destacar que a implementação dos conselhos de políticas sociais se constituiu na década de 1990, concomitante ao processo instituído de desmonte da esfera estatal pela adoção da política neoliberal. Na concepção neoliberal instituída no Brasil, o Estado passou a ter seu papel reduzido na execução direta das políticas sociais, e isto se constata na redução de gastos públicos com elas, visando a sua privatização, na medida em que a “[...] tendência no âmbito das políticas sociais é a mercantilização de serviços públicos como educação, saúde, previdência, de modo a criar novos nichos de mercado [...]” (BOSCHETTI, 2010, p. 83).

De acordo com os ajustes neoliberais, as políticas sociais tornam-se um nicho de mercado significativo para a ampliação da acumulação e ganhos do capital, o qual tem por finalidade a subalternização da classe trabalhadora, situando-se imbricado aos interesses do Estado. Nesse viés o Estado brasileiro imprime uma direção política que materializa os interesses do grande capital financeiro, e vem defendendo suas propostas por meio da construção de sua hegemonia através dos “aparelhos privados de hegemonia”, especialmente a grande mídia, os partidos, as associações e federações patronais etc. (GRAMSCI, 2011).

Nos anos subsequentes se configura nesses espaços a ausência de participação e se aprofunda significativamente a institucionalização, destacando-se o poder dos representantes governamentais em garantir interesses privados de governantes, fortalecendo a burocratização, transformando os conselhos de políticas sociais em espaços com função meramente cartorária, visto que o controle social foi implementado em um cenário de regressão de direitos, embora tenha avançado em alguma medida nos governos petistas, porém não conseguiram atingir o pleno desenvolvimento e não superaram as condições de subalternização aos interesses do Estado burguês.

No campo legal, a instituição dos conselhos de políticas sociais significou um

avanço, contudo no âmbito político constata-se enormes desafios, na medida em que se apresentam planos de ação para as políticas mal elaborados, particularistas, conselhos que tem atuação meramente burocrática, sem preocupação com o controle social e com a efetiva proposição de políticas com a qualidade necessária. Igualmente observa-se no processo sócio-histórico de constituição dos conselhos de políticas sociais uma baixa capacitação dos conselheiros, a fragmentação das demandas, ausência de uma agenda programada e uma substantiva perda da totalidade da política pública.

Para a efetivação do controle social é essencial o domínio e a devida apropriação sobre a configuração deste espaço e do orçamento público, é a questão orçamentária que indica a destinação dos recursos e investimentos realizados nas políticas sociais.

Nesse sentido, é importante sabermos que o fundo público se refere a capacidade de mobilização dos recursos que o Estado utiliza para instituir a política econômica. O orçamento público “é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses” (SALVADOR, 2010, p. 607), e sua composição materializam-se pelas Leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais tem que ser aprovadas ou pelo Congresso Nacional no caso do orçamento federal, ou pela assembleia legislativa estadual, ou câmaras de vereadores municipais.

O orçamento público expressa em um determinado período, quais são os projetos, programas e serviços ofertados, discriminando os investimentos e alocando os recursos a serem gastos, serve para orientar as despesas e investimentos a serem realizados pelo Estado, define os objetivos e fontes de recursos, por isso não se trata de uma peça técnica apenas, mas tem um caráter eminentemente político, visto que será a partir dele que serão priorizadas as ações estatais e serão realizadas as escolhas de investimentos, o que perpassa pela correlação de forças presentes nos espaços de deliberação sobre o orçamento público.

Desse modo, para elaborar a peça orçamentária é fundamental que ocorra um planejamento, cujo objetivo é orientar as receitas e despesas orçamentárias. Mediante esse planejamento a elaboração do Plano Plurianual (PPA) deve pautar-se em um diagnóstico da realidade, buscando dados e informações a partir de indicadores sociais e econômicos, este deve ser a base para a formulação de todo processo orçamentário que é composto pelas leis aqui citadas. O PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, prevendo as despesas de capital, ou seja, com investimentos de aquisições de bens, assim como despesas relativas a programas continuados, aqueles que existem e necessitam de investimentos para sua manutenção.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) trata da articulação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), é um instrumento que viabiliza a execução dos programas, projetos e serviços prestados pelo Estado, sua função essencial é priorizar as metas incluídas no PPA estabelecendo o exercício financeiro e a política de aplicação dos recursos

para fomento das ações estatais, define as metas anuais, discriminando valores relativos a receitas e despesas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) registra a origem das receitas, as quais são provenientes dos tributos pagos pela população, e as despesas dos diversos órgãos públicos, é na LOA que se concretizam os programas definidos no PPA e na LDO.

Assim sendo, o fundo público composto pelo processo orçamentário que se constitui das Leis acima referenciadas ocupa um papel essencial na articulação das políticas sociais e na mesma medida contribui diretamente com a reprodução do capital. Conforme Oliveira (1998, p.19-20) apud Salvador (2010) “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Nessa perspectiva o fundo público no Brasil historicamente esteve atrelado aos interesses burgueses e sempre favoreceu a acumulação de capital, visto que os maiores contribuintes que pagam tributos em tudo que consomem são os trabalhadores. Isto porque, “o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociações de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas [...]” (SALVADOR, 2010, p. 622). Essa realidade afeta diretamente os investimentos em políticas sociais, especialmente na constituição da seguridade social, que historicamente vem perdendo recursos de suas fontes tributárias, dado a criação, por exemplo, da Desvinculação das Receitas da União (DRU), a qual desvia recursos da seguridade para a composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida.

Vale destacar que as políticas sociais estão em movimento constante, resultado das disputas de interesses que as cercam, do jogo das correlações de forças entre os interesses da sociedade civil e do Estado.

Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema. (BEHRING, 2008, p. 37).

Portanto, as políticas sociais têm função de garantidoras das metas capitalista e também viabilizadoras de direitos sociais pelo seu caráter contraditório, pois garantem o acesso da população usuária aos serviços, programas e projetos sociais que provêm condições de sobrevivência e reprodução da classe trabalhadora, também criam efetivas alternativas de mobilização desta classe para a reivindicação de seus direitos sociais.

De todo modo, as mudanças ocorridas nos últimos anos, especificamente na política de assistência social brasileira, resultaram em novas relações entre Estado e sociedade civil, tanto no que se refere a sua execução como no seu controle e fiscalização.

É irrefutável que o movimento de expansão da assistência social, em grande parte dos municípios e estados, tem ocorrido pela participação da sociedade civil, dos próprios trabalhadores da política de assistência social e também de seus usuários, especialmente nos espaços institucionalizados de participação popular, ou seja, no âmbito dos conselhos e das conferências. Também é fundamental o papel dos movimentos populares e dos fóruns autônomos como o Fórum Municipal de Políticas Públicas e Fórum Municipal dos Usuários do SUAS, no sentido de construir representações que carreguem as reais necessidades e demandas para dentro dos espaços institucionais.

A criação do SUAS efetivou um significativo avanço na gestão da política de assistência social, instituindo a profissionalização, a padronização, as concepções e conceitos da política de assistência social e buscando o protagonismo dos usuários, contudo a ofensiva da política neoliberal, adotada pelo país, vem dizimando as conquistas históricas da classe subalterna.

O atual governo vem instituindo políticas macro econômicas que requeem a ideologia neoliberal e igualmente aprofundam sua perversidade, na medida em que executam um rol de privatizações e abertura do mercado interno, assim como políticas econômicas com caráter regressivo, aprofundando os preceitos neoliberais.

No campo das políticas sociais o Estado vem promovendo um desmonte acelerado e contínuo afetando diretamente as garantias de direitos, visto a aprovação da Emenda Constitucional nº 95¹ que congela os investimentos em políticas públicas, em contradição com o interesse público impossibilitando qualquer aumento real de investimentos nos próximos 20 anos, nas áreas destinadas às garantias de direitos fundamentais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública etc. Ou seja, instituiu-se um processo de desfinanciamento de ações, serviços, programas e projetos sociais já precarizados, agravando a desigualdade social no país.

Mediante esta realidade é imprescindível ações que estimulem a participação crítica da sociedade civil fortalecendo as lutas para a sustentação e ampliação dos direitos, por isso a necessidade de inserção junto aos conselhos municipais de assistência social possibilitando reflexões e mobilizações para articular as demandas populares, e especialmente atentos e com domínio sobre o orçamento público e o financiamento da política social, peças chaves para o efetivo controle da sociedade civil sobre as ações estatais.

3 I A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O SUAS enquanto sistema público nacional descentralizado dos serviços socioassistenciais, estabelece a gestão participativa e a captação de recursos para o cofinanciamento da política de assistência social entre os três entes federados União,

¹ A Emenda Constitucional nº 95/2016, aprovada em 15 de dezembro de 2016, congela por vinte anos as despesas primárias, onde estão inscritos os investimentos em políticas públicas.

Estado e Município. De acordo com a NOB SUAS/2012 para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam o repasse dos recursos destinados ao cofinanciamento da assistência social é necessário cumprir requisitos mínimos que estão intrinsicamente ligados ao controle social e a gestão participativa. São eles: a existência do Conselho de Assistência Social instituído e em funcionamento; o Plano de Assistência Social elaborado e aprovado pelo respectivo conselho e o Fundo de Assistência Social criado em lei e implantado. Tendo os requisitos cumpridos os repasses de recursos são viabilizados por meio de transferências regulares e automáticas, superando antigas formas fragmentadas de repasse de verbas para a política de assistência social.

O CMAS é um órgão colegiado do sistema descentralizado da assistência social de Florianópolis. Enquanto conselho de política tem como finalidade aprovar e acompanhar a Política Municipal de Assistência Social, visando ampliar o processo de controle social da referida política e zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais no município de Florianópolis, podendo se desdobrar em deliberações, proposições e fiscalizações (Florianópolis (SC), 2009).

É no espaço do CMAS que se realiza a prestação de contas de todo o recurso executado através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Dessa forma, o financiamento da política é objeto de trabalho dos conselheiros e constitui como elemento fundamental para compreensão dos gastos sociais com a assistência social no município.

O financiamento é um conjunto de mecanismos, regras e condições com os quais uma política conta como meios para que sua gestão e as ações que a caracterizam se concretizem, possibilitando assim que, uma vez garantida também a efetiva destinação e execução orçamentária e financeira, seja assegurado o atendimento da população nas necessidades identificadas. (TAVARES, 2018, p. 56).

O último plano municipal de assistência social vigente (2018-2021) elaborado pela SEMAS e aprovado pelo CMAS estabelece de forma breve como acontece o financiamento da política a partir de cada fonte: federal, estadual e municipal. Aponta também que os recursos alocados no FMAS são aplicados para manutenção dos serviços, programas, projetos e pagamento dos benefícios socioassistenciais. Além do FMAS, a SEMAS administra o Fundo Municipal do Idoso e Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e receitas próprias da Secretaria os quais são destinados ao pagamento de despesas como: recursos humanos, encargos sociais, luz, água, telefone, aluguéis, serviços terceirizados entre outros.

4 | ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A pesquisa apresentada a seguir foi realizada através da sistematização dos pareceres de prestação de contas produzidos pelas comissões de finanças e política do

CMAS no âmbito do projeto de intervenção de estágio. Tem como o recorte temporal os exercícios de 2015 a 2019 a fim de possibilitar a visualização de crescimentos, decréscimos e principais tendências na destinação de recursos federais, estaduais e próprios à Proteção Social Básica (PSB) e Especial (PSE), aos benefícios socioassistenciais, o cofinanciamento da rede privada e entre outras despesas.

O recurso federal tem caráter complementar ao financiamento da política de assistência social e é responsabilidade da União propor os critérios de transferência dos recursos para instâncias colegiadas como a Comissão Inter Gestores Tripartite (CIT). Este recurso tem sido aplicado para o custeio da proteção social básica e especial, e para investimento no Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família (PBF) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Conforme o gráfico 1, seguem os valores em reais repassados ao FMAS para as proteções e IGD - PBF e SUAS.

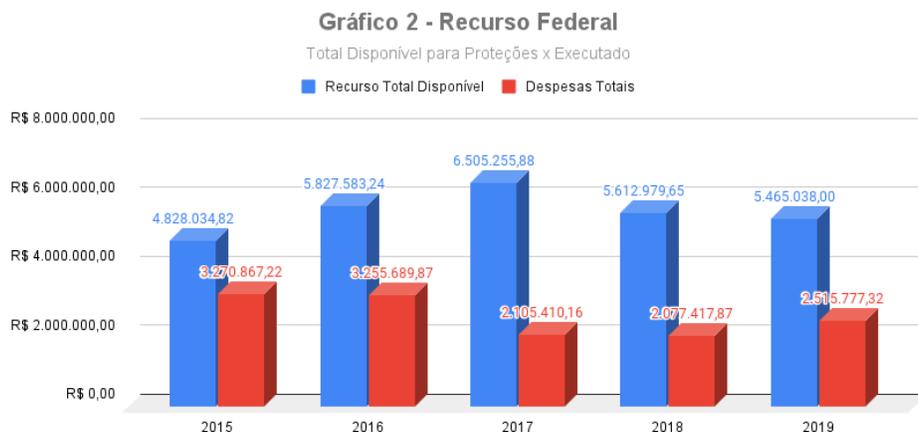


Fonte: Parecer conjunto Comissão de Política e Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02 e 03/2016; 03, 04 e 05/2017; 03, 04 e 05/2018; 02, 03 e 04/2019; 03, 04 e 05/2020. Elaboração: Gisler (2021).

Observa-se que o repasse do recurso federal destinado às proteções sociais e IGD - SUAS e PBF apresentou queda a partir de 2017 e mesmo que tenha crescido em 68,64% em 2019 comparado a 2018, não chega a representar o valor repassado em 2016 – expressando uma queda no repasse de 43% de 2016 a 2019, portanto a tendência é de redução de investimento.

No gráfico 2, é possível identificar que do valor total disponível para a PSB e PSE, apenas uma parte do recurso foi executada e ilustrada como despesas totais. Observa-se que o total de recurso disponível é maior do que os valores repassados (gráfico 1) pois

acumula valores reprogramados ano a ano.



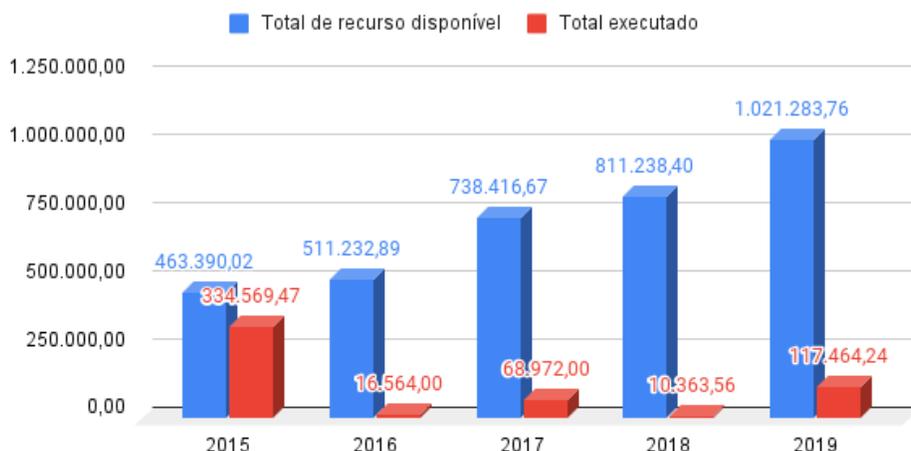
Fonte: Parecer conjunto Comissão de Política e Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02 e 03/2016; 03, 04 e 05/2017; 03, 04 e 05/2018; 02, 03 e 04/2019; 03, 04 e 05/2020. Elaboração: Gisler (2021).

No que se refere aos investimentos federais a pesquisa identificou que nestes anos apenas 46,8% do recurso federal destinado para as proteções foi executado. O valor não executado representa 53,2% e tem sido reprogramado ano a ano, significando que a gestão não consegue garantir a utilização dos recursos disponíveis. Ainda no gráfico, os valores destinados a PSB em 2015 foram R\$1.312.366,25, em 2016 R\$ 1.207.210,12, em 2017 R\$557.705,28, em 2018 R\$ 909.794,61 e em 2019 R\$ 1.175.082,30, estes recursos foram aplicados com o ACESSUAS Trabalho; Aprimora Rede; Bloco de Proteção Social Básica – PAIF e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e incremento temporário da Proteção Social Básica. Já o que se refere a PSE de Média Complexidade foi destinado às Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, num montante de R\$27.944,29 em 2015, R\$24.942,80 em 2016, R\$12.933,53 em 2017, R\$4.884,73 em 2018 e R\$53.66,36 em 2019. Os valores destinados a PSE de Alta Complexidade referem-se aos serviços de acolhimento institucional para criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência e população de rua (da Alta Complexidade) e aqueles da Média Complexidade como o PAEFI e serviços para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias. O repasse foi de R\$1.930.556,68 em 2015, R\$2.023.536,95 em 2016, R\$1.534.771,35 em 2017, R\$1.162.738,53 em 2018 e R\$1.287.028,66 em 2019.

O gráfico 3 se refere ao total de recurso disponível para o IGD - PBF e os valores totais que foram executados, ou seja, é possível identificar que o problema da não execução completa do recurso federal também se repete e tem sido reprogramado ano a ano. Do total de recursos disponíveis nestes anos, para o IGD-PBF apenas 15,45% foram executados.

Gráfico 3 - Recurso Federal

Recurso total disponível ao IGD PBF x Executado



Fonte: Parecer conjunto Comissão de Política e Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02 e 03/2016; 03, 04 e 05/2017; 03, 04 e 05/2018; 02, 03 e 04/2019; 03, 04 e 05/2020. Elaboração: Gisler (2021).

O gráfico 4 se refere ao total de recurso disponível para o IGD SUAS e os valores totais que foram executados. Novamente, o problema da não execução completa do recurso federal se repete e também tem sido reprogramado ano a ano. Do total de recursos disponíveis nestes anos, para o IGD SUAS apenas 37,42% foram executados.

Gráfico 4 - Recurso Federal

Recurso total disponível ao IGD SUAS x Executado



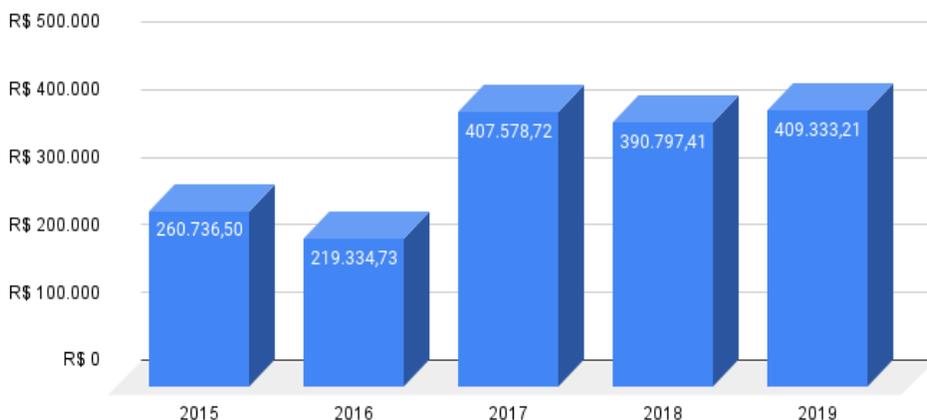
Fonte: Parecer conjunto Comissão de Política e Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02 e 03/2016; 03, 04 e 05/2017; 03, 04 e 05/2018; 02, 03 e 04/2019; 03, 04 e 05/2020. Elaboração: Gisler (2021).

O recurso estadual também tem caráter complementar ao financiamento da política de assistência social sendo responsabilidade do Estado propor critérios de transferência dos recursos para as instâncias colegiadas como a Comissão Inter gestores Bipartite (CIB). Este recurso pode ser utilizado para custeio e investimento na proteção social básica e especial, assim como para pagamento de benefícios eventuais, a título de participação com base em critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

O gráfico 5 ilustra os valores em reais de recursos estaduais repassados ao FMAS destinados às proteções e benefícios. O recurso estadual repassado é o único que apresenta crescimento de 85,82% a partir de 2017 comparado ao ano de 2016. Ainda que o valor em reais não se equipare ao repasse federal, sendo este o ente federativo que menos contribuí com o cofinanciamento.

