VERUM



REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

ISSN: 2763-9665

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

EQUIPE EDITORIAL

EDITOR CHEFE
Mestrando Ewerton da Silva Ferreira, Centro de Estudos Interdisciplinares, Brasil

EDITOR JÚNIOR
Eduardo Lima, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

APOIO TÉCNICO
Ricardo Macuglia, Centro de Estudos Interdisciplinares, Brasil
Tiara Cristiana Pimentel dos Santos, Universidade de Passo Fundo, Brasil
Maria Fernanda Coffi Ávila, Universidade Federal do Pampa, Brasil

CONSELHO EDITORIAL
Dr. Alan Dutra Melo - Universidade Federal do Pampa, Brasil
Dr. Cristóvão Domingos de Almeida - Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil
Dr. Darlan De Mamann Marchi – Universidade Federal de Pelotas, Brasil
Dra. Juliani Borchardt da Silva - Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil
Dra. Léia Teixeira Lacerda -Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Brasil
Dr. Rogério Piva da Silva - Universidade Federal do Rio Grande, Brasil
Dra. Taniamara Vizzotto Chaves - Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha

CAPA
Eduardo Lima, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

SOBRE A REVISTA

A VERUM: Revista de Iniciação Científica tem como objetivo principal socializar artigos de alunos de graduação com seus respectivos orientadores, especialmente, de programas de iniciação científica. Dessa forma, proporciona uma troca entre autores e leitores para o desenvolvimento do conhecimento nas diversas áreas. A VERUM publica trabalhos advindos do tripé Ensino, Pesquisa e Extensão em três edições anuais.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

EDUCAÇÃO PARA A PAZ E DIREITOS HUMANOS: A CONTRIBUIÇÃO DA COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA

PEACE EDUCATION AND HUMAN RIGHTS: THE CONTRIBUTION OF NONVIOLENT COMMUNICATION

Recebido em: 08/03/21
Aceito em: 10/04/2021

Simone Barros de Oliveira[1]
Monique Soares Vieira[2]
Maria Fernanda Avila Coffi[3]

Resumo: Este artigo reflete a necessidade de uma educação para a paz em direção à garantia dos direitos humanos, a partir do referencial teórico-prático da Comunicação não Violenta. Trabalha-se a perspectiva de uma nova cultura denominada cultura de paz, sob o antagonismo entre paz e violência, tendo por bases autores como Galtung (2008) Jares (2007) Guimarães (2005) e Diskin (2008), importantes pesquisadores dos estudos de paz na perspectiva de não violência rumo à pacificação social. É resultado de uma pesquisa de caráter qualitativo, à luz da teoria crítica, produzido a partir de pesquisa documental e bibliográfica com material já produzido. O presente artigo propõe rever os conceitos de Paz e Educação. Aponta direcionamentos para uma educação cuja base das relações são valores humanos com base no exercício da Comunicação Não Violenta.

Palavras-chave: Educação para a Paz; Comunicação Não Violenta; Cultura de Paz; Direitos Humanos.

Abstract: This article reflects the need for an education for peace towards the guarantee of human rights, from the theoretical and practical reference of Non-violent Communication. We work on the perspective of a new culture called culture of peace, under the antagonism between peace and violence, based on authors like Galtung (2008) Jares (2007) Guimarães (2005) and Diskin (2008), important researchers of peace studies in the perspective of non-violence towards social pacification. It is the result of qualitative research, in the light of critical theory, produced from documentary and bibliographic research with material already produced. The present article proposes to review the concepts of Peace and Education. It points out directions for an education whose relations are based on human values, based on the exercise of Nonviolent Communication.

Keyword: Peace Education; Non-violent Communication; Culture of Peace; Human Rights.

INTRODUÇÃO

[1] Professora Associada da Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA, Mestre, Doutora e Pós-doutora em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/PUCRS, Conciliadora, Mediadora e Facilitadora Judicial, líder do Grupo de Pesquisa Educação, Direitos Humanos e Interseccionalidades. E-mail: r
[2] Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA, Mestre e Doutora em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/PUCRS, Vice-líder do Grupo de Pesquisa Educação, Direitos Humanos e Interseccionalidades. E-mail: moniquevieira@unipampa.edu.br
[3] Graduanda do curso de Serviço Social pela da Universidade Federal do Pampa /UNIPAMPA (campus São Borja- RS). Integrante do Grupo de Pesquisa Educação Direitos Humanos e Interseccionalidades. E-mail: mariacoffi.aluno@unipampa.edu.br

A violência constitui-se no contexto da sociedade do séc. XXI um dos maiores desafios a ser enfrentado, sobretudo em tempos de intensa liberdade de expressão. Liberdade essa que, em determinadas situações, manifesta-se de uma forma violenta e violadora do direito da livre expressão, oportunizando a própria reprodução da violência. Comunicar-se de maneira eficaz é algo desafiador em meio a uma sociedade culturalmente tendenciosa a naturalizar a violência. Diante do exposto, é preciso encontrar dinâmicas e métodos para prevenção e solução pacífica dos conflitos, algo saudável nas relações humanas. A solução pode ser auto compositiva, de forma autêntica, pelas vias do diálogo, pela comunicação saudável, respeitosa, comprometida com o outro, o que pode levar ao restabelecimento dos vínculos e a continuidade das relações sejam elas pessoais e/ou profissionais.

O presente trabalho elucida a banalização da violência existente na cultura tradicional, trazendo como proposta alternativa um método comunicacional desenvolvido pelo psicólogo Marshall Rosenberg, a Comunicação Não Violenta, sendo esta uma abordagem iminente para auxiliar na mudança gradual da cultura tradicional para a cultura de paz. A partir dos resultados da revisão bibliográfica, conclui-se que a paz positiva só é efetiva à medida em que os direitos humanos são efetivados. Portanto, tem-se a necessidade da real materialização dos direitos humanos para potencializar uma possível educação para a paz.

A VIOLÊNCIA E CULTURA DE PAZ: DESAFIOS HISTÓRICOS

A Violência presente no contexto da socialização humana dificulta cada vez mais a abertura para novas formas de sociabilidade que não sejam pela normalidade do sistema classista racista e meritocrático. Galtung (2006) na sua teoria de triangulação da violência, refere que a violência mais cruel é a violência cultural que banaliza e dissemina em ações cotidianas a violência direta e estrutural. A cultura tradicional que rege pelos processos de educação formal e não formal, não conduz para processos inclusivos, cooperativos, muitos menos coletivos. Galtung analisa a paz sob duas perspectivas: paz negativa, compreendida apenas pela ausência de guerra. E paz positiva, entendida a partir do fim de todas as formas de violência, incluindo os conflitos bélicos.

É sempre oportuno referir que se vive sob a égide da disputa entre classes sociais, gênero e raça, que diferencia entre os humanos que somos e não nos torna iguais nas nossas diferenças. Nesse contexto, Jares (2007, p. 57), afirma que a paz é uma ordem social antagônica a algumas relações sociais violentas, injustas, e que forçosamente deve ser introduzida na estrutura da educação mundial.

Se quisermos uma Cultura de Paz como produto da educação, é necessário analisar as estruturas educacionais e, ao fazê-lo, estimular atitudes de transformação.