Gráfico 5 - Recurso Estadual

Total repassado pelo FEAS destinado as proteções e benefícios

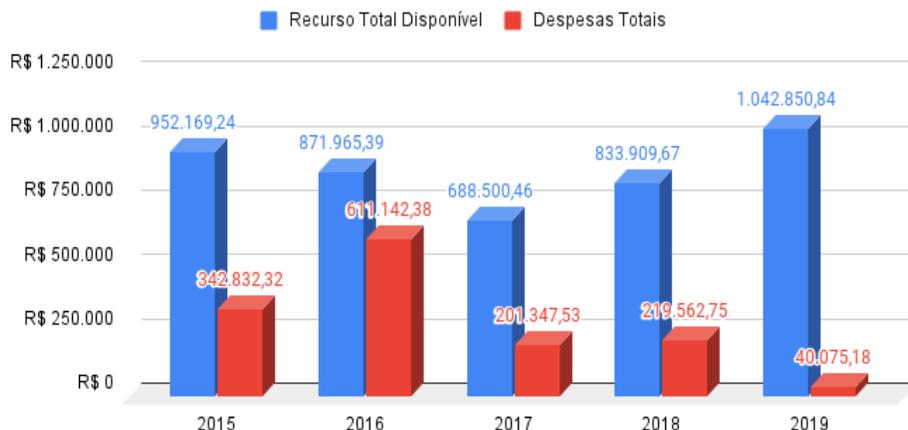


Fonte: Parecer da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis/SC n° 01/2016; 01/2017; 01/2018; 04/2018 e 04/2020. Elaboração: Gisler (2021).

O gráfico 6 representa o total de recursos disponíveis para as proteções e benefícios em comparação ao que de fato foi executado, ilustrado na coluna de despesas totais. Observa-se que o total de recurso disponível é maior do que os valores repassados (gráfico 5) pois acumula valores reprogramados ano a ano.

Gráfico 6 - Recurso Estadual

Recurso total disponível às proteções e benefícios x Executado



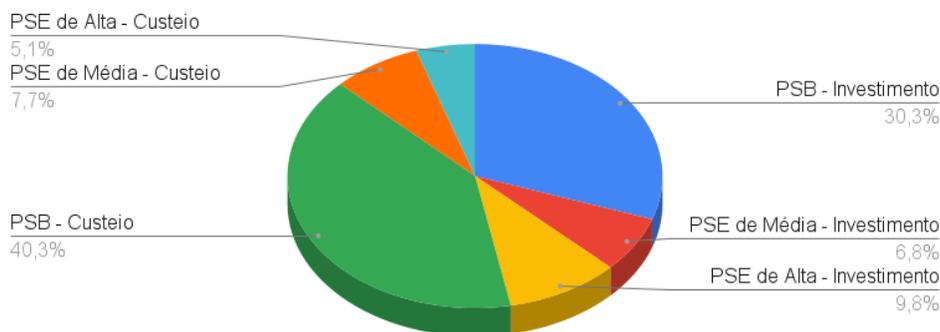
Fonte: Parecer da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 01/2016; 01/2017; 01/2018; 04/2018 e 04/2020. Elaboração: Gisler (2021).

A pesquisa identificou que nestes anos apenas 67,6% do recurso estadual foi destinado para as proteções e benefícios sendo executado. O valor não executado representa 32,4% e tem sido reprogramado ano a ano.

O gráfico 7 representa uma síntese das despesas com as proteções distinguindo o montante que foi executado com investimento e custeio de cada uma. Nota-se que é a PSB é que recebe a maior grandeza de valor tanto para investimento 30,3% quando para custeio 40,3%. A PSE tanto de Média como Alta Complexidade são as menos beneficiadas.

Gráfico 7 - Recurso Estadual

Despesas com as proteções 2015 a 2019



Fonte: Parecer da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 01/2016; 01/2017; 01/2018; 04/2018 e 04/2020. Elaboração: Gisler (2021).

O recurso próprio refere-se ao repasse que o município realiza para o FMAS e é responsabilidade do mesmo cofinanciar a assistência social em âmbito local. Este recurso pode ser utilizado com custeio e investimento das proteções, pagamento de benefícios eventuais com base nos critérios estabelecidos pelo CMAS e repasse ao cofinanciamento da rede privada.

O gráfico 8 ilustra o valor em reais do recurso municipal repassado para o FMAS. Assim como o recurso federal nota-se a queda no repasse municipal a partir de 2016. O recurso municipal se distingue dos demais, pois executa 100% do valor repassado.



Fonte: Parecer da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02/2016; 02/2018; 02/2019; 05/2019 e 02/2020. Elaboração: Gisler (2021).

O gráfico 9 ilustra a natureza das despesas com valores em reais do qual é executado com o repasse do recurso municipal. Nota-se que os maiores valores são destinados ao cofinanciamento da rede privada.

Gráfico 9 - Recurso Próprio

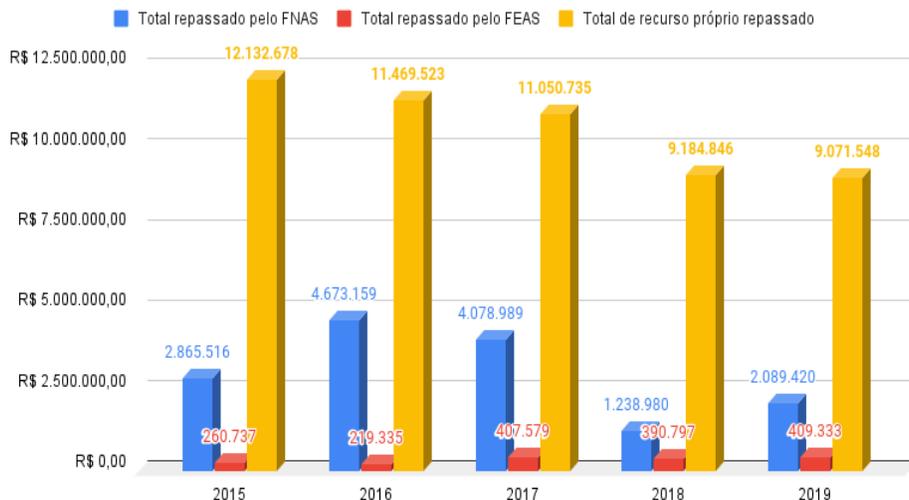
Natureza das despesas



Fonte: Parecer da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02/2016; 02/2018; 02/2019; 05/2019 e 02/2020. Elaboração: Gisler (2021).

Referente aos valores repassados aos benefícios eventuais neste período. Benefício alimentação teve repasse de R\$482.015,00 em 2015, R\$192.930,00 em 2016, R\$0,00 em 2017, R\$17.250,00 em 2018 e R\$127.153,00 em 2019. O benefício natalidade R\$294.675,22 em 2015, R\$381.855,05 em 2016, R\$946.728,60 em 2017, R\$967.830,91 em 2018 e R\$1.000.080,98 em 2019. O benefício transporte I R\$180.000,00 em 2015, R\$93.745,26 em 2016, R\$43.514,15 em 2017, R\$186.208,00 em 2018 e R\$199.001,04 em 2019. O benefício transporte II R\$782,52 em 2015, R\$11.336,82 em 2016, R\$7.000,00 em 2017, R\$0,00 em 2018 e R\$9.997,56 em 2019. Já o benefício renda extra do idoso, que não é um benefício eventual, mas a fins quantitativos está sistematizado junto deste montante na prestação de contas, teve repasse de R\$742.571,30 em 2015, R\$743.865,70 em 2016, R\$1.369.842,00 em 2017, R\$992.160,00 em 2018 e R\$970.056,00 em 2019.

Gráfico 10 - Total de recurso repassado para o FMAS



Fonte: Parecer conjunto Comissão de Política e Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 02 e 03/2016; 03, 04 e 05/2017; 03, 04 e 05/2018; 02, 03 e 04/2019; 03, 04 e 05/2020. Parecer da Comissão de Finanças do CMAS Florianópolis/SC nº 01 e 02/2016; 01/2017; 01, 02 e 04/2018; 02 e 05/2019; 02 e 04/2020. Elaboração: Gisler (2021).

Por fim, o percentual de recursos repassados ao FMAS de 2015 a 2019, registra que a esfera federal repassa 21,5%, o estado 2,4% e o município repassa 76,1% dos recursos, demonstrando que o maior volume de recurso provém do município e o estado é o ente federativo que menos investe na política pública de assistência social.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento público da Política tem sido pauta nas últimas Conferências² pois é o elemento basilar para a conquista de ampliações de direitos. É notável a dificuldade dos conselheiros no que tange ao entendimento acerca dos recursos destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social e demais recursos destinados a Secretaria Municipal de Assistência Social em Florianópolis. Dessa forma, é necessário promover capacitação continuada, tal como a sistematização dos dados e informações para que sirva de subsídio às formulações e resoluções do CMAS, na direção de estratégias que superem as contradições e o desmonte que atualmente perpassam a Política de Assistência Social no município.

Dos dados coletados na pesquisa realizada junto aos pareceres da Comissão de

² Tema 12ª Conferência Nacional de Assistência Social: “Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social.” Tema 10ª Conferência Nacional de Assistência Social: “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”. Disponível em: <https://www.blogcnas.com> Acesso em: 09. mai. 2021.

Finanças do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis depreende-se que o maior volume de recursos investidos na política de assistência social provém da esfera municipal, no entanto, constata-se um decréscimo de 2016 até 2019 e seu direcionamento tem sido para a rede privada de atendimento. A esfera federal ainda que tenha responsabilidade com a política pública, também apresenta um significativo decréscimo de investimento com uma redução de 43% de 2016 para 2019. A esfera estadual historicamente apresenta um baixo investimento na política pública de assistência social e nos últimos anos apresentou um crescimento nos investimentos, contudo, ainda é o ente federativo que menos investe.

Ademais, ficou evidente que o município não consegue executar os investimentos repassados tanto pelo Estado como pelo governo Federal na sua integralidade, assim os recursos acabam sendo reprogramados ano após ano, isso caracteriza a não execução orçamentária, num total de 32,4% dos recursos estaduais e 53,2% dos recursos federais, demonstrando problemas de gestão desses recursos.

De acordo com Gomes (2000) apud Bravo (2009), os profissionais que atuam junto ao CMAS devem ser socializadores de informações, desvelando com competência técnico-política as questões pertinentes tanto em relação ao processo de organização do controle social, quanto a efetiva fiscalização e monitoramento das propostas, e possíveis estratégias que surgem nos conselhos e nas disputas postas.

Os usuários só poderão ter participação qualificada, interferindo nas políticas se tiverem os instrumentos de análise da realidade. Quanto mais qualificada a participação dos sujeitos e politicamente comprometida com a transparência, mais visibilidade terá o exercício do controle social e mais amplo será o espaço público (GOMES apud BRAVO, 2009, p. 405).

Para a efetivação do controle social, os usuários e demais conselheiros precisam estar munidos tecnicamente e politicamente de informações, por isso a importância de compreender o recurso destinado a política pública, sua origem e destinação, é fundamental para a reivindicação de ampliações de programas, projetos e serviços. Sendo assim, em tempos de retrocesso dos direitos sociais e ampliação da focalização³ da Política de Assistência Social torna-se essencial saber interpretar o orçamento, dominar e acompanhar sua execução.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores sob o Crivo da Política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 109, jan-mar, p. 68-92, 2012.

3 A fragmentação, a focalização e a privatização sempre estiveram presentes nas políticas sociais no Brasil. Embora assumam contornos mais profundos no neoliberalismo, estes traços não parecem suficientes para caracterizar este período. Ao que tudo indica, um dos debates que contribui para a reflexão sobre as políticas sociais no contexto neoliberal passe pela financeirização e pela forma que se dá a apropriação do fundo público, a qual mantém relação com a criação de mecanismos para transferir valores arrecadados pelo Estado para as mãos do grande capital nacional e estrangeiro (BRETTAS, 2017, p. 62).

BEHRING, Elaine R. O Plano Plurianual do Governo Lula: um Brasil de todos? FREIRE, L; FREIRE, S; CASTRO, A. T. B. (Orgs.), **Serviço Social, Política Social e Trabalho**: desafios e perspectivas para o século XXI., 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In. BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.), **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 95**. 15 de dezembro, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

BRASIL (Município). Lei nº 8049, de 19 de novembro de 2009. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e e Revogação da Lei Nº 4.958 DE 1996. **Lei Nº 8049, 19 de Novembro de 2009**. Florianópolis, SC, 19 nov. 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2009/804/8049/lei-ordinaria-n-8049-2009-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-a-revogacao-da-lei-n-4958-de-1996>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRAVO, Maria I. S; CORREIA, Valéria C. Desafios do Controle Social na Atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRAVO, Maria Inês Souza et al. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. CFESS-ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 393-410, 2009.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, v. 17, n. 34, p. 53-76, 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel notas sobre o estado e a política. 4ª ed. Tradução: Luiz S. Henrique, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 03.

NOB-SUAS, **Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social**. República Federativa do Brasil. Brasília – DF, 2013.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Políticas Sociais na Crise do Capitalismo. São Paulo: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 104, p. 605-631, out/dez. 2010.

TAVARES, Gisele de Cássia. Gestão orçamentária e financeira de políticas públicas. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org.). **Gestão Social e Planejamento Público**: Temas de Políticas Públicas. Curitiba, CVR, 2018.

A POLÍTICA BRASILEIRA PARA A ENERGIA ELÉTRICA E AS CRISES DO SETOR: UM ESTUDO SOBRE O PERÍODO 1995-2016

Data de aceite: 01/11/2021

Data de submissão: 08/09/2021

Robson Luis Mori

Universidade Estadual de Maringá
Maringá – Paraná

<http://lattes.cnpq.br/0619480594637042>

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo central apresentar os principais desenvolvimentos políticos ocorridos no setor de energia elétrica brasileiro no período 1995-2016, caracterizado por profundas reformas institucionais e regulatórias e duas severas crises setoriais, com importantes implicações macroeconômicas. Dentro deste contexto, o trabalho procura ressaltar também as lições de tais eventos para a formulação de políticas futuras. A metodologia usada é de natureza histórica, observacional e comparativa, com uma abordagem bibliográfica, descritiva e documental. Como principais resultados, o trabalho destaca a profundidade das políticas realizadas no setor ao longo do período e a relação dessas políticas com as crises do setor.

PALAVRAS-CHAVE: Política energética; Crises energéticas; Brasil; Período 1995-2016.

BRAZILIAN ELECTRICITY POLICY AND THE SECTOR'S CRISES: A STUDY ON THE 1995-2016 PERIOD

ABSTRACT: The main objective of this paper

is to present the main political developments that took place in the Brazilian electricity sector in the period 1995-2016, characterized by deep institutional and regulatory reforms and two severe sectorial crises, with important macroeconomic implications. Within this context, the work also seeks to highlight the lessons of such events for the formulation of future policies. The methodology used is historical, observational and comparative in nature, with a bibliographic, descriptive and documentary approach. As main results, the work highlights the depth of the policies carried out in the sector over the period and the relationship of these policies with the sector's crises.

KEYWORDS: Energy policy; Energy crises; Brazil; Period 1995-2016.

1 | INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990 o setor de energia elétrica brasileiro vem passando por profundas mudanças institucionais e regulatórias. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi desenvolvida uma ampla reforma institucional, bem como uma política de maior abertura à iniciativa privada, que contou com a privatização de diversas empresas, principalmente no segmento de distribuição.

Nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), por sua vez, dentro de uma concepção política amplamente distinta da anterior, foi desenvolvido um novo marco

regulatório para o setor de energia elétrica, por meio do qual foram criadas novas instituições visando tornar o setor mais eficiente, principalmente em termos competitivos, de segurança e sociais. Já nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), as concepções políticas gerais dos governos Lula para o setor foram mantidas inicialmente. No entanto, a partir de meados de 2012, em um cenário econômico desfavorável, o setor passou por fortes intervenções diretas do governo (principalmente em termos tarifários), com objetivos macroeconômicos.

Não obstante as intenções e os esforços dos referidos governos, dentro de suas diferentes concepções políticas, para o desenvolvimento do setor de energia elétrica brasileiro, o período 1995-2016 foi marcado por duas das maiores crises energéticas da história do país: a deflagrada em 2001, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, e a deflagrada em 2013, no primeiro governo Dilma Rousseff.

Dentro deste contexto, o presente trabalho tem como objetivo central apresentar os principais desenvolvimentos políticos dos respectivos governos no setor de energia elétrica brasileiro, bem como relacionar tais desenvolvimentos com as severas crises setoriais observadas no período, ressaltando as lições destes eventos para a formulação de políticas futuras. Já a metodologia usada no trabalho é de natureza histórica, observacional e comparativa, com uma abordagem bibliográfica, descritiva e documental.

Visando cumprir o seu objetivo, este trabalho conta com três seções, além desta introdução e de sua conclusão. Na primeira delas são apresentadas as principais políticas adotadas nos governos Fernando Henrique Cardoso, bem como o contexto da crise energética de 2001. Na segunda são exibidas as principais políticas adotadas nos governos Lula. Na terceira são apresentadas as principais políticas adotadas no governo Dilma Rousseff, bem como o contexto da crise energética de 2013.

2 | A POLÍTICA PARA O SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: REFORMAS E CRISE

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) iniciou um amplo processo de reformas institucionais e regulatórias no setor de energia elétrica brasileiro, tendo como principal objetivo desenvolver um mercado competitivo e de baixo risco. Este mercado poderia estimular a redução dos custos e das tarifas dos serviços, melhorar a gestão do setor para propiciar maior eficiência alocativa, garantir a expansão da capacidade instalada do sistema, em um ambiente de estrangulamento fiscal do estado, atrair novos investidores para o setor e reduzir os custos e os impactos ambientais derivados da produção de energia elétrica.

Tais reformas englobaram os diferentes segmentos do setor de energia elétrica (geração, transmissão, distribuição e comercialização), observando as suas particularidades, inclusive com uma desverticalização formal da cadeia produtiva: os segmentos de geração e comercialização, com maior potencial competitivo, passaram a ser alvos de políticas

de competição; já os segmentos de transmissão e distribuição, com fortes características de monopólio natural, foram submetidos à políticas regulatórias específicas. Como preocupação básica em todos os casos, no entanto, estava a necessidade de manter o sistema coordenado, de modo que a prestação dos serviços fosse realizada com a maior eficiência possível. Esta coordenação, por sua vez, foi facilitada pelo predomínio da fonte hidrelétrica na matriz energética do país, que já carrega, em sua essência, a necessidade de um elevado grau de coordenação.

Como destaca Pires (1999), o marco legal inicial deste processo de reestruturação setorial foi a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei de Concessões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Segundo o autor, esta lei, aplicada ao setor de energia elétrica, possibilitou a implantação do regime concorrencial na licitação de concessões para projetos de geração e transmissão e disciplinou o regime de concessões dos serviços públicos envolvidos, dando suporte, inclusive, à privatização das empresas do setor. Em outras palavras, a lei forneceu a base legal para a participação da atividade privada nos projetos energéticos, estabelecendo regras para tarifas, licitação, autorização e permissão de concessão, etc., além da determinação de cláusulas nos contratos de concessão.

Já as leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 9.648, de 27 de maio de 1998, inauguraram o novo modelo institucional do setor elétrico brasileiro. A primeira, instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), quebrando a tradição de as empresas ficarem subordinadas diretamente ao executivo (por meio do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE) (BRASIL, 1996). Esta subordinação gerava, muitas vezes, objetivos contraditórios, como os de eficiência econômica (âmbito microeconômico), controle inflacionário e déficit público (âmbito macroeconômico) e sociais (universalização de serviços, por exemplo).

A segunda, criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), na condição de órgão de assessoramento da Presidência da República, para a formulação de políticas e diretrizes energéticas (BRASIL, 1997). A terceira, autorizou o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS) e de suas subsidiárias, definindo regras de entrada, tarifas, estruturas de mercado, entre outras variáveis relevantes no processo de reestruturação. Além disso, criou o Operador Nacional do Sistema (ONS), com a responsabilidade de coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN) (sistema de coordenação e controle, que congrega o sistema de produção e transmissão de energia elétrica no Brasil), sob regulação e fiscalização da ANEEL (BRASIL, 1998).

Dentro deste contexto de reformas, o governo brasileiro iniciou também um processo de privatização de empresas do setor de energia elétrica, com os principais objetivos de melhorar a eficiência produtiva, reduzir a dívida pública e resgatar a capacidade de

investimentos das empresas. A prioridade inicial foi dada às empresas de distribuição, consideradas mais atraentes à iniciativa privada. Foram privatizadas distribuidoras federais (como a Light e a Escelsa) e estimuladas privatizações de distribuidoras estaduais, com a criação do Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (PEPE). Mais tarde, ativos federais de geração foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND). Porém, o governo encontrou dificuldades para desenvolver este projeto por conta do ambiente econômico e político desfavorável a partir de 1999 (discutido mais adiante).

Juntamente com este processo de abertura do setor à iniciativa privada, o governo começou a promover a introdução da competição nos segmentos de geração e comercialização. No primeiro, estimulou a entrada de novos agentes no mercado por meio, por exemplo, de critérios de licitação para a construção de novas plantas. No segundo, promoveu, por exemplo, a política de livre escolha do fornecedor de energia elétrica por parte de grandes consumidores (PIRES, 1999).

Já para consolidar um ambiente competitivo no segmento de comercialização, o governo criou o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE), por meio da Lei nº 9.648/98 (regulamentado pelo Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998), que assumiu a função de intermediar todas as transações de compra e venda de energia elétrica de cada um dos sistemas elétricos interligados (cujas regras básicas foram homologadas pela ANEEL) (PIRES, 1999).

Ao contrário do primeiro mandato, no entanto, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) começou com um ambiente econômico e político desfavorável para a sequência das reformas no setor de energia elétrica. Dificuldades cambiais, taxas de inflação e de juros mais elevadas, entre outros problemas macroeconômicos, interferiram nas expectativas dos agentes para a economia brasileira e prejudicaram o crescimento do país. Dentro deste contexto, a continuidade do programa de desestatização do governo ficou comprometida, o que deixou o setor de energia elétrica brasileiro com uma composição altamente heterogênea em termos de propriedade de capital das empresas.

Além disso, a falta de investimentos nos sistemas de geração e transmissão, por um lado, e problemas climáticos (falta de chuvas, que provocou uma redução substancial nos reservatórios das hidrelétricas, principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste), por outro, levou o Brasil a uma profunda crise energética. Em meio à crise, o governo decretou um racionamento de energia elétrica no período compreendido entre 01 de junho de 2001 e 01 de março de 2002. Também resolveu criar, por meio da Medida Provisória nº 2.198-5, de 24 de agosto de 2001, a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE), do Conselho de Governo, para o estabelecimento de diretrizes para o enfrentamento da crise energética (BRASIL, 2001a).

Já a Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001, autorizou a União a criar a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE), que passou a ter as seguintes incumbências: aquisições, arrendamentos, alienações de bens e direitos, celebrações de

contratos e práticas destinadas à viabilização do aumento da capacidade de geração e oferta de energia elétrica de qualquer fonte no curto prazo, visando a superação da crise, com o reequilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica (BRASIL, 2001b).

Em dezembro de 2001, o governo apresentou um novo conjunto de medidas para combater a crise energética. Entre as principais estava a Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001, que tratava, entre outros pontos, do rateio dos custos adicionais advindos da crise energética, da criação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA) e da autorização para a União emitir títulos da Dívida Pública Federal, o que já havia sido disposto na Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001 (Art. 1º, Par. 5º) (BRASIL, 2001c).

Junto com essas medidas, o governo realizou uma ampla campanha para estimular a economia de energia, tanto em residências, quanto na indústria. A política de racionamento incluiu também multas de ultrapassagem de metas e abriu espaço para medidas mais drásticas, caso fossem necessárias, como decretação de feriados, interrupção no fornecimento de energia elétrica durante feriados, sábados e domingos, em horários definidos pelo ONS, e até interrupções no fornecimento de energia de forma diária, em períodos definidos (tais medidas mais drásticas foram observadas, na prática, apenas em casos pontuais).

Dentro deste contexto de profundas dificuldades com a gestão do setor de energia elétrica, no final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso ficava claro que o fator fundamental da crise setorial era o descompasso entre a oferta e a demanda do serviço ao longo da década de 1990. Conforme destaca Tomasquim (2000), entre 1990 e 2000 o consumo do serviço cresceu 49%, enquanto a capacidade instalada do setor cresceu apenas 35%.

3 I A POLÍTICA PARA O SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO NOS GOVERNOS LULA

Dentro de uma concepção política para o setor de energia elétrica amplamente distinta de seu antecessor, o governo Lula instituiu, logo em fevereiro de 2003, um grupo de trabalho para assessorar as atividades de formulação e implantação de uma nova reforma setorial. Após um amplo debate com diferentes entes interessados, o governo propôs um modelo de reforma com três objetivos principais: i) garantir a segurança de suprimento de energia elétrica; ii) promover a modicidade tarifária, por meio da contratação eficiente de energia para os consumidores regulados; e iii) promover a inserção social no setor elétrico, destacadamente por meio de programas de universalização do serviço (WALVIS e GONÇALVES, p. 37).

O novo modelo do setor de energia elétrica brasileiro foi implementado por meio das Medidas Provisórias nº 144 e nº 145, de 11 de dezembro de 2003, convertidas, respectivamente, nas Leis nº 10.848 e nº 10.847, de 15 de março de 2004 (BRASIL, 2004a;

2004b). A primeira lei alterou os marcos institucional e regulatório do setor, estabelecendo, entre outras mudanças, novas regras de comercialização e de outorga de concessões e autorizações (BRASIL, 2004b).

A segunda lei, por sua vez, autorizou a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), com a finalidade de prestar serviços em estudos e pesquisas destinados ao planejamento do setor energético (energia elétrica, petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis, eficiência energética, entre outros segmentos) (BRASIL, 2004a).

Uma das principais mudanças estabelecidas pelo modelo foi a substituição do MAE pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). A CCEE passou, então, a ser responsável pela liquidação financeira no mercado de curto prazo de energia elétrica, bem como pelo cálculo e divulgação do Preço de Liquidação das Diferenças – PLD, utilizado para valorar as operações de compra e venda de energia (CCEE, 2018). Outra novidade importante do modelo foi a constituição do Comitê de Monitoramento do Setor de Energia Elétrica (CMSE), com a função de acompanhar e avaliar a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional (BRASIL, 2004b), podendo inclusive propor a contratação de reserva conjuntural em caso de desequilíbrio entre oferta e demanda do serviço.

Conforme o MME, os elementos políticos fundamentais deste novo modelo podem ser listados como segue: a) retomada do papel do Executivo como poder concedente (na prática, transferência de poder da ANEEL para o MME); b) reestruturação do planejamento setorial de médio e longo prazo, por meio da EPE; c) monitoramento das condições de atendimento dos serviços no curto prazo; d) competição no segmento de geração, com licitação pela menor tarifa; e) redirecionamento para o longo prazo da contratação de energia, compatível com a amortização dos investimentos realizados; f) criação de dois ambientes de contratação de energia, um livre e outro regulado; g) desvinculação do serviço de distribuição com qualquer outra atividade; e h) criação de uma reserva conjuntural para restabelecimento das condições de equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica, bem como a instituição de um *pool* de contratação (WALVIS e GONÇALVES, 2014).

Uma das maiores preocupações do modelo, assim, era com a segurança no provimento dos serviços de energia elétrica. Para isso, o governo especificou uma série de medidas (algumas já observadas, de forma geral, na apresentação da configuração do modelo), tais como: i) constituição de uma reserva de segurança para o sistema por meio de licitação, baseada em estudos de planejamento com uma matriz hidrotérmica, visando uma maior segurança do sistema ao menor custo possível; ii) exigência de contratação de 100% da demanda por parte de todos os agentes de consumo (distribuidores e agentes livres), lastreada, basicamente, em contratos com prazos não inferiores a cinco anos; iii) contratação de energia, visando à expansão do mercado, com antecedência de três a cinco anos, por meio de contratos de longo prazo; iv) criação do CMSE, coordenado pelo MME;

e v) aperfeiçoamento da governança do ONS, em prol de uma maior segurança do sistema (WALVIS e GONÇALVES, 2014).

Outras preocupações relevantes do modelo eram com a alocação eficiente dos recursos e com a modicidade tarifária. Por conta delas, o modelo propôs:

- a) a definição de dois ambientes de contratação de energia, um regulado, envolvendo todos os consumidores cativos e os distribuidores, em que as compras ocorreriam exclusivamente por licitação, a partir do critério de menor tarifa, e outro livre, no qual poderiam participar consumidores livres e comercializadores com capacidade de negociar seus contratos de suprimento;
- b) a criação da contratação conjunta por todos os distribuidores, na forma de um *pool*, possibilitando economias de escala na compra de energia e uma distribuição mais equilibrada dos riscos e dos benefícios da contratação;
- c) o fornecimento de contratos de suprimento de longo prazo (15 a 20 anos) aos vencedores das licitações com objetivos de expansão da oferta, o que poderia reduzir o custo de financiamento e melhorar as condições de investimento dessas empresas;
- d) o acesso do autoprodutor, do produtor independente e do grande consumidor de energia elétrica aos empreendimentos mais eficientes, o que incentivaria o mercado de livre contratação, bem como a relação entre os dois ambientes de contratação, gerando reflexos positivos nos preços dos serviços;
- e) a competição na geração, que, junto com os dois ambientes de contratação, poderia proporcionar uma gestão de contratos efetiva, capaz de reduzir riscos para o investidor;
- f) a reestruturação do planejamento setorial, com foco no preço, possibilitando a escolha de projetos mais eficientes e das soluções mais econômicas para a expansão da oferta;
- g) a concessão de licença prévia ambiental como pré-requisito para as licitações das novas usinas hidrelétricas e linhas de transmissão, capaz de reduzir riscos para o investidor; e
- h) a exigência da desverticalização da distribuição, visando garantir que custos estranhos ao fornecimento de energia aos consumidores cativos não fizessem parte, de forma indevida, da composição tarifária dos respectivos serviços (WALVIS e GONÇALVES, 2014).

No que tange especificamente ao planejamento da expansão do setor elétrico, cabe ressaltar ainda que o novo modelo dividiu-o em três etapas. As duas primeiras, coordenadas pela EPE, e, a última, coordenada pelo CMSE. As etapas envolveram, respectivamente: i) planejamento de longo prazo - horizonte temporal de até vinte anos, com ciclos de atividades quadrienais (Plano de Expansão de Longo Prazo do Setor Elétrico - PELP); ii) planejamento de médio prazo - horizonte temporal de até dez anos, com ciclos

de atividades anuais (Plano Decenal de Expansão - PDE e Programa Determinativo de Expansão da Transmissão - PDET); e iii) monitoramento das condições de atendimento (WALVIS e GONÇALVES, 2014).

4 I A POLÍTICA PARA O SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA BRASILEIRO NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF: INTERVENÇÃO E CRISE

Com a vitória de Dilma Rousseff na eleição presidencial de 2010, o novo governo começou, em linhas gerais, seguindo a política adotada para o setor de energia elétrica pelos governos Lula. A partir de meados de 2012, no entanto, o fraco desempenho econômico brasileiro do período, principalmente relacionado à queda da atividade industrial (que tem no setor de energia um custo relevante), em um período de renovações de concessões de serviços de energia elétrica, levou o governo Dilma a planejar uma política para a redução dos preços de energia ao consumidor final, com objetivos macroeconômicos.

Dentro deste contexto, o governo editou, em 12 de setembro de 2012, a Medida Provisória nº 579, transformada na Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. Esta lei dispôs sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e sobre a redução dos encargos setoriais e a modicidade tarifária, tendo como principal objetivo reduzir os custos de energia elétrica ao consumidor (BRASIL, 2013a).

Segundo Costellini e Holanda (2014), as medidas adotadas tornariam possível a redução da tarifa de energia elétrica em 20,2%, em média, para os consumidores. As medidas foram as seguintes: i) desoneração de alguns encargos setoriais - o fim da arrecadação da Reserva Global de Reversão (RGR) para consumidores, novos empreendimentos de transmissão e concessões prorrogadas ou licitadas, o fim da arrecadação da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) e a redução da arrecadação da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE); ii) antecipação da prorrogação de concessões de geração, transmissão e distribuição anteriores à Lei nº 8.987/95, que venceriam a partir de 2015 (proposta de antecipação em até cinco anos), com efeito imediato para as concessões que venceriam até 2017 (cerca de 34% da energia contratada na época); e iii) aporte de R\$ 3,3 bilhões da União à CDE (que, na prática, passaria a centralizar, em conta única, os recursos da RGR e da CCC), em 2013, para cobrir programas financiados pelos encargos desonerados (um novo aporte de R\$ 3,6 bilhões foi previsto para 2014).

Além disso, no início de 2013 o Tesouro Nacional antecipou receitas futuras que tinha direito pelo financiamento da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, transferindo mais R\$ 1,9 bilhão à CDE. Já no caso das renovações de contrato, ficou definido que as concessionárias que aceitassem as condições de renovação antecipada teriam o prazo de concessão ampliado para até 30 anos. Haveria ainda uma redistribuição das cotas de energia relativas à parcela de energia das concessionárias de geração que aderissem às condições definidas pela MP nº 579, o que possibilitaria novos contratos com preços mais

baixos (COSTELLINI e HOLANDA, 2014).

Ainda de acordo com Costellini e Holanda (2014), a proposta de antecipação dos contratos, no entanto, conseguiu uma adesão das concessionárias de geração de energia elétrica de cerca de 60% do volume inicialmente previsto pelo governo. Essa baixa adesão de concessionárias teve como efeito a descontratação de distribuidoras de energia elétrica, que precisaram recorrer ao mercado de curto prazo para atender suas demandas previstas (em um período caracterizado pelo aumento do preço de mercado da energia elétrica no curto prazo devido ao aumento da geração termelétrica, por conta da falta de chuvas).

Além disso, como parte da redução das tarifas viria da redução do custo da energia para as distribuidoras, a não adesão de algumas geradoras à proposta do governo fez com que a previsão inicial de redução das tarifas ao consumidor de 20,2% fosse impossibilitada (o impacto final seria, nessas novas condições, de 16,7%). Com isso, para que a proposta inicial fosse atingida, o governo teria que desembolsar um valor adicional de R\$ 5,1 bilhões em compensação (COSTELLINI e HOLANDA, 2014).

No início de 2013 o cenário hidrológico desfavorável exigiu um aumento da utilização do despacho de termelétricas, que impactou negativamente no fluxo de caixa das concessionárias de distribuição. Para garantir a redução tarifária prometida ao consumidor, neste contexto, o governo publicou o Decreto 7.945, de 7 de março de 2013, no qual decidiu pagar parte deste custo por meio de aporte de recursos à CDE. Os recursos da CDE poderiam ser repassados às concessionárias de distribuição para: i) neutralizar a exposição das empresas no mercado de curto prazo, decorrente da alocação das cotas de garantia física de energia e de potência, conforme o Art. 1, da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e da não adesão à prorrogação de concessões de geração de energia elétrica; e ii) cobrir o custo adicional para as empresas decorrente do despacho de usinas termelétricas acionadas em razão da segurança energética, de acordo com a decisão do CMSE. Ficou definido ainda que os recursos seriam repassados às empresas apenas no ano de 2013 (BRASIL, 2013b).

Com o agravamento do cenário hidrológico ao longo de 2013, no entanto, o despacho das usinas termelétricas aumentou, e, com ele, os valores do Encargo de Serviço do Sistema (ESS energético), que custeia este despacho. O referido custeio, até então pago pelos consumidores, passou a ser dividido com outros agentes do setor, como os próprios geradores termelétricos. Além disso, o governo realizou leilões de energia em 2013 visando reduzir a descontratação de distribuidoras, porém, os resultados ficaram aquém dos esperados (COSTELLINI e HOLANDA, 2014).

A crise energética brasileira agravou-se ainda mais em 2014, ano de nova eleição presidencial. Para a manutenção da política de redução tarifária do governo, neste contexto, seriam necessários repasses ainda maiores do Tesouro Nacional às empresas do setor. Apesar do ambiente econômico desfavorável, o governo ainda buscou alternativas neste sentido, como novos aportes do Tesouro às distribuidoras, por meio, por exemplo,

da extensão do Refis (refinanciamento de dívidas com o fisco), do aumento de impostos e de financiamento através da CCEE, que recorreria à bancos públicos e privados para conseguir empréstimos (COSTELLINI e HOLANDA, 2014).

A partir dos últimos meses de 2014, no entanto, principalmente com o término da eleição presidencial, que marcou a reeleição de Dilma Rousseff, a política tarifária para o setor de energia elétrica brasileiro foi profundamente alterada. Por um lado, a ampliação da utilização de energia das termelétricas pressionava fortemente os preços dos serviços. Por outro, o ambiente econômico cada vez mais desfavorável, com baixo crescimento e uma profunda crise fiscal, impedia o governo de continuar realizando políticas de repasses às empresas do setor para manter tarifas mais baixas. O resultado foi a adoção de uma política voltada para a definição dos preços dos serviços de acordo com as condições de oferta de energia. Um exemplo disso foi a publicação do Decreto nº 8.401, de fevereiro de 2015, que determinou à CEEE a criação de bandeiras tarifárias (verde, amarela e vermelha), considerando as variações relativas dos custos de geração por fonte termelétrica (BRASIL, 2015).

Neste novo contexto, a variação da inflação do setor de energia elétrica brasileiro, medida pelo IPCA-IBGE, em 2014, foi de 17,06%. Já a variação de 2015 foi de 51%. Este índice correspondeu diretamente a 1,5% de toda a inflação brasileira daquele ano (que atingiu 10,67%). Somados os anos de 2014 e 2015, o aumento real dos preços do setor, considerando o mesmo indicador de preços, foi de 50,98% (IBGE, 2018).

5 | CONCLUSÃO

Os estudos de caso realizados neste trabalho sobre as principais políticas adotadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff para o setor de energia elétrica brasileiro mostraram as profundas mudanças institucionais ocorridas no setor no período e outros esforços governamentais visando tornar o setor mais eficiente.

Não obstante tais esforços, as duas severas crises setoriais que ocorreram no período deixaram lições importantes aos *policy makers* do setor. A primeira crise, no governo Fernando Henrique Cardoso, mostrou a relevância da observação das especificidades setoriais na condução da política, incluindo as particularidades da própria matriz energética brasileira (no período, com forte predomínio e dependência da fonte hidrelétrica), bem como do planejamento estatal nas diferentes dimensões temporais, principalmente no equilíbrio entre oferta e demanda, dado variáveis como o longo prazo para a construção de plantas de geração de energia, o envolvimento de fatores ambientais, a necessidade de segurança jurídica, etc.

A segunda crise, no governo Dilma Rousseff, por sua vez, mostrou como o setor ainda era susceptível às condições ambientais naquele período e as dificuldades em se

realizar políticas mais amplas, com objetivos macroeconômicos, capazes de interferir no complexo equilíbrio das atividades do setor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica, disciplina o regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm. Acesso em: 27 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em: 24 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.** Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm. Acesso em: 24 de agosto de 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.198-5, de 24 de agosto de 2001 (2001a).** Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2198-5.htm. Acesso em: 26 de agosto de 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.209, de 29 de agosto de 2001 (2001b).** Autoriza a União a criar a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2209.htm. Acesso em: 26 de agosto de 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001 (2001c).** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/14.htm. Acesso em: 26 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004 (2004a).** Autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética - EPE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.847.htm. Acesso em: 27 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004 (2004b).** Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nº 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.348, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.848.htm. Acesso em: 27 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013 (2013a).** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nº 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.247, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/12783.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.945, de 7 de março de 2013 (2013b)**. Altera os Decretos nº 5.163, de 30 de junho de 2004, e nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7945.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.401, de 4 fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias e altera o Decreto nº 4.550, de 27 de dezembro de 2002, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8401.htm. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

CCEE. **Setor Elétrico: Entenda o Modelo Brasileiro**, 2018. Disponível em: https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/onde-atuamos/setor_eletrico?_afLoop=635622318154201#%40%3F_afLoop%3D635622318154201%26_adf.ctrl-state%3Dxiojt1nc9_4. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

COSTELLINI, C. HOLANDA, L. Setor elétrico: da MP 579 ao pacote financeiro. **Informativo de Energia**. FGV Energia, 2014. Disponível em: <http://fgvenergia.fgv.br/artigos/setor-eletrico-da-mp-579-ao-pacote-financeiro>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

IBGE. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, 2018. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

PIRES, J. C. L. O processo de reformas do setor elétrico brasileiro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 137-168, dez., 1999.