Nessa perspectiva de outra ordem societária pautada por uma educação cooperativa e não competitiva, tem-se mundo afora pesquisadores diversos, de áreas diversas pesquisado e difundido conhecimentos que nos levam a entender e desejar uma outra cultura denominada de cultura de paz, que tem na educação o grande meio para alcançá-la. Na América Latina, o grande marco dessa árdua caminhada foi o Fórum Internacional sobre a Cultura de Paz em São Salvador, El Salvador (1984) que traçou objetivos para a construção de uma Cultura de Paz como: Assegurar que os conflitos inerentes ao relacionamento humano sejam resolvidos de forma não-violenta, incluindo justiça social, liberdade, equidade, solidariedade, tolerância e respeito como valores imprescindíveis à dignidade humana. Tem-se nessa perspectiva, a paz e os direitos humanos como indivisíveis que devem ser respeitados e garantidos, a saber: os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais entre outros, para o fim das desigualdades e ampliação da justiça social. Dessa forma, a implementação de uma Cultura de Paz requer uma mobilização universal de todos os meios de comunicação e educação, formais e informais. Portanto, para se chegar a uma cultura de Paz requer aprendizado e uso de novas técnicas para o gerenciamento e resolução pacífica de conflitos. As pessoas devem aprender como encarar os conflitos sem recorrer à violência ou dominação e dentro de um quadro de respeito mútuo e diálogo permanente. (DISKIN,2008). Na conjuntura atual de sociedade, há um esgotamento desse modelo tradicional de relações humanas, deseja-se, almeja-se, luta-se por novas formas de convivência, seja no âmbito pessoal, como profissional e social. Noleto (2010 p. 11-2) defende que

> A cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura de paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis (NOLETO, 2010, p.11-12).

Diante do exposto, afirma-se a necessidade de que todas as pessoas sejam educadas nos valores básicos da Cultura de Paz. Este deve ser um esforço que inclui o conjunto da sociedade.

No entanto, para que toda a sociedade se envolva no processo de construção da Cultura de Paz, Diskin (2008), refere que é fundamental se voltar para áreas prioritárias de atuação como:

Educação; Economia Sustentável com Desenvolvimento Social; Compromisso com os Direitos Humanos; Equidade entre os Gêneros; Participação Democrática; Comunicação Participativa com livre fluxo de informações e Segurança, sobretudo das populações vulneráveis que historicamente enfrenta a violência das mais diversas e perversas formas, inclusive por parte do aparato do estado.

Não se avança sem um processo sério de educação para a cidadania e a liberdade. O caminho é pela educação para a paz. A cultura da educação para a paz está voltada para valores como respeito aos direitos individuais e coletivos, tolerância, solidariedade, diálogo, desenvolvimento e justiça social (ABRAMOVAY, 2001, p. 19). Nesse processo, a sociedade no âmbito geral dialoga na perspectiva da superação de preconceitos e discriminações sociais, raciais, familiares, econômicas entre outros, desenvolvendo potencialidades numa relação de reciprocidade, que leve ao encontro de respostas para uma vida mais digna.

Sabe-se que transformar a realidade social, em que as instituições educacionais estão inseridas, extrapola os muros e a competência das instituições, pois essa realidade é produzida por fenômenos sociais muito amplos e a instituição educativa é reflexo da sociedade em que vivemos, com seus problemas e suas belezas (SILVA, 2004).

Para tanto, Guimarães (2005) apresenta alternativas práticas em educação para a paz. Pode-se começar a criar referenciais não-violentos e fortalecer conexões; formar consensos para a paz fortalecer pessoas para serem ativistas de não-violência; abolir preconceitos e estereótipos; instrumentalizar a resolução não-violenta de conflitos; diminuir nosso potencial de agressão; criar aversão e rejeitar toda e qualquer forma de violência.

Alguns valores e princípios precisam ser inseridos no processo educacional. De acordo com Brandão (2005), é fundamental que a educação seja voltada para desenvolvimento humano e não desenvolvimento econômico; para a permanente aventura do saber; um saber como exercício crítico e consciente da pessoa educanda; educação como instrumento de criação e consolidação de culturas políticas de construção de valores; uma educação emancipatória que possibilite a abertura de novas e fecundas integrações de conhecimento não apenas no campo da ciência, mas também das vivências e, por fim, a formação de pessoas destinadas a se engajarem em frentes de luta social em nome da justiça, da solidariedade, da liberdade e da inclusão. Todos esses desafios voltados para o mundo da vida pelo processo educativo, é possível pelo exercício prático de uma comunicação não violenta.

A COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA

A Comunicação Não Violenta (CNV) é uma abordagem que tem sua gênese no final da década de 1960, sistematizada pelo psicólogo Marshall Rosenberg, o qual experenciou a forte segregação racial que pairava na época. Diante dessas situações de violência, Marshall percebeu que algumas pessoas conseguiam se manter pacientes diante de situações conflituosas e outras passavam a ser dominadas pela violência. Nesse cenário, Rosenberg identifica que a violência é fruto da cultura e que o natural é ser não violento e que a violência se manifesta por um sistema de linguagem.

Com base na sua experiência de segregação racial, buscou a aprimoração desse método, que tem por objetivo priorizar a conexão em todas as relações interpessoais. Conforme o autor

> [...] A CNV se baseia em habilidades de linguagem e comunicação que fortalecem a capacidade de continuarmos humanos, mesmo em condições adversas. Ela não tem nada de novo: tudo que foi integrado à CNV já era conhecido havia séculos. O objetivo é nos lembrar do que já sabemos - de como nós, humanos, deveríamos nos relacionar uns com os outros - e nos ajudar a viver de modo que se manifeste concretamente esse conhecimento (ROSENBERG 2006 p. 21).

Contrapondo a violência institucionalizada na sociedade, a Comunicação Não-Violenta parte do princípio de que o agir compassivamente pode basear as relações sociais, na perspectiva de aprimorar a conexão entre os indivíduos por meio de uma comunicação clara e eficaz. A não violência requer um cuidado intensificado em relação a outrem, o que não se tem como costume na cultura tradicional – a violenta-. Conforme Rosenberg explicita

> requer que se concentre plenamente a atenção na mensagem da outra pessoa. Damos ao outro o tempo e espaço de que precisam para se expressarem completamente e sentirem-se compreendidos (ROSENBERG, 2006, p. 134).

Para caracterizar a CNV, Marshall utiliza da figura da girafa para representar esse método de comunicação, considerando que a girafa é o animal possui o maior coração entre os mamíferos. o psicólogo declara a CNV de “linguagem girafa”, por ser uma linguagem autêntica e harmoniosa. Jéferson Cappellari afirma que

> Quando estamos falando a linguagem da Girafa, comunicamos através de uma linguagem harmoniosa, autentica, em que as palavras se ajustam aos sentimentos e observações daquilo que está acontecendo dentro de nós; falamos também das nossas profundas necessidades humanas (CAPPELLARI, 2012, p. 65).

Para comunicar-se de maneira autêntica, é preciso estar conectado com os sentimentos e com as necessidades não atendidas, tanto dos outros quanto às próprias. Diante disso, têm-se alguns elementos essenciais na CNV: a observação, os sentimentos, as necessidades e os pedidos.

O primeiro deles é a observação, a qual deve se desprender dos julgamentos e rótulos para que a linguagem não contribua para a violência e também, para que seja possível distinguir a observação de uma avaliação baseada em algum juízo de valor. Rosenberg (2006, p.53) cita uma frase do filósofo J. Krishnamurti "Observar sem avaliar é a forma mais elevada de inteligência humana". Sabe-se que em uma observação livre de julgamentos, a comunicação se torna funcional e energética. Marshall reforça que

> [...] O primeiro componente da CNV acarreta necessariamente separar observação de avaliação. Precisamos observar claramente, sem acrescentar nenhuma avaliação, o que vemos, ouvimos ou tocamos que afeta nossa sensação de bem-estar (ROSENBERG 2006, p. 50).

O segundo elemento da CNV é a identificação de sentimentos, e identificar os sentimentos gerados na observação e ser capaz de externá-los compassivamente é um desafio. Para estabelecer conexão com os seus sentimentos, é preciso ter consciência dos próprios atos e saber diferenciar os sentimentos, das emoções geradas por eles. Para Rosenberg, "desenvolver um vocabulário de sentimentos que nos permita nomear ou identificar de forma clara e específica nossas emoções nos conecta mais facilmente uns com os outros" (ROSENBERG, 2006, p. 76).

Dessa forma, ao expressar sentimentos verdadeiros e alcançar uma exposição genuína, o processo de troca se torna mais humanizado. De maneira que aflora um vínculo emocional com quem se comunica. Como afirma Rosenberg, "quanto mais escutarmos os outros, mais eles nos escutarão" (ROSENBERG, 2006, p. 209). O processo de identificar os sentimentos, leva a reconhecer as necessidades, ou seja, discernir o motivo que gerou tal sentimento para então restabelecer o bem estar. Além disso, é necessário aprimorar a consciência em relação aos atos, e ter em mente como as próprias atitudes e as atitudes das outras pessoas podem despertar sentimentos positivos e negativos em nós. O que desafia a compreender que cada indivíduo define como vai receber as palavras do outro, de maneira particular. Dessa forma, ao reconhecer que os sentimentos são frutos das necessidades históricas não atendidas.

O terceiro elemento é a expressão das necessidades não atendidas. Expressar as reais necessidades, oportuniza possíveis mudanças nas relações interpessoais, facilita a convivência e transforma as relações conflitivas em relações mais saudáveis. Cappellari reitera que

> Como a maioria de nós está inserida numa cultura de obediência, de dever e controle, não aprendemos a fazer pedidos. Por isso, nossas solicitações frequentemente são escutadas pelas pessoas como sendo exigências, embora muitas vezes essa não seja a intenção. (CAPPELLARI, 2012, p.102).

Nessa perspectiva, essa cultura de obediência, de dever e controle trazida pelo autor, muitas vezes, prejudica o processo de comunicação, e o pedido que o quarto elemento da CNV, se torna uma exigência baseada em punição/recompensa, o que afeta o ideal da cooperação. Contudo, um pedido eficaz e claro pode evitar uma situação conflituosa entre as partes envolvidas. Segundo Marshall

> [...] quarto e último componente desse processo aborda a questão do que gostaríamos de pedir aos outros para enriquecer nossa vida. Quando nossas necessidades não estão sendo atendidas, depois de expressarmos o que estamos observando, sentindo e precisando, fazemos então um pedido específico: pedimos que sejam feitas ações que possam satisfazer nossas necessidades (ROSENBERG, 2006, p. 103).

Norteando a nossa comunicação por esses princípios se tem a tendência de se conectar de forma mais intensa consigo e com os demais. Valorizando a escuta sensível e qualificada e gerando relações sinceras e concretas baseadas na empatia e cooperação.

Dessa forma, ao se adotar uma educação com os princípios da Comunicação Não Violenta, abre-se para observar e perceber formas de violência escondidas por trás da linguagem habitual e leva a adotar novas formas de comunicação para obter maior qualidade nas relações, aprender a gerenciar conflitos cotidianos e gerar paz nas relações sociais. Tem-se na CNV um método pertinente e fundamental nas mediações e resoluções de conflitos, é uma estratégia para a mudança gradual da cultura tradicional para a cultura de paz.

EDUCAÇÃO PARA A PAZ E DIREITOS HUMANOS

A paz, sem direitos humanos, não é paz positiva, pois a paz positiva almeja o fim de todo e qualquer tipo de violência, é a partir da concretização dos direitos humanos que a cultura de paz se materializa. Sem dúvida, a busca pelos direitos humanos, previstos pela Declaração Universal dos

Direitos humanos (1948), constitui-se na grande luta de nosso tempo. A história humana e a história da luta pelos direitos humanos, historicamente se confundem. (GUIMARÃES, 2005, p. 96) argumenta que "as esperanças, as angústias, as lutas, as buscas de cada homem e cada mulher, seu cotidiano e seus grandes momentos encontram-se espelhados no preâmbulo e nos 30 artigos da Declaração Universal dos Direitos humanos". Dessa forma, os direitos humanos valem para todos os seres humanos, por isso têm caráter universal e refletem a luta e a conquista de toda a humanidade, são também inalienáveis, não têm valor de troca, nem tão pouco se vende, fazem parte da dignidade do ser humano. Não se pode pensar nem viver numa Cultura de Paz sem a garantia prática dos direitos humanos.

De acordo com Guimarães,

> os direitos humanos constituem-se a pedra de toque da educação para a paz. A ligação visceral com esses grupos possibilita à educação para a paz a profundidade de uma dignidade própria e inalienável. Também contribui para dar educação para os direitos humanos, parte integrante e inalienável da educação para a paz, uma dimensão mais visível desses mesmos direitos. Sobretudo, abre-se possibilidade de entrar no mesmo processo de mudança social que originou as noções de direitos humanos (GUIMARÃES, 2005, p. 256).

Depois do surgimento da Declaração Universal dos Diretos Humanos, pode-se dizer que a sociedade contemporânea entrou num grande consenso: o de superar barbáries. O movimento em prol dos direitos humanos está em toda parte, seja no âmbito da luta contra a pena de morte, tortura, qualquer tipo de discriminação, contra a fome e tantas outras formas de violação dos direitos humanos. Os grupos de direitos humanos hoje são parte integrante do sistema de funcionamento da sociedade.

Sendo a paz compreensível a partir da garantia da vida, porque é a garantia da vida que está expressa na declaração universal, ela pode ser assegurada, à medida em que se asseguram os direitos humanos. Para tanto, Jares (2007) observa que é necessário que a educação esteja voltada à perspectiva dos direitos humanos para que haja uma verdadeira cidadania democrática. Para tanto, é necessário levar em conta algumas implicações didáticas como:

> – Compreender a história de luta pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais, fomentando sua prática e seus valores;
> - Conhecer a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobretudo os artigos relacionados às condições de vida das pessoas;

> - Identificar violações dos direitos humanos, indagar suas causas e possíveis alternativas, ao mesmo tempo que se incentivam atitudes de repúdio às violações;
> - Conhecer o trabalho dos organismos que lutam em defesa dos direitos humanos e estimular compromissos em sua defesa;
> - Relacionar os direitos humanos às noções de justiça, igualdade, liberdade, paz, dignidade e democracia (JARES, 2007, p. 49).

O grande desafio é passar da teoria à prática nas vivências do cotidiano a partir dessas dimensões que são amplas, mas não impossíveis. Embora se viva numa sociedade que se diz democrática, o que se percebe é que o individualismo exacerbado e os processos de desigualdade imperam. Portanto, justiça social, igualdade, liberdade, dignidade e todas as outras dimensões da sociedade democrática são ainda incipientes na vida da grande maioria das populações. Muitos não conhecem sequer os seus direitos, não sabem se quer a existência de uma declaração que assegura o fim de processos de desigualdades e explorações. E por não conhecerem ou por considerarem impossível, intragável essa luta contra os danos trazidos pelo capitalismo, o sujeito se priva de buscar o que lhe é seu direito garantido legalmente nas sociedades democráticas por suas legislações, como é o caso da legislação brasileira, cuja Constituição Cidadã em seu artigo primeiro proclama: " todo cidadão é igual perante a lei". De fato, perante a lei, mas não no dia a dia de suas vivências, no cotidiano de suas existências, a grande maioria é assolada pelos processos intensos de desigualdades sociais.

O grande educador Paulo Freire, por ocasião do recebimento do prêmio da UNESCO de educação para Paz, já proclamava ao mundo:

> A paz é fundamental, indispensável, mas paz implica lutar por ela. A paz se cria, se constrói na e pela superação das realidades sociais perversas. A paz se cria, se constrói na construção incessante da justiça social. por isso, não creio em nenhum esforço chamado de educação para a paz que, em lugar de desvelar o mundo das injustiças, o torna opaco e tenta miopisar suas vítimas (FREIRE, apud, GUIMARÃES, 2005, p. 74).

A teoria de paz de Galtung (1996) apresenta a paz relacionada à justiça social e aos direitos humanos, e fica evidenciado no discurso do educador Paulo Freire. Formar cidadãos é fundamental. A democracia está estritamente relacionada aos direitos humanos, além das regras estabelecidas pelos documentos universais e nacionais é preciso haver uma sociedade justa e concretizadora dos direitos que são de todos e não apenas de uma pequena parcela que comanda e usufrui os frutos do trabalho humano explorado. É necessário que não se perca ou se conquiste o princípio da indignação, porque,

muitas vezes, é a indignação que motiva no empenho da defesa e promoção dos direitos humanos e da justiça social. Os direitos, sendo de todo e qualquer ser humano, constituem tarefa de todo e qualquer ser humano lutar por eles e buscar efetivá-los, dando materialidade à cidadania na democracia.