TOLMASQUIM, M. As origens da crise energética brasileira. **Ambiente e Sociedade**, n. 6-7, Campinas, jan./jun., 2000.

WALVIS, A. GONÇALVES, E. D. L. Avaliação das reformas recentes do setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia. FGV-CERI. **Texto para Discussão**, 2014.

CAPÍTULO 6

DEMOCRACIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

Data de aceite: 01/11/2021

Beatriz de Oliveira Andrade

<http://lattes.cnpq.br/4522129401692166>

Leonardo Pereira Monteiro

<http://lattes.cnpq.br/5784056159081360>

Patrícia Luzorio Marques da Silva

<http://lattes.cnpq.br/0803831475630084>

Talita Faria dos Santos Siqueira

<http://lattes.cnpq.br/7234508237308790>

RESUMO: Este artigo problematiza a participação dos conselhos escolares na implementação de políticas públicas para a garantia de escolarização no cenário da educação brasileira para. Utilizamos os conceitos democracia, justiça, poder e participação desenvolvidos por autores como Carlos Estevão, François Dubet, Nobert Elias e outros que abordam com a temática desenvolvida, buscando subsídios para compreender os aspectos das tensões que caracterizam a dinâmica de funcionamento desses órgãos. Apoiados nas perspectivas desses autores, problematizamos como os entrelaçamentos das noções de estado e justiça e igualdade se expressam nos encaminhamentos institucionais, considerando a perspectiva da inclusão social anunciada nas políticas educacionais em território brasileiro. Das reflexões que observamos que nas sociedades recentes, os conselhos escolares constituem aspecto de mobilização de indivíduos e grupos em torno de interesses diferenciados

e interdependentes. Em tese, os conselhos de escola precisam lidar com desafios e dilemas decorrentes da sua constituição e de sua dinâmica de funcionamento.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça, democracia, políticas, escola.

DEMOCRACY AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING SCHOOL COUNCILS

ABSTRACT: This article discusses the participation of school councils in the implementation of public policies to guarantee schooling in the Brazilian education scenario. We use the concepts democracy, justice, power and participation developed by authors such as Carlos Estevão, François Dubet, Nobert Elias and others who deal with the developed theme, seeking subsidies to understand the aspects of the tensions that characterize the dynamics of the functioning of these bodies. Based on the perspectives of these authors, we discuss how the intertwining of the notions of state and justice and equality are expressed in institutional referrals, considering the perspective of social inclusion announced in educational policies in Brazilian territory. From the reflections we observe that in recent societies, the school council constitutes an aspect of mobilizing individuals and groups around differentiated and interdependent interests. In theory, school councils need to deal with challenges and dilemmas arising from their constitution and functioning dynamics.

KEYWORDS: Justice, democracy, politics, school.

1 | INTRODUÇÃO

Neste artigo buscamos argumentar a importância que a gestão democrática tem na trajetória da história da educação no sentido de possibilitar a diminuição das injustiças no contexto das políticas educacionais.

Nas políticas recentes, os conselhos de escola precisam lidar com desafios e dilemas decorrentes da sua constituição e de sua dinâmica de funcionamento. Desta maneira tomamos como argumento central o entendimento de que os conselhos escolares constituem um instrumento de mobilização de indivíduos e grupos em torno de interesses diferenciados e interdependentes na dinâmica social.

Nesse sentido nos reportamos brevemente ao cenário histórico da educação brasileira a partir da primeira Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Logo abordamos os conceitos de democracia e participação popular, com o objetivo de focalizar os principais desafios dos conselhos escolares a partir da necessidade de assegurar a equidade para a construção de uma sociedade democrática.

2 | O CENÁRIO DA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A educação é considerada como processo pedagógico sistematizado e fundamental para os estudos científicos que buscam, numa perspectiva equânime, diminuir a competição desigual entre os sujeitos para compreender as dinâmicas do entrelaçamento da democracia. Dentro do cenário educacional a escola necessita que a administração do ensino seja pautada pelas práticas de aprendizagens que permitam aos estudantes experimentar o sentimento pertencimento do processo de escolarização e agentes produtores de sua própria história e das transformações sociais.

Nessa direção, Dubet (2008) ao abordar sobre uma escola mais justa a partir da reflexão sobre a igualdade de oportunidades destaca que,

A igualdade das oportunidades é necessária porque mobiliza princípios de justiça e postulados morais fundamentais numa sociedade democrática. Ela repousa sobre a ideia essencial de que há algo de igual em todos: a capacidade de ser o mestre de sua vida e de seu destino, de enxergar um poder sobre si mesmo (DUBET, 2008, p.49).

Nesse sentido podemos inferir que as injustiças e desigualdades que vivemos na dinâmica social brasileira decorre das inúmeras imbricações nefastas derivadas de um colonialismo opressor que deixaram marcas e lacunas profundas no cenário educacional brasileiro.

De acordo com a história da Educação, no início do século XX, intelectuais e educadores conceituados juntos a Anísio Teixeira, preocupados em elaborar um programa de política educacional amplo e integrado, escrevem o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Esse documento propunha uma escola única, pública, laica, obrigatória

e gratuita para todos. No entanto, em 1934, com a nova Constituição Federal, a educação passou a ser vista como um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos.

Os anseios para se constituir uma escola ampla que instrísse todas as classes sociais já era pauta de constantes discussões no cenário político do país. O otimismo pedagógico e o empenho do grupo do movimento da escola nova demonstravam a convicção de que era preciso criar um novo sistema educacional com a propagação de uma escola pública, laica e gratuita para todos.

Durante todo esse processo de mudança na política educacional, de modo a colaborar para o sucesso de tal, não podemos deixar de citar que a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) referendou diversas discussões e lutas educacionais até a década de 1950, desempenhando um papel significativo com a realização de várias conferências. Na IV Conferência Nacional de Educação, em 1931, Getúlio Vargas, em sua abertura “solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo” (SAVIANI, 2004, p.35).

Vários foram os debates e fases que tratavam do conteúdo, da interpretação e das implicações até a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDBN 4.024/ 196. Apesar das tentativas de se alcançar um documento que contemplasse os anseios anteriormente já citados no texto de 1952, o projeto não foi além das discussões parlamentares. Por fim, após treze anos de lutas (1948 a 1961) foi então aprovada, na qual em seu Título I, nos dá indícios de sua intencionalidade arduamente travada:

Artigo 1º A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim: a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade; b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem; c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional; d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra comum; [...] (BRASIL, 1961, p.01).

Sancionada pelo então presidente João Goulart, quase 30 anos após ser prevista pela Constituição de 1937, essa foi a primeira legislação criada somente para regularizar o sistema de ensino do País.

A LDB N. 4.024/61 caracterizou-se por ser inspirada em princípios de liberdade e de ideais de solidariedade e, concomitantemente, percorreu como finalidades da educação a compreensão de direitos e deveres desde a pessoa humana aos mais diversos grupos que constituem a comunidade, o respeito à dignidade e as liberdades indispensáveis ao homem, a qual já se constituía assim o pensamento de uma gestão democrática.

Nesta perspectiva, concordamos com Freire (1995) ao defender a relação dialógica e propor em seus livros uma abordagem voltada para as transformações sociais, quando nos traz que a “educação popular está diretamente relacionada à tríade: cultura, política

e sociedade”, vendo esta como uma “educação libertadora” ou “educação para a prática da liberdade”, podendo conscientizar os sujeitos na busca pela “transformação social” (FREIRE, 1995, p.5).

Entretanto, na confluência de todas tentativas e lutas por uma educação ideal para o contexto daquele e de outros momentos ao longo da nossa história temos garantido na LDB, a Lei Nº 9394 de 20/12/96, Título II dos Princípios e Fins da Educação Nacional em seu Art. 2º, incisos II e VIII:

[...] liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; e gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino, nos garante uma educação baseada nas práticas sociais e humanas. Diretriz que rege como premissa garantir a base para uma aprendizagem cidadã e democrática que uma vez formada, vai desenvolver uma sociedade democrática, mais justa e solidária (BRASIL, 1996, p.01).

Em suma, a educação é uma prática social e histórica e, por isso traduz concepções e projetos de sociedade. É importante ressaltar que,

“A educação é antes de tudo, desenvolvimento de potencialidades e a apropriação de ‘saber social, histórico e cultural’, conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que são produzidos pelas classes, em uma situação histórica dada de relações para dar conta de seus interesses e necessidades. Trata-se de buscar, na educação, conhecimentos e habilidades que permitam uma melhor compreensão da realidade e envolva a capacidade de fazer valer os próprios interesses econômicos, políticos e culturais (GRZYBOWSKI, 1986 apud FRIGOTO, 1996).

3 | A DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA ESCOLA E OS PROCESSOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Percebemos que a democracia política ou social tem conceitos amplos podendo ser de várias formas e para vários fins, porém ela não pode existir desconexa dos direitos humanos. O que nos explica muito bem Benevides (2002) ao nos apontar uma possibilidade de conceituação de democracia:

Democracia é o regime político da soberania popular, porém com respeito integral aos direitos humanos. A fonte do poder está no povo que é radicalmente o titular da cidadania e que deve exercê-la seja através de seus representantes, seja através de formas diretas de participação nos processos decisórios. É o regime de separação de poderes e, essencialmente, é o regime da defesa e da promoção dos direitos humanos. E quando me refiro à garantia dos direitos humanos, estou unindo a democracia política e a democracia social. A democracia política, herdeira do liberalismo. Com as liberdades individuais e as liberdades públicas, que são os fundamentos dos direitos civis e elementares. A democracia social, fruto de lutas sociais e da consolidação dos valores da igualdade e da solidariedade, acrescidos ao valor da liberdade (BENEVIDES, 2002, p. 72/73).

A democracia, portanto, é um regime político, fundado na soberania popular, na separação e desconcentração de poderes, com pleno respeito aos direitos humanos. É um eixo político que melhor protege e promove os direitos humanos, baliza as controvérsias que envolvem toda história de desigualdade humana ao longo da história política e social de colonização. As condições históricas, com longos períodos de ausência da democracia ou com uma frágil democracia deixou para a educação uma enorme lacuna.

O direito de igualdade e uma equidade ética no campo da educação, que busca ladear aos conceitos de democracia está intrinsecamente ligado ao conceito de justiça. Neste sentido, podemos concordar com Souza (2000), quando afirma que existem conceitos de justiça de vários sentidos, quer na sua orientação regulatória, a que favorece a perpetuar as relações de subordinação, ou emancipatória, articulada com o sentido libertador.

Já não se permite mais pensar a escola a não ser como espaço de transformações sociais e individuais, o que implica neste contexto, lugar de direito onde se compõe todo tipo de diversidades. Neste ponto, de acordo com Estevão (2004), a justiça articula-se intimamente com outros conceitos, como o de igualdade, de equidade, de liberdade, de mérito, de poder e entre outros, de poder e autoridade. Portanto, como afirma o mesmo autor, “o conceito de justiça é inseparável do de educação”. E completando ainda que “a ideia de igualdade pode reforçar a ideia “de cidadania igual”, constituindo-se numa base importante para um programa de reforço da democratização da sociedade e da própria escola” (ESTEVÃO, 2004, p. 41).

Assim, ao desejarmos uma escola que transforma, precisamos mudar a escola que temos. Assim é necessário transformar as práticas, o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola. O que nos demonstra Paro, (2001, p.25) ao afirmar que:

A democracia enquanto valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupos e pessoas, é um processo globalizante que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-las (PARO, 2001, p.25).

A prática da democracia no espaço da escola deve garantir aos envolvidos um trabalho de visibilidade e unidade onde haja um entrelaçamento de harmonia para os planos e projetos da comunidade escolar. Entretanto, a construção dessa unidade só será possível com a participação conjunta da sociedade.

A democracia assim se constitui com a participação de todos os setores da escola, educadores, alunos, funcionários e pais “nas decisões sobre seus objetivos e funcionamento, haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos. A esse respeito vejo no conselho de escola uma potencialidade a ser explorada” (PARO, 2001, p. 12).

4 | O PAPEL DO CONSELHO ESCOLAR NA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Analisando a questão do processo de práticas participativas da comunidade na gestão escolar faz-se necessário ter claras as suas características e principalmente a compreensão do que é comunidade e participação. Segundo Gohn (2001), “participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo [...]”. Ainda em relação a essa temática a autora afirma que,

[...] a participação envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicação (GOHN, 2001, p. 19).

Os aspectos figuracionais que envolvem a participação se apresentam como um fator positivo que é a consciência da importância do poder do coletivo, ou seja, uma pessoa ao reivindicar um direito não possui, nas sociedades atuais, o mesmo êxito que uma comissão, um grupo, pois a interdependência entre os indivíduos impulsiona uma organização com poder social mais amplo. Ao reivindicar a concretização de direitos sociais, entendido enquanto o direito à educação, saúde, moradia, entre outros, que contribuem para uma melhor qualidade de vida da população, torna-se evidente uma situação de exclusão, a qual se busca reverter. Posto que a participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de interdependências nas relações entre a sociedade e o Estado.

Nessa perspectiva, Nibert Elias afirma que,

[...] A distribuição desigual das chances sociais de poder e especialmente a diferenciação, extraordinariamente grande, do nível de civilização sem dúvida são fatores que contribuem para a severidade das coerções, incluindo a auto coerção civilizadora (ELIAS, 2001, p.263).

O mesmo autor ainda assinala que:

O poder político, geralmente nada mais é que certa forma de poder social. Não podemos, por conseguinte, entender o comportamento nem o destino de pessoas, grupos, classes sociais ou Estados, a menos que descubramos qual seu poder social real, pouco importando o que eles mesmos dizem ou no que acreditam (ELIAS, 1993, p.63).

Desse modo, as transformações ocorridas na constituição das comunidades implicam em novas formas de ser e agir dos indivíduos singulares, tanto na maneira de lidar as tensões e emoções do eu singular como nas formas de exercício do poder, nesse caso, as práticas participativas nos processos de gestão democrática.

Segundo Paro (2004), se aceitarmos que a gestão democrática, implica necessariamente, a participação da comunidade, na gestão da escola pública encontraremos inúmeros obstáculos para atingirmos a sua concretização. Por esta razão, um dos requisitos

básicos para aqueles profissionais que se dispõem a promovê-la é o de não desistir diante das primeiras dificuldades.

De acordo com Elias (1993), na “Sociedade de Corte”, as pessoas disputavam estar perto do Rei, porque assim se ganhava prestígios e poder social. Analogamente, podemos inferir que a complexidade nas relações de interdependências das sociedades contemporâneas apresenta semelhante configuração, considerando o interesse de sujeitos singulares e coletivos.

Segundo Libâneo (2004, p.101), a gestão é a atividade pela qual são mobilizados os meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo os aspectos gerenciais e técnico-administrativos.

Essa figuração foi enfatizada com maior intensidade nas décadas de 70 e 80, contrapondo a ditadura no Brasil. Esse foi um posicionamento social contrário ao autoritarismo inserido na educação. Desta forma, esta nova prática tem como objetivo maior o envolvimento de toda a sociedade, educadores, pais, alunos e comunidades escolares. O autor reitera que “[...] a gestão é a atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo os aspectos gerenciais e técnico-administrativos” (LIBÂNEO, 2004, p. 101).

Os procedimentos da gestão Pedagógica implicam em gerir a área da aprendizagem da escola, estabelecendo os objetivos e metas para a educação. Enquanto a gestão administrativa cuida da parte física que inclui o prédio e os equipamentos da escola e da parte institucional que engloba a legislação escolar, direitos e deveres, atividades de secretaria. Suas especificidades estão também enunciadas no Projeto Político Pedagógico ou no Regimento Escolar. Logo a gestão de Recursos Humanos é composta pela parte mais sensível de toda a gestão: alunos, equipe escolar e comunidade.

Essas três áreas não podem ser separadas e devem atuar integralmente, de forma a garantir a organicidade do processo educativo para o exercício da autonomia e da democracia.

Dialeticamente, não podemos deixar de pontuar que essa separação dentro da própria gestão traz em si um modelo tecnocrático de gestão baseado na estrutura empresarial de administração, assim podemos nos perguntar por que separar a gestão? A quem esse modelo atende? É assim que devemos pensar a gestão democrática? Não teremos aqui a intenção de responder a esses questionamentos, mas de plantar o questionamento para futuras análises e problematizações.

Agora, retomando o sentido anteriormente citado, a gestão democrática está inserida em um contexto histórico social, influenciando de maneira positiva a estrutura e o funcionamento dos sistemas, assim como sobre todas as ações que a escola desenvolve ainda que com lentidão. Porém, a LDB, em seus Artigos 14 e 15, apresentam as seguintes determinações:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Logo, podemos inferir que a gestão democrático-participativa destaca a estrutura organizacional do ambiente escolar da maneira pela qual se compreendem a divisão de tarefas e de relacionamento entre os vários setores da instituição escolar. A partir da última década do século XX muitos países aderiram a esse tipo de gestão.

A constituição Federal de 1988 estabelece como princípio da gestão democrática dos sistemas de ensino Público, a igualdade de condições de acesso à escola e a garantia de padrão de igualdade. Desta forma a participação é a maneira de assegurar a gestão democrática porque torna possível o envolvimento dos integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar.

Cabe ressaltar ainda a importância da ampliação de reflexões acerca da mudança no modelo da estrutura social monopolista, a transição para as estruturas centralizadas no Estado Moderno e os modelos contemporâneos descentralizados na perspectiva elisiana.

5 I CONSTITUIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONSELHOS ESCOLARES NO MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES

Os Conselhos de Educação, são órgãos de administração existentes na estrutura educacional. Eles exercem funções normativas, deliberativas, fiscalizadoras e de planejamento, segundo a dependência política e administrativa, são: Conselho Nacional, Conselho Estadual, Conselho Municipal e os Conselhos Escolares. Eles asseguram a participação da sociedade civil nos destinos da educação brasileira.

Na perspectiva histórica, percebemos a mudança estrutural processual da dominação do Estado que exercia o poder e o controle sobre os indivíduos que constituíam os conselhos do campo educacional. Nessa década, surgem algumas experiências com os Conselhos Populares, especialmente com as práticas de alguns governos ditos democráticos.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) destacam que a configuração desses conselhos, no entanto, ainda não imprimia o caráter deliberativo. Somente a partir da década de 1990 que as experiências de conselhos deliberativos começam a se concretizar. Momento em que o conselho pode ser qualificado como um órgão de decisões coletivas, capaz de superar a prática do individualismo e do grupismo. Os autores acrescentam ainda que se o Conselho Escolar for realmente formado por todos os membros da comunidade escolar, ele deverá alterar progressivamente a natureza da gestão da escola e da educação, pois

deverá intervir positivamente na qualidade do serviço prestado pela instituição escolar assim como na garantia de escolarização de todos os estudantes.

Ao analisarmos as normatizes que asseguram a institucionalização dos conselhos escolares no município de Cariacica, no Espírito Santo, identificamos que o disposto no decreto de n.º 111 de 09 setembro de 2004, sobre a organização do Conselho Escolar e sua estrutura com competências estabelecidas no Artigo 2º, revela que:

Os Conselhos de Escola, resguardando os princípios constitucionais, as normas legais e as diretrizes da Secretaria de Estado da Educação, terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras (CARIACICA, 111/2004, p. 01).

Assim, os conselhos escolares deste município cabem encaminhar, quando for o caso, à autoridade competente, proposta de instauração de sindicância para os fins de destituição do diretor da Unidade Escolar, em decisão tomada pela maioria de seus membros e com razões fundamentadas e registradas formalmente.

O mesmo decreto sustenta em seu Artigo 3º que,

Os Conselhos de Escola são centros permanentes de debates e órgãos articuladores de todos os setores escolares e comunitários, constituindo-se em cada escola, de um colegiado, formado por representantes dos segmentos da comunidade escolar, de acordo com as normas estabelecidas neste Decreto (CARIACICA, 111/2004, p. 02).

Dessa maneira, podemos evidenciar que toda a comunidade escolar é apta e tem o direito de participar como membro conselheiro do Conselho Escolar de qualquer instituição por eleição conforme previsto no referido decreto.