Couto (2004), ao fazer um resgate histórico da conquista de direitos em escala mundial, apresenta-os a partir da denominação de direitos de gerações. Primeira geração no séc. XVIII tem-se os direitos individuais ou direitos de liberdade. Segunda geração nos sécs. XIX e XX, tem-se a conquista dos direitos sociais, ou seja; direitos de igualdade. Terceira Geração, final do séc. XX, conquista-se os direitos Internacionais, direito ao meio ambiente equilibrado, direito à paz, os direitos das minorias, assim como a autodeterminação dos povos. Quarta Geração já no séc. XXI, com base na Carta da Terra, ECO 92 e Rio + 20, tem-se a luta dos povos pelo desenvolvimento sustentável. Como diz Iamamoto (2001) é na história social da humanidade que se encontra a fonte dos problemas, ao mesmo tempo em que se encontram as chaves para as soluções. E Couto reverbera para a necessidade de

> compreender o movimento que constrói os direitos, sejam eles, civis, políticos ou sociais, torna-se fundamental para pensá-lo como estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, abdicando da ideia simplista de que seus fundamentos poderiam estar determinados apenas pela lógica da manutenção da sociedade capitalista ou aprioristicamente, baseados na concepção de natureza humana e deslocado do movimento social. Compreender a criação, a negação, a expansão e a retração dos direitos são constituintes de um processo, onde participam os mais diferentes sujeitos sociais (COUTO, 2004, p. 38).

Os direitos humanos perpassam os direitos nos níveis político, social econômico e cultural. Salienta-se que a construção dos direitos no Brasil se dá por meio de lutas e conquista da população que histórica e processualmente foram adquiridos ao longo do tempo. Para maior visibilidade, apresentam-se em síntese, os direitos de primeira, segunda e terceira geração. Os direitos de primeira geração são considerados direitos naturais, os direitos de segunda geração são adquiridos por intermédio do Estado e os direitos de terceira geração são considerados de direitos da sociedade.

Os direitos de terceira geração, nos quais está incluído a paz positiva, requer a superação da negação dos direitos em direção ao alcance da dignidade humana, pois a paz positiva reconhece e desafia a construção da justiça entre todas as relações sociais em todas as culturas, portanto, ela é um

bem e um direito universal. Rayo (2004) argumenta que, sendo a paz um direito humano de caráter universal, ela constitui um processo que

> implica uma forma de relação dos seres humanos entre si e através das distintas formas de organização social que exclui a violência em todas as suas manifestações. De outro lado, inicia como o reconhecimento do direito dos demais a uma vida digna, prossegue através do diálogo, e por fim, necessita da cooperação. Para que se estabeleça um diálogo genuíno, é necessário que se aceite a necessidade de dialogar, que exista a vontade de compreensão mútua e que as concessões sejam equilibradas (RAYO, 2004, p. 31).

Na concepção de Milani (2003), a construção de uma Cultura de Paz exige a necessidade de transformações consideradas

> indispensáveis para que a paz seja o princípio governante de todas as relações humanas e sociais que vão desde a dimensão de valores, atitudes e estilos de vida, até a estrutura econômica e jurídica e a participação cidadã (MILANI, 2003, p. 31).

A Cultura de Paz, argumentada por Boulding (1981), é uma cultura que promove a diversidade pacífica, o reconhecimento das diferenças, incluindo modos de vida, padrões de crença, valores e comportamentos, bem como os correspondentes arranjos institucionais que promovem o cuidado mútuo e bem-estar, e o compartilhamento igualitário dos recursos da terra entre seus membros. A partir dessas concepções, percebe-se que, para que a sociedade viva uma Cultura de Paz, é preciso o reconhecimento e a integração das diferentes culturas (CORREA, 2003, p. 97). A construção e o fortalecimento da Cultura de Paz exigem ações tais como fortalecimento da identidade pessoal e cultural, vivência, reflexão e respeito aos valores éticos universais com ampla mobilização e promoção do bem-estar coletivo, pelas vias da cooperação. Cultura de Paz se baseia em não violência e capacidade de resolver o conflito de modo pacífico. É preciso estabelecer um Código de Ética planetário, dando origem a novos padrões de conduta de indivíduos, grupos e nações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar a análise da realidade, é necessário reconhecer as contradições do mundo em que se vive, e enfrentar as desigualdades promovidas pelos padrões de violência cada vez mais crescentes em nossa sociedade, pois a construção de uma Cultura de Paz é indissociável da justiça e da solidariedade. Um elemento não pode estar separado dos demais, porque a paz é um produto que se constrói com esses diferentes elementos.

Considerando que a violência é algo cultural da sociedade tradicional, é necessário no âmbito da educação, trabalhar no sentido de uma cidadania que reconheça as diferenças mencionadas, bem como a singularidade dos seres humanos. Essa forma de educação produz um novo olhar, que provoca crises nos contextos educacionais, principalmente em contextos em que se trabalha ainda voltado para uma educação bancária, com transferência de conhecimento e não de aprendizado. É urgente uma educação que vá além da reprodução do conhecimento, uma vez que os ambientes educacionais se criam para alguns e não para todos de forma inclusiva. A inclusão social a que se refere significa desenvolver o processo que assegure que todos tenham acesso a todas as oportunidades oferecidas pela educação.

É nessa direção que se quer caminhar, em direção a uma educação que seja para o desenvolvimento social e não para o crescimento econômico. O desenvolvimento faz parte do conceito de paz positiva, que é a paz como produto de uma nova cultura. O que se percebe, no entanto, é ainda uma grande distância entre direitos humanos, desenvolvimento social e crescimento econômico. Deve ser tarefa de cada ser humano construir uma sociedade de paz, pois ela precisa e deve ser o princípio e o dinamismo constante da humanidade na busca da afirmação de si própria, pelas vias práticas da Comunicação Não Violenta.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY Mírian et al. **Escolas de paz**. Brasília: UNESCO Gov. do Estado do Rio de Janeiro/ Sec. de Estado de Educação Univ. do Rio de Janeiro, 2001.

BOULDING, Elise. ***La violencia y sus causas***. Paris França: Editorial UNESCO,1981.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **A canção das sete cores: educando para a paz**. São Paulo: Contexto, 2005.

CAPPELLARI, Jéfferson. **ABC do Girafês: Aprendendo a ser um comunicador emocional eficaz**. Curitiba: Multideia, 2012.

CORREA, Rosâgela Azevedo. **Cultura, educação para, sobre e na paz**. In: MILANI, Feizi M; JESUS, Rita de Cássia Dias Pereira de. Org. Estratégias, mapas e bússolas. Salvador: INPAZ, 2003.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência na sociedade brasileira: uma equação possível**? São Paulo: Cortez, 2004.

DISKIN, Lia. NOLETO, Marlova Jovchelo. **Cultura de Paz: da reflexão à ação**; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo. – Brasília: UNESCO; São Paulo: Associação Palas Athena, 2010. 256 p

DISKIN, Lia. **Cultura de paz e seus elementos essenciais.** Palestra proferida na Universidade de Caxias do Sul/ UCS. Campus Bento Gonçalves. Bento Gonçalves: 03/07/2008.

GALTUNG, J. Peace by peacefull means. Prio. 1996.

GUIMARÃES, Marcelo R. **Educação para a paz: sentidos e dilemas**. Caxias do Sul/RS: Educs, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** Cortez, São Paulo. 2001.

JARES, Xesús R. **Educar para a paz em tempos difíceis**. São Paulo: Palas Athena, 2007.