Outro documento que também trata do poder de participação social, compreendendo também os conselhos escolares cariáciquenses, é o Regimento Interno (2011) dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), o qual apresenta as seguintes competências:

Apontar ao Conselho Fiscal da Caixa Escolar as irregularidades que, por ventura existirem, sugerindo, inclusive, as medidas que reputar úteis; analisar e aprovar o Projeto Político – Pedagógico da Escola, o Plano Anual de Trabalho e o Calendário Escolar, propondo mediante parecer, as modificações necessárias ao seu aperfeiçoamento; deliberar, em última instância, sobre o cancelamento de matrículas, a transferências de alunos e a remoção de servidores a qualquer título, observando a legislação pertinente a cada caso; emitir parecer em matérias de interesse da escola, sempre que solicitado por qualquer um dos seus segmentos ao pela direção (REGIMENTO INTERNO DO CMEI, 2011, p. 98).

Há, porém, outro aspecto importante sobre os Conselhos escolares em estudo além de ser de natureza deliberativa e consultiva também apresenta características executivas, normativas e propositivas que serão amplamente debatidas ao longo da pesquisa iniciada.

6 | PRINCIPAIS DESAFIOS DOS CONSELHOS ESCOLARES

Considerando as inúmeras contribuições que podem vir da atuação dos conselhos de escola optamos por elencar os principais desafios vividos pela gestão democrática das unidades escolares do município de Cariacica/ES, como: implementação de normatizações na elaboração do regimento da escola; participação na elaboração e funcionalidade do PPP; mobilização as famílias dos alunos público alvo da educação especial no sentido de participar efetivamente das ações pedagógicas da unidade de ensino; Aquisição e recursos materiais pedagógicos necessários a escolarização dos estudantes público alvo da educação especial; Atendimento especializado entre o posto de saúde e a escola para os alunos que necessitavam de atendimento; contratação de professores colaboradores para ações inclusivas; dificuldade em dialogar com o conselho municipal de educação no sentido de discutir sobre as políticas de atendimento aos alunos ser inseridos no processo de inclusão.

Portanto, inúmeras são as dificuldades vivenciadas no interior da escola que comprometem a gestão democrática e até mesmo a qualidade da educação que necessitam ser superadas e regulamentadas de maneira a assegurar o princípio da equidade e a própria participação.

7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao compreendermos a democracia como instrumento de fortalecimento dos conselhos escolares e a sua contribuição para a escola inferimos que a configuração dos conselhos escolares e seu poder de mobilização social e político insere-se no contexto amplo das reflexões e das mudanças estruturais do percurso histórico da sociedade brasileira problematizados a partir da democratização do ensino.

Os sistemas escolares precisam ampliar e efetivar a funcionalidade da participação popular nos diferentes espaços das instituições escolares reelaborando as relações entre os sujeitos e implementando políticas de acesso e garantia da escolarização para que se possa favorecer o exercício da autonomia tanto dos estudantes quanto dos profissionais da educação.

Segundo Dubet (2008), a garantia da escolarização é um processo importante para fomentar o combate às formas de exclusão dos negros, mulheres, pobres e deficientes, dos quais muitos destes ainda não têm acesso à educação básica, o que nos permite apontar que os movimentos democráticos no interior da escola, partindo dos diversos segmentos podem e devem assegurar a educação de qualidade para todos, cientes que é luta, e ainda exercitar a gestão para desburocratização dos poderes tendo em vista a universalização dos saberes e a emancipação dos sujeitos.

REFERÊNCIAS

BOMENY, H. M. Bouaquet, **Os Intelectuais da Educação**. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 2003.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: Setembro/2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: Setembro/2014.

DUBET, François, **O que é uma escola justa? A escola das oportunidades**. São Paulo: Cortez, 2008. FREIRE, Paulo

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização**. Tradução: Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed. 1993, 2º v.

GOHN, Maria da Glória. **Conselho gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo, Cortez, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola**. In: Os Conceitos de Organização, Gestão, Participação e de Cultura Organizacional. Goiânia: Alternativa, 2004, p. 95-115.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. In: _____. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2004. p.15 -28.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática na escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

SAVIANI, D. et.al **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. Campinas-SP, Editora Autores Associados Ltda., 2004.

UMA ANÁLISE DA POLÍTICA BRASILEIRA PELOS OLHOS DE GEORGE ORWELL

Data de aceite: 01/11/2021

Ingrid Rocha de Morais

Formada em Jornalismo pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Trabalha na Rádio CBN Campo Grande. Atualmente cursa História na UCDB e faz parte do projeto "Pelos Olhos da Literatura" no PIBIC, trabalhando com o autor George Orwell

Jacir Alfonso Zanatta

Psicólogo Clínico. Doutor em Psicologia pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Mestre Psicologia pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Possui graduação em Psicologia - Formação de psicólogo pela Universidade Católica Dom Bosco, graduação em Comunicação Social - Habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, graduação em Filosofia - Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (FUCMT). Coordenador dos grupos de pesquisas sobre "As Doenças da Alma" e "Pelos Olhos da Literatura"

RESUMO: O projeto "Pelos Olhos da Literatura: uma análise da política brasileira pelos olhos de George Orwell" é um projeto "guarda-chuva" sobre a importância da literatura como fonte de pesquisa. Escolhemos como fonte de estudo e pesquisa o escritor e jornalista George Orwell, levando em consideração os livros produzindo por ele, como "A Revolução dos Bichos" e "1984". Esses trabalhos ficaram conhecidos

mundialmente e até hoje fazem sucesso e causam reflexão. Orwell trata em suas obras sobre temas atuais apesar de terem sido escritos no século passado. Encontramos em seus livros críticas à política e a sociedade, em especial ao capitalismo e imperialismo da Inglaterra e o comunismo na União Soviética. Com isso, pretendemos utilizar a literatura como ferramenta de análise da política no Brasil, abordando dois momentos importantes na história do país. O primeiro escolhido foi a Ditadura Militar (1964-1985) e o segundo a pandemia de covid-19 (2020 -2021), ambos períodos de instabilidade política no país, sendo que um acabou com a democracia e o outro viu ela ser ameaçada. Queremos fazer um estudo sobre as questões sociais e culturais do Brasil, utilizando as obras do George Orwell citadas anteriormente e outras menos conhecidas, como "A Flor da Inglaterra". O escritor consegue mostrar, por meio da literatura, as características dos regimes totalitários e a importância de se estar atento. A partir de um olhar detalhado e sensível trazido pela literatura vamos conhecer e buscar entender como funciona todo esse mecanismo político, cultural e econômico brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Literatura. Política. Totalitarismo. Orwell.

ABSTRACT: The Project "Through the eyes of literature: an analysis of Brazilian politics through the eyes of George Orwell" is an "umbrella" project on the importance of literature as a source of research. We chose the writer and journalist George Orwell as a source of study and research, taking into consideration the books produced by

him, such as “Animal Farm” and “1984”. These works became known worldwide and until today are successful and cause reflection. Orwell deals in his works with current themes despite having been written in the last century. We find in his books criticisms of politics and society, especially capitalism and imperialism in England and communism in the Soviet Union. With this, we intend to use the literature as a tool for analyzing politics in Brazil, approaching two important moments in the country’s history. The first chosen was the Military Dictatorship (1964-1985) and the second one was the covid-19 pandemic (2020-2021), both periods of political instability in the country, one of which ended democracy and the other saw it threatened. We want to make a study about social and cultural issues of Brazil, using the works of George Orwell previously mentioned and others lesser known, such as “Keep the aspidistra flying”. The writer is able to show, through literature, the characteristics of totalitarian regimes and the importance of being aware. From a detailed and sensitive look brought by the literature, we will get to know and seek to understand how this entire Brazilian political, cultural and economic mechanism works.

KEYWORDS: Literature. Policy. Totalitarianism. Orwell.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz uma análise da política e sociedade brasileira por meio das obras de George Orwell, que apesar de terem sido escritas há décadas, ainda falam sobre temas muito atuais. Para que seja feito este estudo é importante destacar algumas das características dos livros escritos pelo autor. Orwell coloca histórias fictícias em seus trabalhos e por meio delas faz críticas à política e sociedade.

Um dos seus livros mais conhecidos, “A Revolução dos Bichos”, é uma crítica direta a União Soviética. A história se passa em uma fazenda, onde os bichos estão cansados de serem explorados pelo homem. Os porcos então tomam a frente e dizem que com a ajuda dos outros animais vão tomar a fazenda e fazer com que aquele local tenha igualdade e que todos não serão mais explorados. A ideia parece boa, então os outros animais resolvem apoiar. A realidade infelizmente se torna bem diferente. Os porcos ao tomaram o poder aos poucos vão explorando cada vez mais os animais e se tornando tudo aquilo que eles tanto criticavam e diziam lutar contra, o homem. No final da obra, os porcos já estão andando em duas patas e se vestindo como seres humanos.

A referência a União Soviética é bem clara no livro. Os bolcheviques queriam tomar o poder para acabar com os czares e implantar um regime de igualdade para o povo, onde todos teriam oportunidades iguais e não teria mais exploração e pobreza, mas no decorrer da história, o caminho tomou outro rumo (OVERY, 2005). Os homens que tomaram o poder implantaram diversas medidas para que se pudesse “criar” a igualdade, e diziam que por mais que fosse sofrido por um período, aquilo era o preço a se pagar para o prêmio final: um país comunista. Só que enquanto muitas pessoas passavam fome e eram perseguidas, pessoas como secretários do partido, esbanjavam com datcha – fazenda, casa de campo ou mansão – e comida à vontade (REMINICK, 2017).

Em meio a tudo isso também temos o exemplo da Alemanha nazista. Os nazistas propagavam por meio de uma ideologia racista que os alemães arianos teriam muitas oportunidades e que por serem uma raça superior, tinham por direito dominar os outros, ideia que inclusive está descrita em “Mein Kampf” de Adolf Hitler. Para se chegar nesse auge seria necessário o comprometimento e esforço de todos, pois o povo só teria a sua glória se lutasse por isso (HITLER, 2016). Enquanto o povo se esforçava e a mão-de-obra de inimigos políticos era explorada nos campos de concentração, o regime nazista via suas riquezas crescendo.

Em relação ao Brasil, a questão política abordado por Orwell também pode se encaixar. O país passou por uma ditadura militar entre os anos de 1964 e 1985. O período foi de grande repressão e quase nada de liberdade de expressão (MORAIS,1994). Os militares que subiram ao poder controlavam tudo no país, com a desculpa de que estavam evitando uma tomada comunista, pois o governo anterior, de João Goulart – que se torna presidente após Jânio Quadros renunciar -, tinham “tendências esquerdistas”, segundo os mesmos. Utilizando da imagem de heróis, os militares implementaram diversas medidas (VILLA, 2014).

Buscamos por meio desta pesquisa, ver e fazer como o ser humano constrói o próprio mundo a partir de significados e sentidos que se mostram e se ocultam na linguagem. Para desenvolver este texto, escolhemos as obras do escritor George Orwell, que possuem como temática principal questões políticas e sociais. Queremos com base nas obras de Orwell compreender a história do Brasil usando a literatura como ferramenta de pesquisa.

Selecionamos os livros “Revolução dos Bichos”, “1984” e “Na pior em Paris e Londres”, “O que é fascismo? E outros escritos” e “Uma vida em cartas”, que utilizam a política como temática central. Também escolhemos livros de outros autores que falam sobre democracia e regimes totalitários, inclusive sobre a ditadura no Brasil. Entre os autores escolhidos para este trabalho está o ex-presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, que escreveu livros no período em que o PT estava no poder, mas destacou em seus trabalhos a importância da participação popular de pessoas bem-intencionadas no comando do Brasil.

2 | GEORGE ORWELL

George Orwell já passou fome, teve uma vida de morador de rua, foi para guerra e se decepcionou politicamente com o comunismo. Todas essas experiências influenciaram de alguma forma os livros do escritor e o ajudaram a lançar grandes sucessos mundiais com profundas análises sobre a sociedade. O verdadeiro nome do escritor é Eric Arthur Blair. Ele nasceu em Motihari, norte da Índia, próximo à fronteira com o Nepal – região com farta produção de ópio - no dia 25 de junho de 1903. O pai Richard Walmsley Blair era agente do Departamento Britânico de Ópio, já a mãe Ida Mabel Limouzin vinha de

uma família que tinha uma associação longa a Birmânia. Foi para a Inglaterra ainda novo e lá estudou em colégios tradicionais. Na década de 20 foi trabalhar de agente da polícia colonial na Birmânia, mas ao voltar de licença para casa em 1927 decidiu abandonar o emprego, pois o que realmente queria era ser escritor. Nas décadas seguintes publicou diversos romances, ensaios e textos jornalísticos e é considerado um dos escritores mais importantes do século XX.

Em relação ao “lado político” de Orwell, em uma carta enviada ao editor da *The Stand* Richard Usborne – que o convidou para participar de um projeto do periódico, mas que ele recusou por estar focado na produção de um livro - em 1947, ele fala brevemente sobre seus pensamentos. O escritor explica que sempre foi mais ou menos de esquerda, pois após ver a pior face do industrialismo britânico, ou seja, nas áreas de mineração, chegou à conclusão de que seria um dever trabalhar pelo socialismo. Orwell acreditava que era necessário o coletivismo, que essa também era a vontade do povo. O escritor então conta a sua experiência decepcionante da Guerra Civil Espanhola:

Lutei por seis meses (1936-37) na Espanha, ao lado do governo, e tive a infelicidade de me envolver na luta interna do lado do governo, o que me deixou com a convicção de que não há muito que escolher entre comunismo e fascismo, embora por várias razões eu escolhesse o comunismo, se não houvesse outra opção aberta (ORWELL, 2013, p.14.).

Neste trecho é possível ver um pouco da decepção de Orwell com o comunismo. Segundo Davison (2013), o escritor foi para a Espanha lutar contra Franco e acabou entrando para um partido que tinha entre os membros ex-comunistas, que faziam oposição ao Stálin – neste período foi influenciado por Trótski, pois participou de um grupo de origem trotskista (CONTI, 2013). O que Orwell não sabia é que esse partido estava na mira da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) para ser eliminado (DAVISON, 2013). No conflito espanhol, Orwell acaba sendo baleado na garganta e tem que fugir do país. A vivência na Espanha pode ter influenciado na criação de um dos personagens mais marcantes de 1984, Emanuel Goldstein (um inimigo do governo), inspirado possivelmente em Trótski (CONTI, 2013).

As experiências de Orwell estão presentes em seus livros, como a “Revolução dos Bichos” e “1984”. Em ambos é possível ver uma crítica social ao sistema. No primeiro trabalho citado, Orwell mostra como o poder pode transformar as pessoas – os bichos no caso do livro “Revolução dos Bichos” –, apesar das boas intenções. Já no livro “1984”, o autor mostra o pior lado de um regime totalitário, o controle até mesmo do pensamento das pessoas.

3 | O PENSAMENTO DE ORWELL E A POLÍTICA BRASILEIRA

O livro a “Revolução dos Bichos” de George Orwell é uma referência direta a União Soviética, com uma crítica à promessa do regime de uma sociedade mais justa, mas que

na verdade acabou privilegiando um determinado grupo e levando outros a passar fome (APPLEBAUM, 2019). Na União Soviética enquanto figuras que faziam parte da cúpula do regime soviético moravam em casas confortáveis e tinham até mesmo uma residência para férias, pessoas na Ucrânia morreram de fome devido a uma reforma no campo – conhecida como coletivização da terra – e um compromisso firmado com a Europa para o envio de alimentos. A análise de Orwell neste livro traz uma reflexão que cabe também a outros regimes pelo mundo. A ideia de “A Revolução dos Bichos” é também mostrar que aqueles que tanto criticam um regime podem chegar lá e acabar fazendo o mesmo ou até pior. Pegamos como exemplo para este trabalho dois períodos na história do Brasil: a ditadura militar e a pandemia mundial do novo coronavírus.

No Brasil, a tomada de poder dos militares em 1964 foi justificada pela ameaça comunista. Para evitar a influência desse regime “esquerdista”, os militares fizeram “o favor” de “tomar as rédeas” do Brasil. Vale destacar, que o Brasil passava por um momento delicado politicamente, pois o presidente que foi eleito, Jânio Quadros, abriu mão do cargo pensando que o povo iria as ruas pedir a sua volta (VILLA, 2014). O desejo de Jânio Quadros não aconteceu e o vice estava em viagem no exterior quando recebeu a notícia. O país então viveu um período curto de parlamentarismo (setembro de 1961 a janeiro de 1963), com Tancredo Neves como primeiro-ministro – que décadas depois seria eleito presidente do Brasil – e o João Goulart – conhecido popularmente como Jango – como presidente. Neste período, Jango tinha pouco poder, era neutralizado pelo parlamentarismo. Então, em janeiro de 1963 foi realizado um plebiscito, onde a população decidiu pela volta do presidencialismo.

O Jango buscou fazer algumas reformas no Brasil e a mais polêmica foi a reforma agrária (VILLA, 2014), que para a elite representou uma reforma nos moldes comunistas, o que não poderia ser aceito por eles. Além disso, o então presidente, percebendo a pressão e ameaças vindas da direita de um possível golpe, buscou formas de conseguir mudar o cenário e instalou um estado de sítio – um instrumento burocrático utilizado pelo chefe de estado para suspender por um período a atuação dos Poderes Judiciário e Legislativo. A ação causou uma forte reação dos militares, que tomam o poder no dia 1 de abril de 1964.

O período de repressão durante a ditadura no Brasil foi se intensificando ao longo dos anos, sendo que no final foi possível perceber uma abertura para a democracia. O ano mais emblemático é o ano de 1968 (conhecido também como o “ano que nunca acabou”), quando foi “baixado” a AI-5. Tudo que ia contra o governo militar era censurado. A imprensa, por exemplo, tinha que conviver com um representante dos militares em seus veículos, esse analisava o que podia e o que não podia ser publicado. Tudo isso deixou uma grande mancha na história do país.

Após todos esses anos de lutas pelo retorno da democracia, o Brasil finalmente pareceu que estava voltando aos trilhos e buscando a tendência mundial de inovação e preocupação com os direitos humanos (SINGER, GOMES, VILLANOVA e DUARTE, 2010).

Uma abertura para novas ideias, como a maior participação da população na educação (mesmo que ainda de forma contida) e nas discussões políticas e sociais. Mas menos de 50 anos após esse período, uma nova onda de ataques a imprensa e o grande “pavor” a esquerda voltaram para a cena – utilizando até mesmo referências ao período da ditadura – como as passeatas realizadas desde 2015 no Brasil (período em que as pessoas foram às ruas para pedir o impeachment da então presidente Dilma Rousseff).

O ano de 2020 foi um dos mais complicados para o mundo devido a pandemia do novo coronavírus. Os países se viram em um cenário totalmente inesperado, onde tiveram que buscar formas de lidar com o unimaginável até então. A saúde tomou ainda mais importância e das pequenas às grandes potências sentiram medo do colapso no sistema de saúde. Em meio a tudo isso, o Brasil vivia o segundo ano de governo do presidente Jair Bolsonaro (sem partido), que se mostra um político à direita e bastante crítico a regimes de esquerda. Inclusive anunciando risco do Brasil se tornar comunista se continuasse com um representante político de esquerda – principalmente do PT –, como mostra uma reportagem publicado pelo jornalista Eduardo Simões no site Reuters no dia 6 de outubro de 2018 (antes das eleições presidenciais em que Bolsonaro foi eleito). Na matéria é citada uma *live* feita pelo então candidato à presidência, em que ele pede união para acabar com o comunismo.

Vamos nos unir, vamos unir esse Brasil aqui. Não vou botar um corneteiro para tocar uma corneta e dar o toque de sentido não, fiquem tranquilos, não vai ter isso não, mas unir, por exemplo, pela dedicação, pelo amor à pátria, pelo respeito da família, pela vontade de nos afastarmos de vez do socialismo, do comunismo (BOLSONARO, 6 de outubro de 2021).