MILANI, Feizi M. **Cultura de paz X violência: papel e desafios da escola**. In; Cultura de paz: Estratégias, mapas e bússolas. Salvador: INPAZ, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. *[S. l.]*, 1948. Disponível em: www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib _inter_universal.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

RAYO Tuvilla José. **Educação em direitos humanos: ruma a uma perspectiva global**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

ROSENBERG, M. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Editora Agora, 2006.

SILVA, Nelson Pedro. **Ética, indisciplina e violência nas escolas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUS E DO SUAS: DE ONDE VIEMOS E PARA ONDE VAMOS?

SUS AND SUAS CONTINUING EDUCATION POLICY: WHERE DID WE COME FROM AND WHERE ARE WE GOING?

Taiana Dornelles Lago [1]
Thaiara Dornelles Lago [2]

Recebido em: 05/02/21
Aceito em: 19/04/2021

Resumo: Este trabalho tem por objetivo refletir sobre a importância da educação permanente enquanto política para a qualificação dos processos de trabalho nas áreas da Saúde e da Assistência Social. Diante do atual contexto de desmonte das políticas públicas e ataque aos direitos sociais, o texto se justifica no fato de poder analisar as políticas de educação permanente nos diferentes espaços vivenciados pelas autoras, tanto no contexto de estágio supervisionado da graduação quanto da Residência Multiprofissional em Atenção Básica e Saúde da Família. O artigo foi construído a partir de revisão bibliográfica sobre o tema da educação permanente e apontamentos das experiências empíricas, desdobrando as reflexões sobre: 1) a Política de Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social; 2) Política de Educação Permanente no Sistema Único de Saúde. A aproximação com os campos de trabalho nas referidas políticas e o estudo sobre a educação permanente apontam, além das limitações, para o potencial dessa política na qualificação do exercício profissional, a politização dos acontecimentos diários como forma de aprendizado em serviço e a garantia de acesso através de profissionais sensibilizados para elaborar junto de suas comunidades os caminhos para a efetivação e defesa das políticas públicas como direito no Brasil.

Palavras-chave: Educação Permanente; SUS; SUAS; Qualificação profissional.

Abstract: This work aims to reflect on the importance of continuing education as a policy for the qualification of work processes in the areas of Health and Social Assistance. Given the current context of dismantling public policies and attacking social rights, the text is justified by the fact that it can analyze permanent education policies in the different spaces experienced by the authors, both in the context of supervised internship at graduation and in the Multidisciplinary Residency in Basic Care and Family Health. The article was built from a research on the topic of permanent education and notes of empirical experiences, unfolding as reflections on: 1) a Policy of Continuing Education in the Unified Social Assistance System; 2) Continuing Education Policy in the Unified Health System. The approximation with the fields of work in specific policies and the study on permanent education point, in addition to the limitations, to the potential of this policy in the qualification of professional practice, the politicization of events as a form of in-service learning and the guarantee of access through professionals who are sensitized to develop, together with their communities, the paths for the implementation and defense of public policies as a right in Brazil.

Keyword: Permanent education; SUS; SUAS; Professional qualification.

INTRODUÇÃO

Pensar nas mudanças no campo da Assistência Social e na política de Saúde no Brasil, é pensar também o papel das políticas de educação permanente para a garantia de direitos e a qualificação dos

[1] Graduanda do Curso de Serviço Social, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. E-mail: taianaa.lagoo@gmail.com
[2] Farmacêutica, Residente no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família com ênfase na Saúde da População do Campo - Universidade de Pernambuco (UPE) E-mail: thaiaradlago@gmail.com

serviços prestados à população. Se considerarmos o tempo de aprovação e consolidação das políticas de Saúde e Assistência Social no Brasil identificamos um processo recente que tem mobilizado trabalhadores, gestores, sociedade civil, e população usuária em torno das demandas emergentes e das novas tendências em torno da seguridade social brasileira. O arcabouço que se desenha para o campo da Saúde e da Assistência Social é de: novos modelos de gestão, novas concepções de acolhimento, segurança social, demandas da população, e novas propostas metodológicas na prestação dos serviços através de sistemas - Sistema Único de Saúde (SUS), e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para efetivar o disposto pelas prerrogativas legais e formais no âmbito do SUS e do SUAS, os ministérios de cada política, têm desenvolvido várias estratégias e políticas voltadas para a adequação da formação e qualificação dos trabalhadores frente às necessidades da população e do desenvolvimento dos dois sistemas. Entre elas destacam-se as propostas de criação de políticas de educação permanente em cada um dos sistemas à fim de qualificar os processos e novos fluxos.

A educação permanente, é uma proposta didática de formação dos trabalhadores, em diferentes profissões que trabalham nos mais diversos espaços sócio-ocupacionais. As experiências vivenciadas pela ocasião das inserções formativas[3] contribuíram para o conhecimento do campo da educação permanente nas duas políticas aqui destacadas - Saúde e Assistência Social.

Como finalidade principal da educação permanente está a valorização dos trabalhadores, onde o mais importante será - além de qualificar os serviços - a percepção de mudanças ocorridas na vida das pessoas envolvidas nesse processo, com o propósito de serem instrumento político com trabalho voltado a consolidar a formação e o exercício profissional, observando como a troca entre profissionais, usuários e estudantes, pode fazer dos espaços comunitários um diferencial na esfera educacional.

O contexto brasileiro atual, em que nos encontramos regidos por uma política de austeridade fiscal, faz com que direitos garantidos na Constituição Federal de 1988 pautados em um compromisso do Estado em garantir o bem-estar social - que vinham avançando em sua implementação desde este marco histórico para o país - se distanciam cada vez mais de sua real estruturação. O novo regime

[3] As inserções referenciadas dizem respeito ao acesso do período de estágio supervisionado em Serviço Social junto à política pública de Assistência Social no período de 2019, e à experiência junto à Residência Multiprofissional em Saúde da Família com ênfase na População do Campo - UPE 2020/2021.

fiscal do "teto de gastos" na saúde e educação fragiliza ainda mais o processo de financiamento historicamente deficitário dificultando o fortalecimento das políticas sociais no país. (CEBES, 2018)

Como consequência dessa nova política, há também uma reorientação no modelo de avaliação tanto do processo formativo de profissionais, quanto do processo de trabalho em cotidiano do serviço do SUS e do SUAS que passam a ser pautados na lógica produtivista, onde quantificar a produção passa a ser mais importante do que entender e refletir sobre as necessidades do território e da equipe. Diante da conjuntura de fragilização das políticas sociais, situamos a necessidade de um trabalho que problematize e reflita as consequências desse contexto na realidade dos serviços e que busquem apontar caminhos possíveis dentro desse tempo histórico. Sendo assim, nos perguntamos: onde fica a educação permanente dos profissionais? Encontramos nesse modelo de política o interesse e incentivo para formar, qualificar e valorizar os profissionais em direção à defesa dos direitos sociais?

Este trabalho tem por objetivo refletir sobre a importância histórica da educação permanente para a qualificação dos trabalhadores na área da saúde e da assistência social. A partir dessa compreensão, elaborar de que forma a educação permanente pode contribuir na melhoria do processo de trabalho no cotidiano dos serviços de saúde e da assistência social. Por fim, identificar quais são estratégias de enfrentamento construídas no cenário brasileiro para garantir a efetividade das políticas de educação permanente através de sua concepção ética e política de compromisso com as situações de trabalho que exigem um repensar e um refazer cotidiano. O caminho para o conhecimento teórico será construído através de um estudo qualitativo do tipo bibliográfico e documental, que apresenta reflexões das experiências de formação profissional - estágio supervisionado em Serviço Social na política de Assistência Social e Residência Multiprofissional em Atenção Básica e Saúde da Família na Saúde, respectivamente.

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os processos de capacitação e educação permanente é um dos itens da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH) em relação à proposta de qualificação, como já sugere o nome do item, em caráter "permanente" dos trabalhadores da política de Assistência Social. O prazo para atendimento da meta sobre a implantação e implementação da política de educação permanente e valorização dos trabalhadores encerrou no ano de 2010. Contudo à política só foi aprovada no ano de 2013. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio

da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013, a Política Pública de Assistência Social é fruto de decisões de oito conferências nacionais. Assim dizendo essas conferências são um marco histórico que relembra um extenso ciclo de debates, de argumentações que foram importantíssimos para o histórico e para a efetivação da política.

A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) incentiva o bom entrosamento entre trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários com o intuito de estimular a construção de processos coletivos e de troca de aprendizagem, como também na busca de novos conhecimentos que possibilita desenvolver novas competências e ações frente às necessidades de cada demanda, garantindo os benefícios socioassistenciais, que resulta na melhoria dos atendimentos auxiliando na autonomia e corresponsabilidade dos profissionais em seu trabalho e dos usuários no cuidado de si.

O reconhecimento da Assistência Social como política pública integrante da Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado, bem como a lógica de sua organização na forma de sistema único, descentralizado e participativo, possibilitaram a institucionalização dos conselhos e conferências como espaços centrais e privilegiados do debate democrático, relativamente aos diferentes aspectos e dimensões de sua implementação.

Esses espaços onde eram debatidos e havia as deliberações das conferências de Assistência Social, culminaram com a realização da VIII Conferência Nacional, que teve como lema "A consolidação dos SUAS e a Valorização dos seus Trabalhadores". Na política de educação permanente do SUAS, retrata as conferências e a importância dos temas para o desenvolvimento do reconhecimento da garantia dos direitos, e do bem estar dos trabalhadores. Busca institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação.

Segundo a PNEP/SUAS, que traz em seus objetivos o ato de desenvolver junto aos trabalhadores da Assistência as competência e capacidades específicas e compartilhadas, reafirmando assim o quanto é importante que haja essa troca e essa interação entre os profissionais, pois isso possibilita a reflexão sobre o trabalho garantindo a melhoria das suas condições e da qualidade dos serviços prestados à população. Junto a esses objetivos surge também a necessidade de instituir mecanismos institucionais que permitam a participação dos trabalhadores e dos usuários do SUAS,

para que assim possam dialogar e compartilhar as necessidades, podendo formular e planejar a implementação das ações de formação e capacitação.

Os serviços podem se aliar as manifestações dos usuários através da aproximação com os movimentos sociais, que são fundamentais para o fortalecimento da democracia, buscando ocupar os espaços de direito na sociedade, visando o bem comum. São os movimentos sociais, os protagonistas na luta pela fiscalização da esfera pública contra a corrupção, considerando que os efeitos recaem para toda a comunidade e para as futuras gerações.

Quando há a disposição para aproximar-se das demandas reais das comunidades, muitos desafios se colocam diante dos profissionais devido a diversidade intrínseca que encontramos em nossos territórios. É nesse ponto que se faz fundamental ofertar aos trabalhadores percursos formativos e ações e capacitação onde os trabalhadores possam refletir sobre os processos de trabalho que enfrentam no seu cotidiano e que também possam se qualificar para melhor atender as demandas.

Considerando esse ponto formativo como fundamental, a política de educação permanente do SUAS ressalta a importância de criar meios e mecanismos institucionais que permitam articular o universo do ensino, da pesquisa e da extensão. São através dessas pontes e partilhas criadas entre profissionais, estudantes e usuários no cotidiano dos serviços, que as competências necessárias para a qualificação dos sistemas e políticas são desenvolvidas.

Dessa forma fica visível a importância dos estágios curriculares e das residências em saúde, pois através dessa articulação podemos aproveitar essa troca de conhecimentos que difere muito a teoria da prática, consistindo em proporcionar experiências onde possam integrar seus conhecimentos e também a possibilidade de reviver as experiências do campo de estágio em outro âmbito.

> A Educação Permanente é fundamentada na qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; Realiza-se de forma sistemática e continuada; sustentável; participativa; nacionalizada; descentralizada; avaliada e monitorada; Produz, sistematiza e dissemina conhecimentos, direcionados ao desenvolvimento de competências e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e do protagonismo dos usuários; Respeita a diversidade e as especificidades territoriais na elaboração das ações de capacitação e formação; (BRASIL, 2017).

A proposta de Educação Permanente transforma-se em um importante instrumento de possibilidades transformadoras, na vida dos sujeitos e reflete também diariamente nos processos de trabalho. O exercício do trabalho qualificado no campo da Política de Assistência Social, em uma perspectiva emancipatória, exige que a formação dos trabalhadores conjugue três dimensões

absolutamente necessárias no processo de construção da identidade profissional: a dimensão política, a dimensão ética e a dimensão técnica. Em verdade é preciso primar pela formação de quadros profissionais com capacidade plena de pesquisar, diagnosticar, planejar, coordenar, monitorar e avaliar programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito do SUAS, encarnado um pensamento crítico, enraizado em valores ético (BRASIL, 2011, p. 165).

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O conjunto de desafios colocados para o campo da saúde demandaram a elaboração de estratégias de formação, capacitação e educação permanente que contribuíssem com esse campo. O artigo 200 da Constituição Federal de 1988, inciso III pode ser considerado um marco regulatório inicial para o processo de educação permanente em saúde, pois atribui ao SUS a competência de ordenar a formação na área da saúde no País, mais tarde regulamentado na Lei Federal 8.080-90 que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, na Lei Federal 8.142/90 que determina as instâncias do controle social, e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde - NOB-RS/SUS (resolução CNS n° 330 de 2003).

Em 2009, através de esforços conjuntos dos trabalhadores do SUS, Ministério da Saúde, e grupos da sociedade civil organizados, estruturou-se a construção de uma proposta aprovada como Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. A proposta de um espaço de educação permanente surge como forma de contribuir na construção de novas metodologias de intervenção, de práticas inovadoras no campo da saúde, corroborando com a Constituição Federal de 1988 que, para além de outros aspectos, determina como competência do SUS organizar formação na área da saúde. Nesse sentido, o processo de educação em saúde, passa a ser parte integrante das ações constitutivas desse sistema. (BRASIL, 1988).

A necessidade de pensar ações que compreendam a dimensão ampliada da saúde no Brasil vem se desdobrando em diversas ações no campo da formação. Assim, a ideia de um processo de educação permanente no SUS, é a viabilidade de incorporar um espaço para pensar, planejar, estudar e avaliar, novas ações de cuidado e proteção a partir das necessidades do território.

A proposta de um processo de Educação Permanente em Saúde surge em meados dos anos de 1980, trata-se de uma proposta ético-política e pedagógica que têm como objetivo transformar a atenção à saúde e os processos formativos, construindo práticas de educação em saúde, e incentivar

ações e serviços numa perspectiva intersetorial, essa proposta só vai se transformar em uma política em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde – PNEPS.

A PNEPS é concebida como estratégia do SUS para o processo de formação e desenvolvimento de trabalhadores. A política tem objetivos que vão do âmbito da pesquisa, avaliação ao planejamento de ações que compreendam a dimensão ampliada da saúde e integre outras políticas. Para isso, busca identificar necessidades de formação dos trabalhadores, mobilizar a formação de gestores para o campo da saúde, planejar e propor políticas e estabelecer negociações interinstitucionais e intersetoriais orientadas pelas necessidades de formação, articular práticas de saúde através de instituições de ensino, sempre, observando os princípios e diretrizes do SUS. (BRASIL, 2004).

A (PNEPS) representa um marco para a formação e trabalho em saúde no país. Resultado de lutas e esforços promovidos pelos defensores do tema da educação dos profissionais de saúde, como forma de promover a transformação das práticas do trabalho em saúde, a PNEPS é uma conquista da sociedade brasileira.

Em termos de definição, segundo o Ministério da Saúde (MS) a Educação Permanente em Saúde (EPS) se configura como aprendizagem no trabalho, onde o aprender e o ensinar se incorporam ao cotidiano das organizações e ao trabalho. A EPS se baseia na aprendizagem significativa e na possibilidade de transformar as práticas profissionais e acontece no cotidiano do trabalho (BRASIL, 2007)

No contexto nacional histórico de construção dessa política, o marco que antecede a PNEPS, e que merece destaque, é a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) do Ministério da Saúde, no ano de 2003. Foi a partir desse ponto que se tornou possível a institucionalização PNEPS.