Durante este momento complicado de pandemia no mundo, o governante do Brasil utilizou de sua *live* semanal nas redes sociais e pronunciamentos oficiais em canal aberto para desmerecer o vírus e pedir volta urgente da economia. Bolsonaro utilizou de termos como “gripezinha”, “alguns vão morrer, lamento” entre outros. O presidente fez recomendações médicas, como uso de medicamento sem comprovação científica para tratamento precoce e atacou diretamente a mídia, por segundo ele estar dando potencial a algo que não era necessário. Os profissionais da imprensa inclusive foram atacados durante o trabalho, quando em uma entrada ao vivo tinham que interromper o momento de passar informações, pois um cidadão entrava no meio e começava a ofender. Além disso, se utilizou do momento para brigas políticas com governadores, como embate direto com o governador de São Paulo, João Dória, que fez propaganda da pesquisa de vacina desenvolvida pelo Instituto Butantan e o laboratório chinês Sinovac, a Coronavac.

A crise da saúde foi intensificada pela crise política e o então presidente se disse contra a obrigatoriedade da aplicação da vacina – questionando os efeitos colaterais da vacina, como no caso do imunizante produzido pela Pfizer/BioNtech, em que o presidente disse que não se responsabilizaria caso a pessoa “virasse um jacaré” – e causou

aglomerações com os seus apoiadores, além de não fazer o uso de máscara e colocar em dúvida as recomendações médicas. Fez duras críticas a governantes brasileiros que adotavam medidas rígidas para controlar a pandemia, pois dizia que os mesmos estavam instalando estado de sítio no país. Um comitê para lidar com a pandemia só foi criado um ano após o início da mesma no Brasil.

Os dois momentos no Brasil, a ditadura e pandemia, mostram uma grande divisão no país e a utilização das massas para tentar modificar a realidade. No caso da ditadura, utilizaram de um discurso ideológico para atacar um lado político e enquadraram todos que eram contra o regime nesse lado (NAPOLITANO, 2018). Já em relação a pandemia, tentaram colocar a ciência, saúde e economia em lados opostos, fazendo de um momento grave de saúde pública, uma discussão política.

4 | A TENTATIVA DE DOMINAR AS MÍDIAS NO BRASIL

No livro “1984”, George Orwell mostra uma distopia de um mundo onde o governo controla tudo o que as pessoas fazem e até mesmo pensam. Neste trabalho, Orwell faz referências ao controle das massas na União Soviética, mas assim como outros trabalhos do autor, a crítica também serve para outros regimes.

O primeiro ponto a se destacar nesta obra é o slogan do partido: “Guerra é paz. Liberdade é escravidão. Ignorância é força”. Essas palavras resumem de forma direta o que queria esse governo citado por Orwell no livro. O personagem principal, Winston Smith, explica durante a narrativa que o território em que morava (Oceânia) estava sempre em guerra com alguém, ou era com a Eurásia ou com a Lestásia. Isso fazia com que as pessoas sempre tivessem uma mira, alguém para odiar. O momento de “êxtase” para externar essa raiva eram os “Dois Minutos de Ódio”, que consistia em um momento em que um inimigo do povo aparecia na teletela e as pessoas colocavam para fora todo o seu ódio.

Essa utilização do ódio e a escolha por um “bode expiatório” é muito utilizado por regimes totalitários, como, por exemplo, como aconteceu com a ditadura militar no Brasil (CONFINO, 2016). Essa incitação à violência é uma das características de regimes autoritários, que além disso, podem ser identificados através dos seguintes pontos: rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com eles), negação da legitimidade dos oponentes políticos e propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive da mídia (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018). Em território brasileiro, os militares tomam o poder para não permitir que o país se torne ‘comunista’ (NAPOLITANO, 2018). Para o povo é passado que as medidas por mais extremas que sejam são necessárias para manter o território “a salvo” do inimigo. Desta forma foi aceita a censura, o sumiço de pessoas consideradas comunistas, perseguições, entre outros.

Uma outra parte do slogan do partido é em relação a liberdade. As pessoas que viviam na Oceânia sabiam que estavam sendo vigiadas o tempo todo e que qualquer

deslize poderia significar sérias consequências – prisão e tortura -. As pessoas viviam totalmente voltadas para o trabalho e reuniões obrigatórias do partido. Além disso, suas vidas também eram monitoradas pelos colegas de trabalho e também vizinhos. Aqui tem uma clara referência a União Soviética, onde as pessoas denunciavam os próprios vizinhos e teve até mesmo um caso em que o filho denunciou os pais por criticarem o regime (REMNICK, 2017).

Quando falamos da “Ignorância é força”, percebemos o quanto a falta de conhecimento sobre um assunto deixa o povo exposto. As pessoas em “1984” são doutrinadas a saber a história que o partido quer que elas saibam e quando ele não concretiza uma de suas expectativas, muda as fontes histórias. Um exemplo disso é sobre a expectativa em relação ao chocolate. Primeiro sai uma notícia dizendo que as pessoas vão ter acesso a uma determinada quantidade daquele alimento. Mas isso acaba não se concretizando e então os jornais que deram essa informação são reeditados. Quando observamos essa questão da ignorância e traçamos um paralelo com o Brasil, percebemos críticas e os ataques que intelectuais sofreram no país. No período da ditadura militar, figuras importantes da história do país tiveram que fugir para outros territórios devido a perseguição (SANDER, 2018). Os pensamentos tinham que estar em sincronia com o regime, caso não, eram considerados “comunistas”.

Na obra, Orwell mostra o grande controle que o “Grande Irmão” – como é conhecido o a figura mais alta do regime – sobre as pessoas. Os movimentos são todos vigiados por câmeras e tudo é pensado e montado de uma forma que as pessoas aceitem aquele sistema e nunca saíam daquilo. Exceto os moradores de zonas periféricas. Essas pessoas, Winston Smith vê como a única chance de uma verdadeira mudança no mundo.

Se é que havia esperança, a esperança só *podia* estar nos proletas, porque só ali, naquelas massas desatendidas, naquele enxame de gente, oitenta e cinco por cento da população da Oceânia, havia possibilidade de que se gerasse a força capaz de destruir o Partido. [...] Os proletas, porém, se de algum modo acontecesse o milagre de que se conscientizassem da força que possuíam, não teriam necessidade de conspirar. Bastava que se sublevassem e se sacudissem, como um cavalo sacode para expulsar as moscas (ORWELL, 2009. pp.88-89).

Ainda é possível analisar a vigilância também em relação à mídia. Quando uma pessoa é vista como um inimigo para o governo, essa pessoa é “apagada” (ORWELL, 2009). Isso é realizado por meio de edições que fazem com que essa pessoa suma de tal forma que quando alguém procurar algum documento ou notícia sobre ela, não encontre, pois já foi tudo “apagado”. Se trouxermos essa reflexão para o Brasil, em especial esse controle sobre a mídia, vemos durante a ditadura militar uma forte censura nos jornais (MORAIS, 1994). Antes de publicar qualquer conteúdo, o mesmo passava por funcionários do governo, que avaliavam se aquela informação poderia ou não ser publicada. O que era considerado não benéfico para o governo, eles retiravam.

Trazendo esse ponto do controle dos veículos de comunicação para o Brasil de 2018 em diante, é possível ainda fazer uma correlação. No país, o governo e a imprensa vivem um grande impasse, onde o mesmo sempre rebate as informações publicadas pelos veículos e busca desmentir e criar novas narrativas. O governo buscou deslegitimar de tal forma os veículos de comunicação (considerando os inimigos), que uma parte dos apoiadores do governo acabam aceitando qualquer dado ou narrativa passado pelo governante, sem ao menos questionar. Foram registradas até mesmo agressões a profissionais da imprensa, como no dia 03 de maio de 2021. Nesta data, apoiadores de Bolsonaro participaram de uma manifestação a favor do político em frente ao Palácio do Planalto, em Brasília. No ato, profissionais da imprensa que estavam fazendo a cobertura foram agredidos. Um fotógrafo e um motorista do jornal ‘O Estado de São Paulo’ receberam agressões físicas – o fotógrafo foi derrubado e chutado pelas costas e ainda tomou um soco no estômago –. Outros jornalistas que estavam no local foram hostilizados pelos apoiadores (KADANUS, 2020).

Temos também um outro exemplo de deslegitimação, mas agora em relação à ciência, como o caso da vacina Coronavac. Assim que o governador de São Paulo João Dória anunciou ela como um imunizante sendo produzida em São Paulo e depois de tecer duras críticas ao presidente Jair Bolsonaro, o gestor federal deslegitimou o produto e disse que nem compraria as doses (PORTAL UOL, 2020). Meses após fazer outras críticas em relação a vacina, a mesma foi aprovada pela Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e o presidente mudou o discurso dizendo que era uma vacina do Brasil (GUILLINO e MAIA, 2021). A afirmação do presidente foi feita após o governador de São Paulo começar a vacinação sem esperar a distribuição do Ministério da Saúde, pois o Instituto Butantan, que produz o imunizante em parceria com um laboratório chinês fica em São Paulo.

Outro ponto é em relação a como essa narrativa é colocada. O secretário de cultura, Mário Frias publicou no dia 11 de março de 2021 um trecho do filme “A Lista de Schindler”, em que mostra trabalhadores judeus em guetos dizendo que o serviço deles é essencial. O secretário fez uma comparação com os serviços tidos como essenciais no Brasil durante a pandemia, dizendo que essencial é todo trabalho que coloca comida dentro de casa (STUCK, 2021). A comparação gerou revolta e até mesmo repúdio da Confederação Israelita no Brasil, pois o período nazista culminou na morte de mais de 5 milhões de judeus, que foram obrigados a deixar as suas casas e abrir mão da dignidade em prol de uma ideologia racista (CONFINO, 2016). Ainda sobre esse ponto de criação de narrativas, o controle ideológico da opinião é feito há anos em território brasileiro, onde a sociedade é controlada pelos governos ou pelos grupos dominantes na sociedade, econômicos ou políticos, e isso pode vir se intensificando ao longo dos anos (CARDOSO, 2015).

5 | AS MULHERES NAS OBRAS DE ORWELL

Orwell em seus livros trata a mulher de uma forma sexual e interesseira. Podemos ver isso no livro “A Flor da Inglaterra”. Na obra, o personagem principal Gordon Comstock vive dizendo para si mesmo e para a amada que ela não iria se casar com ele porque o mesmo era pobre e que ela estava com ele por pena. Ele rasga elogios para a beleza da personagem, mas sempre mantém um pé atrás. É possível perceber que o personagem joga suas próprias frustrações na figura feminina, se colocando como coitado e ainda mais para baixo, enquanto a mulher só de estar com ele é errada.

Outra figura feminina importante neste livro é a irmã de Gordon, a Julia – mesmo nome da personagem principal do livro “1984”. A irmã abriu mão de várias oportunidades e também foi privada, para que o Gordon pudesse se dar bem na vida e crescer. Ela aceitou todas as imposições e decisões da família, pois foi ensinada que precisava fazer isso para que o irmão tivesse condições melhores. A Julia se mata de trabalhar e sempre que o irmão pede, ela empresta dinheiro, mesmo sabendo que ele não vai devolver. Ela ainda fica triste ao ver o irmão abrir mão de tudo, mas mesmo assim continua ajudando ele.

No Brasil, o machismo pode ser percebido pelos números de violência contra a mulher e feminicídios registrados. Somente em Mato Grosso do Sul foram registradas 39 mortes de mulheres, sendo 11 em Campo Grande no ano de 2020. Inclusive a Polícia Civil alegou que o ano foi cruel com as mulheres sul-mato-grossenses (REZENDE, 2021).

Como citado anteriormente, na obra “1984” tem outra personagem chamada Julia. A mesma era como uma rebelde para o regime, pois não seguia as regras como não se relacionar com as pessoas aprovadas pelo partido. Ela se envolveu com outros homens e inclusive com o personagem principal. As “escapadas” deles para se encontrarem os colocam na mira do partido e os dois acabam sendo presos e torturados. Infelizmente essa situação da tortura vindo de autoridades, também esteve presente no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985).

Mulheres consideradas “inimigas” do governo militar foram torturadas e estupradas. Em relato sobre a vida dos próprios pais durante o regime militar, Leitão (2017) conta sobre uma das violências psicológicas que a mãe dele, Míriam Leitão, viveu. A jovem foi colocada nua em um auditório escuro do 38º Batalhão de Infantaria, em Vila Velha, com uma serpente de quase três metros de comprimento que poderia chegar a 30kg.

Minha mãe tinha dezenove anos e estava grávida havia um mês do meu irmão mais velho, Vladimir. Ela não sabe por quanto tempo ficou ali naquele auditório. Horas? Um dia? O importante é que ficou tempo suficiente para que a cobra pudesse abocanhá-la, como no meu pesadelo – o que graças a Deus, não aconteceu. Míriam ficou imóvel, estática, pois lembrou que o animal é atraído pelo movimento (LEITÃO, 2017, pp.56-57).

A prisioneira foi uma de tantas outras que sofreram nesse período. Outra pessoa citada é Inês Etienne Romeu, que integrava a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR)

e foi presa – única mulher na história do Brasil condenada à prisão perpétua e a última presa da ditadura a ser libertada – em maio de 1971. Ela foi uma das presas políticas mais torturadas do Brasil, pois teve que deitar nua no chão encharcado quando a temperatura da região beirava 0 graus e ainda foi estuprada (LEITÃO, 2017).

No livro “312”, Arbex (2015) também cita casos de tortura a mulheres que eram presas pelos militares, como Carmela que atuava contra os militares em um partido comunista e foi presa. A mesma chegou a ser presa mais de três vezes e em uma delas chegou ao presídio com o dente quebrado. Ela foi submetida à várias sessões de espancamento. No Brasil foi criado depois de anos a Lei Maria da Penha, que luta pelo fim da violência contra a mulher. Em relação à violência sofrida na ditadura, muitos dos criminosos não pagaram pelos crimes que cometeram graças à forma como foi utilizada a Lei da Anistia (LEITÃO, 2017).

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os livros de George Orwell e fazer um comparativo com o Brasil foi possível encontrar algumas características em comum, principalmente quando pegamos os períodos da ditadura e da pandemia da covid-19. Esses dois momentos mostram uma política no país que busca de certa forma manipular a opinião pública e criar narrativas, colocando os opositores do governo como inimigos do povo brasileiro.

O presente trabalho possibilitou refletir sobre um dos momentos mais difíceis que a democracia brasileira passou, com a tomada de poder pelos militares em 1964. Ao utilizar como desculpa que o país corria risco de ser tomada pelos comunistas, os militares implantaram censura e perseguição. A população dificilmente tinha informações sobre o que realmente estava ocorrendo no país, pois a imprensa não podia noticiar e quando a informação vazava, logo era “abafada”, pois se dizia que aquele era um inimigo do povo. A pressão para mudança vinha de fora do país, pois quando a mídia internacional descobria as barbáries cobrava do governo militar uma resposta.

No caso da pandemia de covid-19, o presidente Jair Bolsonaro buscou a todo momento criar narrativas que o colocavam como solução dos problemas no país, como indicação de medicamento sem comprovação científica para o tratamento e indo as ruas para demonstrar a população que era seguro, mesmo não sendo, voltar à normalidade. O presidente atacou diretamente os veículos de comunicação, em uma tentativa de colocar somente a narrativa dele como fonte oficial de informação e buscou a todo momento atacar as pessoas que não concordavam com ele. Sendo assim, percebemos uma tentativa até mesmo de “cópia” dos regimes tão criticados nos livros de George Orwell.

Para que esse tipo de situação não ocorra mais é importante que o país tenha mecanismos que ajudem a relembrar a histórias, onde a população possa saber o que ocorreu e como ocorreu, para evitar que aconteça novamente. Um exemplo disso é a

Alemanha. O país viveu o nazismo por 12 anos (1933-1945) e presenciou perseguição a judeus, comunistas e povos tidos como inferiores, além da invasão a outros países. Após perder a guerra, a Alemanha foi dividida entre os países vencedores. Para que o país não vivesse novamente um regime como o nazista, os campos de concentração foram conservados e na escola os alunos aprendem o quão mortal foi o nazismo para a sociedade. Já no Brasil, ainda colocam em dúvida a culpa dos militares, justificando que toda a tortura e perseguição foram “necessárias”.

Para que essas democracias existam nos países é necessário que exista a oposição política ao governo, para ter um contrapeso. A oposição partidária oportuniza discussões e a busca por caminhos melhores que atendam a sociedade. Além disso é importante que existam instituições que mantenham esse regime democrático. Se não existir uma autoridade legítima que lute contra os abusos, esses vão conseguir acabar com a crença da população na eficácia daquele governo e preparar espaço para um regime autoritário.

Por fim, apesar de todos os problemas citados anteriormente na política brasileira, o país precisa de pessoas que queiram governar e oportunizar melhores condições de vida a população. Alguém terá que governar o país e precisamos de pessoas que realmente tenham boas intenções ao exercer essa função, para que ela não fique na mão de interesses autoritários.

REFERÊNCIAS

APPLEBAUM, Anne. **A fonte vermelha**: a guerra de Stalin na Ucrânia. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

ARBEX, Daniela. **Cova 312**. São Paulo: Geração Editorial, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A miséria da política**: crônicas do lulopetismo e outros escritos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CONFINO, Alon. **Um mundo sem judeus**: da perseguição ao genocídio. São Paulo: Cultrix, 2016.

DAVISON, Peter. **Uma vida em cartas**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GUILLINO, Daniel e MAIA, Gustavo. Bolsonaro diz que vacina é do Brasil, ‘não de nenhum governador’, mas volta a criticar a Coronavac. O Globo, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-vacina-do-brasil-nao-de-nenhum-governador-mas-volta-criticar-coronavac-24843632>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

HITLER, Adolf. **Minha Luta**. São Paulo: Centauro, 2016.

KADANUS, Kelli. Manifestante pró-Bolsonaro agride profissionais da imprensa em ato na Praça dos Três Poderes. Gazeta do Povo, 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/apoiadores-bolsonaro-agressao-imprensa/>. Acesso em: 08 de maio de 2021.

LEITÃO, Matheus. **Em nome dos pais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

MORAIS, Fernando. **Chatô: o rei do Brasil - a vida de Assis Chateaubriand**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2018.

ORWELL, George. **A flor da Inglaterra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Na pior em Paris e Londres**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. **O que é o fascismo?** e outros ensaios. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

_____. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

OVERY, Richard. **Os ditadores: A Alemanha de Hitler e a Rússia de Stálin**. Lisboa: Bertrand Editora, 2005.

PORTAL UOL. **Bolsonaro volta a atacar Dória e diz que governo não vai comprar vacina de SP**. Uol, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/videos/2020/10/29/bolsonaro-volta-a-atacar-doria-e-diz-que-governo-nao-vai-comprar-vacina-de-sp.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

REMNICK, David. **O tumulto de Lênin: os últimos dias do Império soviético**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

REZENDE, Graziela. **Polícia de MS fala em 'ano cruel' com a mulher em balanço de feminicídios: veja os canais de atendimento**. G1-MS, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2021/01/06/policia-de-ms-fala-em-ano-cruel-com-a-mulher-em-balanco-de-femicidios-veja-os-canais-de-atendimento.ghtml>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

SANDER, Roberto. **1968: quanto a Terra tremeu**. 1 ed. São Paulo: Vestígio, 2018.

SIMÕES, Eduardo. **Bolsonaro diz defender Brasil contra o comunismo e promete "curar" lulistas com trabalho**. Reuters, 2018. Disponível em: <https://cn.reuters.com/article/politica-eleicao-bolsonaro-curalulista-idBRKCN1MH017-OBRDN>. Acesso em: 06 de maio de 2021.