A SGTES representa, portanto, um lócus privilegiado para a formalização da PNEPS e o estabelecimento de iniciativas relacionadas à reorientação da formação profissional, com ênfase na abordagem integral do processo saúde-doença, na valorização da Atenção Básica e na integração entre as Instituições de Ensino Superior (IES), serviços de saúde e comunidade, com a finalidade de propiciar o fortalecimento do SUS.

Para efetivar o disposto pelas prerrogativas legais e formais no âmbito do SUS, o Ministério da Saúde tem desenvolvido várias estratégias e políticas voltadas para a adequação da formação e qualificação dos trabalhadores de saúde frente às necessidades da população e do desenvolvimento

do SUS. Entre elas destaca-se a articulação com instituições de ensino superior para o desenvolvimento de projetos de Residências em Saúde, nas mais diversas áreas e especificidades, onde atualmente também situa-se o debate da proposta de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde da UNIPAMPA.

DISCUSSÕES

A Educação Permanente tem o potencial de induzir nos trabalhadores e equipes profissionais um estado de permanente questionamento e reflexão acerca da pertinência e adequação dos seus processos de trabalho e práticas profissionais quanto ao reconhecimento desses usuários, enquanto sujeitos de direitos e capazes de agir para a modificação da realidade, e quanto à integralidade dos contextos de vida, demandas e aspirações das populações com as quais trabalham.

Sem dúvida, as políticas de Educação Permanente promoveram avanços na área da educação em serviço ao requerer esforços de articulação de parcerias institucionais entre serviço e ensino, educação e trabalho, numa perspectiva dialógica e compartilhada.

Ao fortalecer a educação permanente como norteadora de novas práticas em serviço a partir da reflexão sobre o processo de trabalho e a construção de atividades de aprendizagem colaborativa e significativa, temos como consequência o fortalecimento do trabalho em equipe, da gestão participativa e da corresponsabilização nos processos de ensino-aprendizagem.

Por essa razão, a Educação Permanente deve buscar não apenas desenvolver habilidades específicas, mas problematizar os pressupostos e os contextos dos processos de trabalho e das práticas profissionais realmente existentes.

Diante de um contexto de desmonte das políticas públicas em geral ou de sua reformulação através de uma perspectiva neoliberal de direcionamento ao mercado, se faz fundamental reivindicar o compromisso com o processo de implementação das políticas de Educação Permanente, ressaltando a importância de mantê-la como uma política de Estado, estratégica para o processo de construção do SUS e do SUAS, por meio da constante requalificação dos profissionais e trabalhadores de saúde, tudo isso pautado em princípios constitucionais de garantia de direitos.

Através dessas políticas, assume-se o desafio de executar a ação prática de processos de formação e desenvolvimento para o fortalecimento dos sistemas públicos, articulando as necessidades e possibilidades de desenvolver a educação dos trabalhadores, e também contribuir para a resolução de problemas no cotidiano dos serviços.

O desafio posto à discussão no processo de formação de trabalhadores tanto no SUS quanto no SUAS passas pela necessidade de compreensão da participação destes profissionais nos processos formativos, visto que a proposta não se dá apenas via oferta de cursos de maneira verticalizada, ou de aparato técnico, mas, tem objetivos de uma formação de base, pautada nos princípios constitucionais que buscam construir uma ação participativa, de diálogo na construção e democratização dos saberes.

Partindo de uma compreensão Freireana de diálogo como o encontro amoroso entre as pessoas, é importante salientar que entre o rol de propostas para uma educação permanente de fato efetiva, é necessário pensar na construção horizontal e coletiva de espaços de socialização, democratização dos debates a partir de encontros entre trabalhadores, estudantes e usuários, com abertura para o diálogo, compartilhando experiências, dúvidas e conhecimentos que tenham como propositores protagonistas, os atores agora mencionados. (FREIRE, 2019)

A proposta de educação permanente, portanto, vai além de um processo de formação individual ou formação de mão de obra qualificada, mas se propõe a uma ruptura com o modelo educacional formal, hierárquico, verticalizado da educação bancária não problematizadora, ao propor a construção de novas formas de aprendizagem e ensino pelas experiências e trocas de saberes no campo de intervenção profissional.

As situações diárias vivenciadas nos serviços se constituem como potentes oportunidades de aprendizagem, pois exemplificam de maneira concreta as reais necessidades da população. Através da reflexão crítica sobre o processo de trabalho, é possível aproximar a educação da vida cotidiana, reconhecendo assim o potencial educativo dos serviços para fortalecer a efetivação dos objetivos e diretrizes das políticas públicas (BRASIL, 2009).

Para além destes aspectos cotidianos, a proposta da Educação Permanente, busca construir ações de formação articuladas às instituições de ensino em cooperação com as instâncias de graduação, especializações em serviço, residências em saúde e outras estratégias de pós-graduação. Essa conexão se faz potente e concreta por meio da elaboração de projetos conjuntos que pautem uma mudança da educação técnica, perpassando pela dimensão ampliada e politizada do fazer em serviço, contribuindo assim para a materialização dos princípios e diretrizes dos sistemas públicos e da defesa de direitos.

Os espaços de educação permanente se fazem fundamentais para potencializar os serviços e garantir a efetiva implementação das políticas públicas de assistência social e de saúde. Entretanto, apesar de todo o arcabouço legal e teórico que embasam as políticas de educação permanente, tanto

no SUAS quanto no SUS, desafios institucionais também são pontuados como parte do caminho para a implementação das mesmas.

Entre as dificuldades citam-se a pouca articulação entre gestores, trabalhadores, controle social e IES; a reduzida implantação das CIES regionais; a participação incipiente dos gestores municipais; a indefinição de parâmetros para construção dos projetos; a ausência de avaliação acerca dos projetos desenvolvidos, no que tange a suas desejadas mudanças nas práticas de formação, gestão e atenção na saúde; e as dificuldades na utilização dos recursos financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios na área da saúde e da assistência social se mostram cada vez mais complexos e ligados ao processo de determinação social-política-cultural das situações cotidianas. Diante de todo o histórico da construção de políticas públicas no Brasil, percebe-se a importância da educação permanente como pilar para o desenvolvimento das competências e habilidades necessárias ao fazer cotidiano nos serviços de acordo com os pressupostos teóricos e constitucionais pautados na garantia de direitos.

A partir do nosso local de vivência reconhecemos a relevância dos espaços de aprendizagem em serviço, como são os estágios e residências em saúde, por oportunizar um olhar ampliado, interdisciplinar que possibilita acolher, cuidar e prestar um serviço de qualidade alinhado ao fortalecimento dessas políticas historicamente conquistada.

Em um contexto de desmonte de políticas públicas, reforçamos a necessidade de processos mais orgânicos, vinculados aos serviços onde o cotidiano acontece, em que as situações vivenciadas são problematizadas e potencializadas em processos de educação no trabalho, buscando a politização dos acontecimentos diários e garantia de acesso através de profissionais qualificados para elaborar junto de suas comunidades os caminhos para a efetivação e defesa das políticas públicas como direito no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 18. ed. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria 198/GM em 13 de fevereiro de 2004**. Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do Sistema Único de Saúde para a

formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1832.pdf>. Acesso em 29 ago. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Política nacional de Educação Permanente em Saúde. Série B. Textos Básicos de Saúde.** Série Pactos pela Saúde 2006, v. 9. Brasília-DF. 2009.

_____. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS PNEP/SUAS.** 2017**.** Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/126.pdf>. Acesso em: 13 agosto 2020.