SINGER, André; GOMES, Mário Hélio; VILLANOVA, Carlos e DUARTE, Jorge. **No Planalto, com a Imprensa/Entrevistas de secretários de Imprensa e porta-vozes: de JK a Lula**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

STUCK, Jean-Philip. **Secretário de Bolsonaro faz analogia absurda entre Holocausto e combate à pandemia**. Deutsch Welle. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/secret%C3%A1rio-de-bolsonaro-faz-analogia-absurda-entre-holocausto-e-combate-%C3%A0-pandemia/a-56853342>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

VILLA, Marco Antônio. **A ditadura à brasileira – 1964-1985: A democracia golpeada à esquerda e à direita**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

CAPÍTULO 8

O DESCASO DO ESTADO COM O ABANDONO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A ESTIGMATIZAÇÃO DA SOCIEDADE COM CASAIS HOMOAFETIVOS QUANDO ADOPTAR

Data de aceite: 01/11/2021

Data de submissão: 09/08/2021

Ághata Cristina da Costa Dupin

Filiação: Andréa Cristina da Costa Dupin e
Wagner Antonio Batista Dupin
Universidade Católica Dom Bosco-UCDB
Campo Grande/MS
<https://orcid.org/0000-0002-4729-237>

RESUMO: A pesquisa acerca do Descaso do Estado com o abandono das crianças e adolescentes e a estigmatização da sociedade com casais homoafetivos teve por objetivo trazer as mudanças em cada contexto histórico vivido pela sociedade até os dias atuais, como a adoção passou a ser vista e como ela se concretizou no Direito. As diferentes formas que ela foi vista por cada sociedade e, principalmente, como ela está positivada hoje no Brasil. Além de demonstrar projetos que são voltados a ajudar crianças no sistema de adoção, projetos que tentam facilitar e incentivar a adoção legal. Foram realizadas pesquisas presenciais e virtuais, por conta da pandemia de Covid-19 para obtenção de respostas para determinadas perguntas. No decorrer do artigo será possível perceber que os casais do mesmo sexo ainda são minorias, mas já ocupam um espaço no interesse em adotar. Contudo, a participação do Estado em cada período histórico até os dias atuais será analisada, além de expor a maneira contratualista que o Estado enxergava as crianças e adolescentes abandonados, estes

foram considerados os meios para os fins das famílias que não conseguiram ter filhos biológicos, o Estado não se importava com as condições das famílias, se importava apenas em se “livrar dos problemas” o mais rápido possível, ou seja, o Estado, autoridade superior, se tornou uma autoridade negligente com o futuro da própria nação. Com o consentimento do povo ou com a falta deste, o Estado arbitrava da forma que convinha a ele, até os dias atuais os governantes continuam lutando para que seja perpétua essa forma de governo, mas, o povo brasileiro percebeu que tem o direito de falar e o direito de ser ouvido, pois, a máquina do Estado precisa da ajuda dos habitantes para poder girar, e os operários desta grande máquina cansaram de injustiças e desigualdades, uma vez que todos são dignos de tudo o que a Constituição de 1988 garante.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Adoção. 2. Brasil.. 3. Estado. 4. Homossexuais. 5. Criança e adolescente.

THE STATE'S NECESSITY WITH THE ABANDONMENT OF CHILDREN AND ADOLESCENTS AND THE SIGMATIZATION OF THE SOCIETY WITH COUPLES HOMOAFECTIVES WHEN ADOPTIING

ABSTRACT: The research on the State's neglect with the abandonment of children and adolescents and the stigmatization of society with same-sex couples aimed to bring changes in each historical context experienced by society to the present day, how adoption came to be seen and how it materialized in Law. The different ways

in which it was seen by each society and, mainly, how it is recognized today in Brazil. In addition to demonstrating projects that are aimed at helping children in the adoption system, projects that try to facilitate and encourage legal adoption. Face-to-face and virtual surveys were carried out on account of the Covid-19 pandemic to obtain answers to certain questions. Throughout the article, it will be possible to notice that same-sex couples are still minorities, but already occupy a space in the interest in adopting. However, the participation of the State in each historical period up to the present day will be analyzed, in addition to exposing the contractualist way that the State saw abandoned children and adolescents, these were considered the means to the ends of families who were unable to have biological children, the State did not care about the conditions of the families, it only cared about “getting rid of the problems” as quickly as possible, that is, the State, superior authority, became a negligent authority with the future of the nation itself. With the consent of the people or lack thereof, the State arbitrated in the way that suited it, until today the rulers continue to fight for this form of government to be perpetual, but the Brazilian people realized that they have the right to speak and the right to be heard, because the State machine needs the help of the inhabitants to be able to turn, and the workers of this great machine are tired of injustices and inequalities, since everyone is worthy of everything that the Constitution of 1988 guarantees.

KEYWORDS: 1. Adoption. 2. Brazil. 3. State. 4. Homosexuals. 5. Children and Adolescents.

1 | INTRODUÇÃO

Quando a Carta Magna foi promulgada, diversos direitos e garantias fundamentais foram incluídos, por exemplo, direito a saúde, educação, segurança, entre outros, garantias e direitos que são violados quando diz respeito a criança e adolescentes que estão inseridos no sistema de adoção, excluindo as crianças que são moradoras de rua e nem sequer estão no sistema, e o ponto mais revoltante é a indiferença do Estado diante dessa situação, e como, desde o início dos tempos ele foi negligente com as crianças e adolescentes abandonadas pelos próprios pais.

São justamente esses pontos que o artigo a seguir trará, além de expor como o preconceito e crença fanática podem atrapalhar um casal, do mesmo sexo, no processo de adoção.

Como vidas com potencial de amor, carinho, suporte podem ser barradas por conta da orientação sexual de alguém.

Entretanto, vale frisar a importância das mudanças no instituto de adotar e em como as crianças e adolescentes começaram a ser vistos como seres humanos.

2 | CONTEXTO HISTÓRICO DA ADOÇÃO NO MUNDO

O conceito histórico do que é a família, principalmente a brasileira, sofreu e sofre modificações, essas mudanças cresceram exponencialmente nos últimos 10 anos, com a reconstrução do significado do núcleo familiar e a possibilidade de adotar.

O instituto de adotar existe no Planeta Terra muito antes de o Direito positivar o

mesmo, ou seja, nos primórdios da vida humana, os homens adotavam as crianças e adolescentes órfãos, mas, é claro que, a adoção foi afetada pelas diversas fases que a humanidade teve. Outrossim, quando a igreja influenciava as cidades, a adoção teve a sua finalidade delimitada nos princípios da época; quando os gregos, romanos e outros povos adotavam, a adoção era vista por um ângulo diferente. Uma frase escrita em 2012, em um livro comentado acerca da Nova Lei da Adoção resume de forma clara o posicionamento anterior:

“O instituto da adoção é vetusto, presente nos fragmentos das legislações mais remotas que se tem notícia. A reiteração em todas as eras, a evidencia o enorme significado de utilidade e importância com que se apresentou ao longo da história.” (RIBEIRO; SANTOS E SOUZA, 2012, p.67).

Para que se possa entender a evolução histórica da adoção é preciso voltar 1.700 a.C, quando o Código de Hamurabi legislou sobre adoção, é o primeiro documento físico que dissertou sobre o tema.

XI - ADOÇÃO, OFENSAS AOS PAIS, SUBSTITUIÇÃO DE CRIANÇA

185º - Se alguém dá seu nome a uma criança e a cria como filho, este adotado não poderá mais ser reclamado.

186º - Se alguém adota como filho um menino e depois que o adotou ele se revolta contra seu pai adotivo e sua mãe, este adotado deverá voltar à sua casa paterna.

187º - O filho de um dissoluto a serviço da Corte ou de uma meretriz não pode ser reclamado.

188º - Se o membro de uma corporação operária, (operário) toma para criar um menino e lhe ensina o seu ofício, este não pode mais ser reclamado.

189º - Se ele não lhe ensinou o seu ofício, o adotado pode voltar à sua casa paterna.

190º - Se alguém não considera entre seus filhos aquele que tomou e criou como filho, o adotado pode voltar à sua casa paterna.

191º - Se alguém que tomou e criou um menino como seu filho, põe sua casa e tem filhos e quer renegar o adotado, o filho adotivo não deverá ir-se embora. O pai adotivo lhe deverá dar do próximo patrimônio um terço da sua quota de filho e então ele deverá afasta-se. Do campo, do horto e da casa não deverá dar-lhe nada.

192º - Se o filho de um dissoluto ou de uma meretriz diz a seu pai adotivo ou a sua mãe adotiva: “tu não és meu pai ou minha mãe”, dever-se-á cortar-lhe a língua.

193º - Se o filho de um dissoluto ou de uma meretriz aspira voltar à casa paterna, se afasta do pai adotivo e da mãe adotiva e volta à sua casa paterna, se lhe deverão arrancar os olhos.

194º - Se alguém dá seu filho a ama de leite e o filho morre nas mãos dela, mas a ama sem ciência do pai e da mãe aleita um outro menino, se lhe deverá convencê-la de que ela sem ciência do pai e da mãe aleitou um outro menino e cortar-lhe o seio.

195º - Se um filho espanca seu pai se lhe deverão decepar as mãos.

Quando a pessoa lê com o pensamento construído hoje, tais “leis” são vistas como agressivas, torturantes e sem escrúpulos, entretanto, é necessário lembrar que se adequava com a forma de vida que os povos tinham naquela época.

Por seguinte, foi Roma que “solidificou” a adoção com a criação e sanção da Lei das XII Tábuas, no entanto, o povo romano defendia a adoção, pois era uma forma de não acabar com a família, tinha por objetivo perpetuar a espécie humana e, para isso três modalidades de adoção foram criadas: *arrogatio*, *adoptio* e *adoptio per testamentum*.

Ademais, o cenário mudou drasticamente no encabeçamento da Idade Média, um período histórico no qual a Igreja influenciava as sociedades, ou seja, a adoção começou a ser vista com maus olhos, pois a Igreja pregava que somente os filhos legítimos eram merecedores do legado e bens da família, tal posicionamento resultou em milhares de crianças e adolescente em situações desumanas. Ainda na Idade Média, no século XIX, a possibilidade adotar foi reformulada pelo Imperador Napoleão Bonaparte, no Código Napoleônico, a mudança foi necessária, uma vez que, o Imperador não teve herdeiros e pretendia deixar seu sobrinho no poder e para que isso pudesse acontecer o sobrinho precisaria ser considerado filho legítimo de Bonaparte.

A adoção sofreu diversas transformações no decorrer dos séculos para ser o que ela é hoje, para ter uma importância fundamental na vida de milhares de crianças e adolescentes ao redor do mundo.

3 I CONTEXTO HISTÓRICO DA ADOÇÃO NO BRASIL

No Brasil, em 1693, já possuía indícios de tal instituto, pois, naquele século existia a Lei ao Desamparo de Crianças, além do mais, as crianças eram abandonadas e encontradas vagando nas ruas das cidades e, esses infantes eram conhecidos como “expostos”, de acordo com Silva (2017). Como o Estado não possuía condições financeiras para ser responsável por tais crianças, elas eram destinadas a orfanatos ou creches ou poderiam ser adotadas por alguma família.

3.1 Roda dos Expostos

Ainda de acordo com Silva (2017), foi criada a Roda dos Expostos para que a quantidade de crianças abandonadas diminuísse e, futuramente elas seriam aproveitadas pelo Estado, como mão de obra.

De acordo com a Santa Casa de São Paulo a Roda dos Expostos era feita da seguinte maneira:

“Formada por uma caixa dupla de formato cilíndrico, a roda foi adaptada no muro das instituições caridosas. Com a janela aberta para o lado externo, um espaço dentro da caixa recebia a criança após rodar o cilindro para o

interior dos muros, desaparecendo assim a criança aos olhos externos; dentro da edificação a criança era recolhida, cuidada e criada até se fazer independente".

Muitas crianças faleceram por conta da situação desumana em que viviam, os seus princípios e garantias fundamentais eram agredidos diariamente até a sua morte.

O decreto nº 16.300 de 31 de dezembro de 1923 extinguiu a Roda dos Expostos.

3.2 Código Civil de 1916

Ademais, nos meados do século XIX e no início do século XX, o instituto da adoção voltou a ser discutida no âmbito legal, mais precisamente com a promulgação do revogado Código Civil de 1916. Com o Código Civil de 1916, o Estado se preocupou em formular políticas públicas para ajudar as crianças desamparadas, a lei tinha muitas restrições e apresentava resistência dos legisladores.

No revogado Código Civil de 1916, a adoção estava disposta da seguinte maneira, no Capítulo V:

Art. 368 - Só os maiores de 50 anos sem prole legítima ou legitimada podem adotar.

Art. 369 - O adotante há de ser, pelo menos 18 (dezoito) anos mais velho que o adotado.

Art. 370 - Ninguém pode ser adotado por duas pessoas, salvo se forem marido e mulher.

Art. 371 - Enquanto não der contas de sua administração, e saldar o seu alcance, não pode o tutor ou curador adotar o pupilo, ou o curatelado.

Art. 372 - Não se pode adotar sem o consentimento da pessoa, debaixo de cuja guarda estiver o adotando, menor ou interdito.

Art. 373 - O adotado, quando menor, ou interdito, poderá desligar-se da adoção no ano imediato ao em que cessar a interdição, ou a menoridade.

Art. 374 - Também se dissolve o vínculo da adoção:

I - Quando as duas partes convierem.

II - Quando o adotado cometer ingratidão contra o adotante.

Art. 375 - A adoção far-se-á por escritura pública, em que se não admite condição, nem termo.

Art. 376 - O parentesco resultante da adoção limita-se ao adotante e ao adotado, salvo quanto aos impedimentos matrimoniais, a cujo respeito se observará o disposto no art. 182 n.º III e IV.

Art. 377 - A adoção produzirá os seus efeitos ainda que sobrevenham filhos ao adotante, salvo se pelo fato do nascimento, ficar provado que o filho estava concebido no momento da adoção.

Art. 378 - Os direitos e deveres que resultam do parentesco natural não se extinguem pela adoção, exceto o pátrio poder, que será transferido ao pai natural para o adotivo.

Tanto a Roda dos Expostos quanto o Código Civil de 1916 não se preocupavam com a criança, seu foco era agradar os adotantes, ou seja, os infantes acabam a mercê da vida, da sua própria sorte, pois elas não possuíam algum tipo de assistência social ou psicológica.

3.3 Lei nº 3.133/57

Entretanto, em 1957, no governo de Juscelino Kubitschek, a vontade do adotado ganhou mais espaço e trouxe pequenas mudanças significativas, como: só maiores de 30 anos poderiam adotar, o adotado precisa dar seu consentimento para que a adoção seja feita, entre outros.

A Lei nº 3.133/57 tinha a seguinte redação:

Art. 1º Os artigos 368, 369, 372, 374 e 377 do Capítulo V - Da Adoção - do Código Civil, passarão a ter a seguinte redação:

Art. 368. Só os maiores de 30 (trinta) anos podem adotar.

Parágrafo único. Ninguém pode adotar, sendo casado, senão decorridos 5 (cinco) anos após o casamento.

Art. 369. O adotante há de ser, pelo menos, 16 (dezesseis) anos mais velho que o adotado.

Art. 372. Não se pode adotar sem o consentimento do adotado ou de seu representante legal se fôr incapaz ou nascituro.

Art. 374. Também se dissolve o vínculo da adoção:

I. Quando as duas partes convierem.

II. Nos casos em que é admitida a deserção.

Art. 377. Quando o adotante tiver filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, a relação de adoção não envolve a de sucessão hereditária.

Art. 2º No ato da adoção serão declarados quais os apelidos da família que passará a usar o adotado.

Parágrafo único. O adotado poderá formar seus apelidos conservando os dos pais de sangue; ou acrescentando os do adotante; ou, ainda, somente os do adotante, com exclusão dos apelidos dos pais de sangue.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

3.4 Lei nº 4.655/65

Seguindo uma lógica de evolução e modernidade, em 1965, no governo de Castelo

Branco, a Lei nº 4.665/65 foi sancionada e futuramente revogada, as modificações mais notórias foram a equiparação do adotado com os filhos legítimos, a irrevogabilidade da adoção legítima e a adoção legítima.

A Lei nº 4.655/65 foi redigida da seguinte maneira:

Art. 1º É permitida a legitimação do infante exposto, cujos pais sejam desconhecidos ou hajam declarado por escrito que pôde ser dado, bem como do menor abandonado pròpriamente dito até 7 (sete) anos de idade, cujos pais tenham sido destituídos do pátrio poder; do órgão da mesma idade, não reclamando por qualquer parente por mais de um ano; e, ainda, do filho natural reconhecido apenas pela mãe, impossibilitado de prover a sua criação.

§ 1º Será também permitida a legitimação adotiva, em favor do menor, com mais de 7 (sete) anos, quando à época em que completou essa idade, já se achava sob a guarda dos legitimantes, mesmo que êstes não preenchessem então as condições exigidas.

§ 2º A legitimação só será deferida após um período mínimo de 3 (três)anos de guarda do menor pelos requerentes. Para êsse efeito, será computado qualquer período de tempo, desde que a guarda se tenha iniciado antes de completar o menor de 7(sete) anos.

Art. 2º Sòmente poderão solicitar a legitimação adotiva dos menores referidos no artigo anterior os casais cujo matrimônio tenha mais de 5 (cinco) anos e dos quais pelo menos um dos cônsoles tenha mais de 30 (trinta) anos de idade, sem filhos legítimos, legitimados ou naturais reconhecidos.

Parágrafo único. Será dispensado o prazo de 5 (cinco) anos de matrimônio provada a esterilidade de um dos cônsoles, por perícia médica, e a estabilidade conjugal.

Art. 3º Autorizar-se-á, excepcionalmente, a legitimação ao viúvo, ou viúva, com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade, provado que o menor esteja integrado em seu lar e onde viva há mais de 5 (cinco) anos.

Art. 4º Os cônjuges desquitados, havendo começado a guarda do menor, no período de prova, na constância do matrimônio, e concordando sòbre ela após a terminação da sociedade conjugal, podem requerer a legitimação, obedecido, quanto à guarda e proteção, o disposto nos art. 325, 326 e 327, do Código Civil.

Art. 5º Com a petição serão oferecidos certidão de casamento, atestado de residência, fôlha de antecedentes, prova de idoneidade moral e financeira, atestado de inexistência de filhos prova de abandono do menor e destituição do pátrio poder, bem como atestado de sanidade física, provando que nenhum dos requerentes sofre de moléstia contagiosa.

§ 1º O Juiz, tendo em vista as conveniências do menor, o seu futuro e bem - estar, ordenará, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, as diligências e sindicâncias que julgar necessárias, correndo, contudo o processo em segredo de justiça.

§ 2º Feita a prova e concluídas as diligências, o Juiz, ouvido o Ministério Público, proferirá sentença da qual caberá recurso de reexame para o Tribunal de Justiça, com efeito suspensivo.

§ 2º Feita a prova e concluídas as diligências, o juiz, ouvido o Ministério Público, proferirá sentença, da qual caberá apelação, com efeito suspensivo. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

Art. 6º A sentença deferindo a legitimação terá efeitos constitutivos devendo ser inscrita, mediante mandando no Registro Civil, como se se tratasse de registro fora do prazo, no qual se consignará os nomes dos pais adotivos como pais legítimos e os nomes dos ascendentes dos mesmos. O mandado será arquivado, dêle não podendo o oficial fornecer certidões.

§ 1º Nas certidões do registro nenhuma observação poderá constar sôbre a origem do ato.

§ 2º O registro original do menor será anulado, também por mandando do Juiz, o qual será arquivado, VETADO.

§ 3º Feita a inscrição, cessam os vínculos da filiação anterior, salvo para os efeitos do art. 183 do Código Civil.

Art. 7º A legitimação adotiva é irrevogável, ainda que aos adotantes venham a nascer filhos legítimos, aos quais estão equiparados aos legitimados adotivos, com os mesmo direitos e deveres estabelecidos em lei.

Art. 8º A violação do segredo estabelecido neste capítulo, salvo decisão judicial, sujeitará o funcionário responsável às penas do art.325 do Código Penal.

Parágrafo único. ...VETADO... A critério do Juiz, para salvaguarda de direitos... VETADO...poderão ser fornecidas certidões...VETADO...

Art. 9º O legitimado adotiva tem os mesmos direitos e deveres do filho legítimo, salvo no caso de sucessão, se concorrer com filho legítimo superveniente à adoção (Cód. Civ. § 2º do art. 1.605).

§ 1º O vínculo da adoção se estende à família dos legitimantes, quando os seus ascendentes derem adesão ao ato que o consagrou.

§ 2º Com a adoção, cessam os direitos e obrigações oriundos, da relação parentesco do adotado com a família de origem.

Art. 10. A decisão confere o menor o nome do legitimante e pode determinar a modificação do seu pré nome, a pedido dos cônjuges.

Art. 11. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

3.5 Lei nº 6.697/79

Em 1979, no governo de João Figueiredo, foi sancionada a Lei nº 6.697/79,

conhecida como Código de Menores, a lei revogou a legitimação adotiva da Lei nº 4.655/65 e introduziu a legitimação plena, ou seja, a adoção passou a ter duas modalidades: a adoção simples (era norteadada pelos princípios do Código Civil de 1916 e indicada para os menores de até 18 anos de idade) e a adoção plena (era destinada para os menores de até 7 anos de idade e a sentença era mais complexa, tornava o registro anterior sem efeitos).

Com essa nova Lei e redação, ficou mais nítido que não haveria diferenças entre os filhos consanguíneos e os adotados, seriam tratados como iguais no âmbito jurídico. Sendo assim, o posicionamento da doutrinadora Maira Helena Diniz encaixa perfeitamente:

“Com base nesse princípio da igualdade jurídica de todos os filhos, não se faz distinção entre filho matrimonial, não-matrimonial ou adotivo quanto ao poder familiar, nome e sucessão; permite-se o reconhecimento de filhos extramatrimoniais e proíbe-se que se revele no assento de nascimento a ilegitimidade simples ou espuriada”. (DINIZ, 2008, p. 27).

Sendo assim, os filhos são considerados filhos sem distinção, sem segregação, pois quando o adotado integra uma família, ele deve ser tratado e respeitado como o filho biológico é, uma vez que o amor dos adotantes não difere o parentesco consanguíneo.

3.6 Lei nº 8.069/1990- Estatuto da Criança e do Adolescente

Em 1990, no governo de Fernando Collor, a Lei nº 8.069/1990 foi sancionada, conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe mudanças maiores e mais significativas para a sociedade brasileira, como: mudar o termo “menor” para crianças (até 12 anos de idade incompletos) e adolescentes (entre 12 e 18 anos de idade); a adoção passou a ser plena; o instituto de adotar não era mais caracterizado como um negócio jurídico, ou seja, deixou no passado a premissa de que servia apenas para perpetuar a espécie.

A lei garantiu que a criança ou adolescente era alguém esperado, desejado pela mãe e/ou pelo pai, como precaução a lei expôs o direito fundamental da criança e do adolescente:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Quando a criança ou adolescente é adotada, todo o processo e diligências estão

amparados no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei nº 12.010/2009, dessa forma, o Código Civil de 2002 não tenha dispositivos acerca da adoção.

No decorrer dos anos, o instituto da adoção passou por diversas mudanças, transformações para resultar na legislação que possuímos hoje, uma lei que ampara a criança e adolescente que estão no sistema esperando ser adotadas. Uma luta que passou por gerações para tentar amenizar o sofrimento de todos no sistema para adoção.

4 | GRUPO DE APOIO À ADOÇÃO MANJEDOURA

O Grupo de Apoio à Adoção Manjedoura, mais conhecido com GAAM, é um grupo que trabalha em Coxim, cidade do interior do Estado de Mato Grosso do Sul.

O GAAM foi fundado em 07/07/2004, é um grupo que tem por finalidade orientar, apoiar e incentivar a adoção legal de crianças e adolescentes de forma segura e irrevogável, também visa trabalhar em prol da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares.

O GAAM tem uma sede em Silviolândia, que atende as famílias carentes que moram nas redondezas e ali acontecem as confraternizações nas datas festivas.

Infelizmente, o GAAM não possui ajuda ou auxílio dos governos municipal, estadual ou federal, ou seja, tudo é doado e todas as pessoas envolvidas no grupo são voluntárias, são movidas pelo instinto da ajuda, da compaixão e solidariedade.

Com as informações dadas por uma das voluntárias do grupo, não existe mais o “abrigo”, lugar onde as crianças e adolescentes ficavam até encontrar uma nova família, atualmente, o termo foi substituído por “família acolhedora” soa mais afável para que a situação seja menos traumática, se possível.

A família acolhedora é amparada na Lei Municipal nº 1.737 de 04 de maio de 2016.

De acordo com lei, no máximo, 8 (oito) famílias podem se cadastrar no Serviço de Acolhimento Familiar-SAF, até o presente momento 7 (sete) famílias estão executando o serviço. O SAF tem por finalidade acolher crianças e adolescentes que estão com seus direitos violados, sobre medida de proteção. Infelizmente, não foi possível obter informação das famílias, se são hétero ou homossexuais.

Ainda acerca da família acolhedora em Coxim/MS, o programa conta com uma equipe técnica composta por:

- Uma coordenadora (assistente social);
- Uma psicóloga;
- Uma assistente social.

Até o dia de redigir o presente artigo, 11 (onze) crianças estão acolhidas, sendo 3 (três) grupo de irmãos, o coordenadoria procura deixar os irmãos juntos para evitar a perda

do laço fraternal, ademais, a faixa etária dessas crianças acolhidas hoje é de 1 (um) a 10 (dez) anos de idade.

De acordo com as informações, em Coxim não existe o Projeto Padrinho como é presente na capital.

5 | PROJETO PADRINHO

O projeto padrinho foi implantado no Estado de Mato Grosso do Sul em junho de 2000, esse ano completou 20 anos.

O projeto padrinho tem por objetivo proporcionar tanto ajuda material quanto ajuda afetiva com processos nas Varas da Infância e Juventude. Os padrinhos assumem um papel muito importante na vida dos apadrinhados, que não podem viver ou simplesmente, conviver com sua família biológica.

No Estado de Mato Grosso do Sul, o Tribunal de Justiça do Estado institucionalizou o Projeto Padrinho através da Resolução nº 429 no ano 2000, entretanto, hoje em dia é um projeto nacional por conta da Lei nº 13.509/2017, esta determina que todas as comarcas introduzam ações semelhantes ao Projeto Padrinho. O Projeto Padrinho compete a Coordenadoria da Infância e da Juventude.

No site do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul diz que 30 comarcas já possuem o Projeto Padrinho, um número razoável considerando o tamanho do Estado.

Todos os padrinhos são voluntários, por isso, como uma medida paliativa cada um passa pela equipe técnica do fórum pra realizar uma avaliação psicológica, pois, a segurança e bem-estar da criança e do adolescente são prioridades. Os candidatos primeiramente se cadastram no fórum e posteriormente, fazem a avaliação.

É importante frisar que existem 3 (três) tipos de padrinhos: afetivo, financeiro e prestador de serviço. Cada tipo tem direcionamentos diferentes, mas todos são cadastrados e permitidos a serem padrinhos.

- a) O padrinho financeiro disponibiliza ajuda monetária para comprar roupas, calçados, livros para os apadrinhados. Tudo acontece sob a supervisão da justiça;
- b) O padrinho prestador de serviço pode ser um dentista, cabelereiro, oftalmologista, entre outros, são voltados para o bem-estar e saúde dos apadrinhados, são serviços para as instituições onde ficam os apadrinhados.
- c) O padrinho afetivo é voltado para o resgate do convívio familiar, ou seja, é mais emocional, pois a criança ou adolescente não tem mais essa base com sua família biológica.

O padrinho ou madrinha podem ter fins de semana com os apadrinhados, podem até mesmo viajar, mas, é claro, que precisa de uma autorização judicial da juíza da vara da criança e da juventude e, essa autorização só será permitida depois de tempo de relacionamento entre o padrinho e apadrinhado. Além do mais, o padrinho pode adotar o

apadrinhado se quiser, mas para isso acontecer é necessário que o padrinho se cadastre no Cadastro Nacional da Adoção-CNA, fazer um curso e esperar o trâmite do processo, vale ressaltar que mesmo que a criança ou adolescente estejam apadrinhados, eles não saem da fila da adoção, ou seja, um casal pode adotar o apadrinhado.

Atualmente, 7 (sete) crianças estão afetivamente apadrinhadas em Campo Grande/MS, a quantidade não aumentou por conta da pandemia do Covid-19, pois as assistentes sociais precisam entrevistar os voluntários a padrinho ou madrinha.

Outro ponto relevante é acerca da desistência, tanto o padrinho quanto o apadrinhado podem desistir, com a desistência outro será procurado. A segurança e bem-estar da criança ou do adolescente são de suprema importância.

Pessoas heterossexuais são predominantes nos voluntários do Projeto Padrinho.

Todas as informações foram fornecidas por uma funcionária que trabalha no Projeto Padrinho, no fórum de Campo Grande/MS.

6 I RELATOS DE PESSOAS ADOTADAS

Para redigir o presente artigo, foi decidido que algumas pessoas seriam entrevistadas para que pudessem emitir sua opinião acerca do tema. Algumas respostas são chocantes outras foram mensagens de amor. Os entrevistados são indivíduos adotados e, por precaução e respeito seus nomes verdadeiros não serão utilizados, dessa forma os nomes a seguir são fictícios.

O relato de dois irmãos, ambos adotados pelo mesmo casal foram escolhido para mostrar a diferença de opiniões entre os dois.

José e seu irmão, João foram adotados quando crianças, eles tinham apenas 4 (quatro) anos de idade, não se sabe ao certo o que aconteceu com seus pais biológicos. Seus pais adotivos são heterossexuais.

José relatou que não veria problema se seus pais fossem homossexuais desde que eles pudessem dar amor, carinho, apoio, suporte e não maltratassem ele e o irmão, a orientação sexual seria irrelevante, pois os pais não teriam poder de mudar a orientação de José. Hoje, José é casado e tem 1 (uma) filha.

Por outro lado, João, não vê por essa perspectiva. João relatou que não aceitaria se seus pais adotivos fossem homossexuais, ele não queria ser conhecido como “o filho das bichinhas”, e ele também não aceitaria se seus filhos fossem homossexuais, “essas coisas não são de Deus e vão queimar no fogo do Inferno”, palavras proferidas por ele próprio. Hoje, João é casado e tem 2 (dois) filhos.

Como redatora desse artigo admito que as palavras de João me chocaram e entristeceram, pois, o ódio, nojo e raiva eram nítidos em sua fala. O mérito aqui não é o certo ou o errado, é simplesmente mostrar os dois lados da moeda.

7 | O ABANDONO DO ESTADO

O Estado abandonou e abandona seu povo, sem saúde, sem educação, sem segurança, praticamente dizendo que é cada um por si e não é diferente com as crianças e adolescentes abandonados pelos pais, essas e esses sofrem muito mais com a negligência do Estado é possível notar a indiferença, uma vez que, em muitos lugares no Brasil, as Organizações Não Governamentais ajudam os abandonados, ajuda provida por voluntários e por doações.

O Estado e seus governantes pensam apenas no lucro e em mão de obra barata, o povo brasileiro é guerreiro, sobrevive com o que pode e não vive a valiosa vida, pois problemas maiores ocupam o momento do prazer, da família. É possível demonstrar esse ponto na época em que a adoção era vista apenas como um negócio jurídico, uma forma de satisfazer os adotantes sem importar como o adotado reagiria diante da situação. Eram tratados como bastardos, e tinham dificuldade em conviver com todos da família.

No livro de Jorge Amado, o famoso “Capitães da Areia”, é possível ver e sentir como as crianças sem pais eram tratadas e como elas sobreviviam. A família que cada uma tinha era o próprio grupo, tornando admirável a forma que eles se defendiam e faziam de tudo para ajudar qualquer um que estivessem em perigo. A forma que o Estado não ajudou cada criança e adolescentes é revoltante e, piora porque nada mudou, “Capitães da Areia” continua tão atual quanto antes.

Um Estado que tem tudo para ser um Estado enorme, mas prefere concentrar suas forças na ganância, ambição e acaba destruindo seu próprio povo e os abandonados são os primeiros a serem destruídos. A negligência é por opção, opção de fechar os olhos e ignorar a realidade brasileira.

8 | ESTIGMATIZAÇÃO DOS CASAIS HOMOAFETIVOS AO ADOTAR

Com o depoimento de João é possível perceber que muitas pessoas sentem receio ao ver um casal homossexual com um filho, este pode ser adotado ou vindo ao mundo por uma barriga de aluguel.

Muitas pessoas creem que um casal do mesmo sexo não pode adotar, pois irá interferir na orientação sexual da criança e como é um infante não tem consciência de determinados assuntos, mas é aqui que está o grande equívoco da sociedade, é tudo um achar, uma crença não é ciência, não é um estudo comprovado e como resultado desse crer, discursos preconceituosos e homofóbicos são reproduzidos.

Acerca do ponto exposto no parágrafo anterior, o comentário da Psicóloga e Psicanalista Maria Antonieta Pisano Motta é preciso:

“não são conhecidos fatores psicológicos vinculando o exercício da parentalidade à orientação sexual da pessoa. Ao contrário, estudos realizados nas culturas anglo-saxã e latino-europeia, apontam que indivíduos ou casais

homossexuais estão aptos a exercer tanto a paternidade quanto a maternidade. (...) Cada caso tem a sua particularidade, porém, perversão e perversidade, inadequação e patologia não são prerrogativa das pessoas com orientação homossexual, podendo ser encontradas nos indivíduos heterossexuais que carreguem em si inadequações atitudinais e comportamentais, capazes de se refletir na criação dos filhos, quando não se voltam contra eles”.

Todo mundo tem o direito de encontrar pessoas que sejam capazes de apoiar, amar, abraçar, conviver com pessoas que não deem tanta relevância para sua orientação sexual. Uma pessoa homossexual pode prover tanto amor, condição financeira quanto uma pessoa heterossexual e, uma criança ou adolescente abandonado precisa ter essas bases na vida.

Sendo assim, faço os seguintes questionamentos: a orientação sexual é mais importante que o bem-estar da criança e do adolescente? É preferível deixá-los a mercê do Estado negligente a uma casa estável com um casal homossexual? Depois da sua resposta, reveja seus valores morais, seja você um estudante, um médico ou até mesmo um juiz.

9 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

É impressionante como a adoção ganhou força e espaço na sociedade brasileira, cada mudança foi fundamental para garantir legitimidade ao ato, com passos pequenos e significativos as lutas geram resultados.

Os futuros adotados deixaram de ser consideradas coisas, para serem tratados como pessoas, como protagonista de duas histórias: a dele mesmo e a dos pais. Uma história que hoje é positivada e conta com equipes assistenciais para ajudar ambas as partes, deixando esclarecido que, muitas dessas equipes são voluntárias com vontade de mudar milhares de vidas, pois o atual papel do Estado é apenas no âmbito jurídico.

O Estado deveria se concentrar nessas crianças e adolescentes, pois, eles são o futuro mais próximo da sociedade brasileira, uma sociedade que pode ser maravilhosa se for distribuídas as ferramentas corretas para o povo brasileiro.

E com toda certeza, combater o preconceito acerca da adoção e esta feita por casais homossexuais, políticas públicas, debates, congressos para argumentar temas tão delicados, ainda no século XXI, são necessários para que os jovens possam ver, ouvir posicionamentos de outros ângulos.

Uma sociedade tolerante, respeitosa e ciente é um passo mais próximo da evolução humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil de 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 02/08/2020.

CRISTO, Isabela. **Adoção por Casais Homoafetivos e o melhor interesse para a criança.** 10/06/2015. Disponível em: <https://www.ibdfam.org.br/artigos/1043>. Acesso em: 15/08/2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito de família.** v.5, 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Lei nº 1.737/2016, de 04 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.camaracoxim.ms.gov.br/fotos/legislacao/2017/06/08/2017-06-08-112906/2017060811293500.pdf>. Acesso em 16/08/2020.

Lei nº 3.133, de 08 de maio de 1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3133.htm. Acesso em: 15/08/2020.

Lei nº 4.655/65, de 02 de junho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4655.htm. Acesso em 15/08/2020.

Lei nº 6.697/79, de 10 de outubro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 16/08/2020.

Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 16/08/2020.

RIBEIRO, Paulo Hermano Soares; SANTOS, Vivian Cristina Maria; SOUZA, Ionete de Magalhães. **Nova Lei de Adoção comentada.** 2 ed. Leme: J.H. Mizuno, 2012.

SEM AUTOR: **A Roda dos Expostos.** Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.santacasasp.org.br/portal/site/quemsomos/museu/pub/10956/a-roda-dos-expostos-1825-1961>. Acesso em: 02/08/2020.

SEM AUTOR. **Código de Hamurabi.** Disponível em: <https://www.pravaler.com.br/wp-files/download/codigo-de-hamurabi-idioma-portugues-download-pdf.pdf>. Acesso em: 17/08/2020.

SEM AUTOR. **PROJETOS INSTITUCIONAIS.** Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/projetos/projeto_padrinho.php. Acesso em: 17/08/2020.

SILVA, F. C. B. **Evolução Histórica do Instituto da Adoção.** 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55064/evolucao-historica-do-instituto-da-adocao>. Acesso em: 15/08/2020.

SOBRE A ORGANIZADORA

SORAYA ARAUJO UCHOA CAVALCANTI - Doutorado (2015) e Mestrado (2001) em Serviço Social pela UFPE, Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB. Atua na Saúde Pública há duas décadas no Sistema Único de Saúde – SUS, acompanhando Discentes e Residentes em Saúde. Coordena a Residência Multiprofissional na Rede de Atenção Psicossocial da Secretaria de Saúde da Cidade do Recife, exercendo a docência em nível de Pós Graduação na modalidade de Residência nas disciplinas de Bioética, Promoção da Saúde, Política de Saúde e Saúde Mental, Álcool e outras Drogas. Coordena o *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde*, na Universidade de Pernambuco, com atividades iniciadas em 2016, ainda no formato de projeto de extensão, enquanto devolutiva do processo de doutorado, orientando discentes e Residentes na área de saúde na modalidade de extensão universitária, desenvolvendo atividades formativas – cursos, grupos de estudos, oficinas e outros – voltadas para a qualificação de recursos humanos e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população usuária do SUS nas seguintes temáticas. O *Programa de Extensão Saberes e Práticas no SUS: Discutindo Promoção da Saúde* atua nas seguintes áreas temáticas: Promoção da Saúde, Prevenção e Enfrentamento das Violências, HIV/AIDS no contexto do enfrentamento da Pandemia, Serviço Social e Políticas Sociais no Brasil; Saberes e Práticas nas Mídias.

ÍNDICE REMISSIVO

A

- Abolição da escravatura 2
- Ações afirmativas 1, 2, 3, 9, 10, 14, 16
- Adoção 42, 66, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107
- Agência Nacional de Energia Elétrica 59, 67
- Agentes produtores 70
- Análise de conteúdo 29, 33, 38
- Atenção Primária à Saúde - APS 17, 18, 20, 27

C

- Centros Municipais de Educação Infantil - CMEI 77
- Colonialismo opressor 70
- Comitê de Monitoramento do Setor de Energia Elétrica 62
- Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS 40, 41, 55, 56
- Conselho Nacional de Política Energética 59, 67
- Conselhos de políticas sociais 41, 42, 43
- Conselhos escolares 69, 70, 76, 77, 78
- Constituição Federal 41, 56, 59, 71
- Controle social 40, 41, 42, 43, 46, 55, 56

D

- Declaração de Alto Nível na Organização das Nações Unidas 18
- Desigualdade social 30, 31, 37, 45
- Diabetes Mellitus - DM 17, 18, 19, 24, 27
- Discriminação racial 2
- Ditadura Militar 80, 82, 84, 86, 87, 89
- Ditadura no Brasil 75, 82, 84
- Doenças Crônicas Não Transmissíveis - DCNT 18, 27

E

- Energia elétrica 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67
- Escolas 9, 10
- Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA 101, 102
- Estudo bibliométrico 1, 3, 14

G

Gestão democrática 70, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 79

H

Hipertensão Arterial Sistêmica 19

L

Lei de concessões 59

Lei de cotas 2, 8, 11, 12, 14, 16

Lei orçamentária anual 41, 43, 44

M

Marco legal 2, 59

Marco regulatório 57

O

Orçamento público 39, 40, 41, 43, 45

P

Pesquisa quali quantitativa documental 40

Plano Plurianual 41, 43, 56

Política de assistência social 32, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 50, 54, 55

Política municipal de assistência social 40, 41, 46

Política Nacional de Assistência Social - PNAS 29, 30, 32, 38

Política neoliberal 42, 45

Políticas sociais 20, 31, 32, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 55, 56, 108

População negra 2, 16

Privatização 28, 42, 55, 57, 59

Processo de escolarização 70

Programa de Atenção Integral às Famílias - PAIF 34

Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais 60

Programa de Saúde da Família - PSF 20

Programa Nacional de Desestatização 60

R

Restrição de acesso 2



Políticas sociais no Brasil:

Reflexões sobre pesquisa, ensino
e cotidiano dos serviços

2

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

 **Atena**
Editora

Ano 2021



Políticas sociais no Brasil:

Reflexões sobre pesquisa, ensino
e cotidiano dos serviços

2

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

 **Atena**
Editora

Ano 2021