_____. **Política Nacional de Educação Permanente em Saúde: O que se tem produzido para seu fortalecimento?** Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_educacao_permanente_saude_fortalecimento.pdf> **Acesso** em: 14 agosto 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 71. ed. Rio de Janeiro/são Paulo: Paz e Terra, 2019. 256 p.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAðDE - CEBES (Brasil). **Austeridade: que história é essa?**: como o arrocho pode afetar nossos direitos e como enfrentá-lo. 2018. Disponível em: http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2018/07/CartilhaAusteridadeCebes-_F.pdf

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

SURTO DE TOXOPLASMOSE E MATERNIDADE: RESPONSABILIZAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E ASSISTÊNCIA EM SAÚDE

TOXOPLASMOSIS AND MATERNITY OUTBREAK: ACCOUNTABILITY, PUBLIC POLICIES AND HEALTH CARE

Carolina Schmitt Colomé[1]
Jana Gonçalves Zappe[2]

Recebido em: 05/02/21
Aceito em: 19/04/2021

Resumo: A proteção integral à saúde do recém-nascido é direito assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo caracterizada como de importância fundamental para o desenvolvimento infantil. De mesmo modo, a garantia à assistência em saúde para a mãe durante a gestação e o puerpério é preconizada pelo Ministério da Saúde. Assim, quando uma doença como a toxoplasmose se faz presente nesse contexto, destaca-se a importância da efetivação das políticas públicas existentes, a fim de que as melhores condições para o desenvolvimento da criança possam ser asseguradas. Em vista disso, a partir da ocorrência recente de um surto de toxoplasmose em uma cidade no interior do Rio Grande do Sul, o qual atingiu um grande número de gestantes, o presente trabalho apresenta os resultados referentes à percepção de 5 mães afetadas em relação à responsabilização pelo surto e à assistência em saúde nesse contexto. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, as quais foram analisadas pela técnica de análise de conteúdo. A partir dos depoimentos, é possível perceber uma grande mobilização por parte das mães no que se refere à causa da contaminação, bem como à demanda de que a responsabilidade pelo surto seja assumida. Ainda, relatam deficiências na qualidade da assistência em saúde oferecida, tanto no âmbito da atenção primária como da terciária, enfatizando a importância da presença de profissionais que ofereçam uma escuta ética e sensível, o que aponta para a relevância do apoio psicológico. Espera-se, dessa forma, que este estudo possa contribuir para a elaboração de estratégias de acolhimento para esse público. Frente a fenômenos como um surto de toxoplasmose, é imprescindível que cada família atingida possa ser compreendida na sua singularidade e que cada mãe e bebê contaminados possam receber a assistência necessária, seja de ordem física ou emocional.

Palavras-chave: Toxoplasmose Gestacional; Toxoplasmose Congênita; Assistência em Saúde; Maternidade.

Abstract: The full protection of newborn health is a right guaranteed by the Child and Adolescent Statute, characterized as being of fundamental importance for child development. Likewise, the guarantee of health care for the mother during pregnancy and the puerperium is recommended by the Ministry of Health. Thus, when a disease such as toxoplasmosis is present in this context, the importance of implementing public policies is highlighted. so that the best conditions for the child's development can be ensured. In view of this, from the recent occurrence of an outbreak of toxoplasmosis in a city in the interior of Rio Grande do Sul, which reached a large number of pregnant women, this study presents the results regarding the perception of 5 affected mothers in relation to the accountability for the outbreak and health care in this context. Semi-structured interviews were conducted, which were analyzed using the content analysis technique. From the testimonies, it is possible to see a great mobilization on the part of the mothers regarding the cause of the contamination, as well as the demand that the responsibility for the outbreak be assumed. They also report deficiencies in the quality of health care provided, both in primary and tertiary care, emphasizing the importance of the presence of professionals who offer an ethical and sensitive listening, which points to the relevance of psychological support. It is hoped, therefore, that this study can contribute to the development of welcoming strategies for this audience. Faced with phenomena such as an outbreak of toxoplasmosis, it is essential that each affected family can be understood in its uniqueness and that each infected mother and baby can receive the necessary assistance, whether physical or emotional.

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), campus Santa Maria. Pesquisa sobre maternidade e desenvolvimento infantil. E-mail: carolcolome@gmail.com
[2] Professora do Programa de Pós-graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), campus Santa Maria. Pesquisa sobre infância, adolescência e juventude. E-mail; janazappe@hotmail.com

Keywords: Gestational Toxoplasmosis; Congenital Toxoplasmosis; Health Care; Maternity.

INTRODUÇÃO

O cuidado com a saúde do recém-nascido (RN) se caracteriza como de importância fundamental, considerando-se a relação determinante entre a vida intrauterina, as condições de saúde no nascimento, o período neonatal e a qualidade de vida na idade adulta. Assim, a proteção social e o direito à saúde são assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), destacando-se as ações de promoção, prevenção e assistência à gestante e ao RN como desafios que demandam a formação de redes regionalizadas e efetivas de atenção perinatal (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, o Brasil tem firmado compromissos internos e externos para a melhoria da qualidade da atenção à saúde prestada à gestante e ao bebê. Em documento publicado pelo Ministério da Saúde em 2014, relativo à atenção à saúde do recém-nascido, são destacados sete princípios assistenciais na linha de cuidado perinatal: 1) Qualidade, integralidade, resolutividade e continuidade do cuidado; 2) Promoção de vínculo entre o profissional e o usuário do sistema de saúde; 3) Prática de ações de promoção integral da saúde e prevenção de agravos; 4) Integração da rede de saúde e outros setores de assistência e desenvolvimento social; 5) Acolhimento; 6) Abordagem de risco e 7) Vigilância à saúde (BRASIL, 2014).

Partindo desse contexto e da importância da promoção, prevenção e intervenção no que tange aos cuidados pré-natais e perinatais, destaca-se o cenário da infecção por toxoplasmose. Esta, quando contraída no período gestacional, pode trazer sérios agravantes para a saúde da mãe e da criança, tanto em seus aspectos físicos quanto emocionais.

ASPECTOS FÍSICOS

A vigilância epidemiológica relativa à toxoplasmose se encontra em estruturação no Brasil, o qual se encontra entre os países que apresentam os maiores níveis de incidência da doença. Ainda, a toxoplasmose pode ser caracterizada como de ampla distribuição geográfica, o que possibilita a ocorrência de surtos por todo o território nacional. (BRASIL, 2018).

Quanto à etiologia, a doença se caracteriza pela infecção do protozoário *Toxoplasma gongii*. Pode ocorrer por via oral, ou seja, através da ingestão de água ou alimentos contaminados, ou ainda pela via congênita, quando o bebê adquire a doença em função da mãe ter sido infectada durante a gestação (MARTINS-COSTA et al. 2017).

Considerando que a maior parte dos casos de toxoplasmose é assintomática ou apresenta sintomas inespecíficos, muitas vezes o teste deixa de ser realizado. Todavia, mesmo na ausência de sintomas, o diagnóstico de infecção na gravidez é de extrema relevância, considerando que pode possibilitar a prevenção da contaminação do bebê. Assim, de forma ideal, a sorologia para toxoplasmose deveria ser conhecida antes mesmo da concepção. (BRASIL, 2010; 2013; 2018; BÁRTHOLO et al. 2015; MARTINS-COSTA et al. 2017).

Entretanto, caso isto não tenha sido possível, a sorologia deve ser solicitada na primeira consulta pré-natal, preferencialmente durante o primeiro trimestre de gravidez. Todos os casos confirmados são considerados de alto risco, de forma que será indicado tratamento medicamentoso com o objetivo de evitar a contaminação do bebê (BRASIL, 2010; 2018). Ainda assim, de forma geral, estima-se que 40% das gestantes diagnosticadas com toxoplasmose transmitirão o protozoário ao feto. O risco de infecção congênita é diretamente proporcional à idade gestacional em que a mulher é infectada, aumentando significativamente conforme a evolução da gravidez. Supõe-se que a infecção congênita ocorre em 17% dos casos quando a mãe é infectada no primeiro trimestre, em 25% no segundo trimestre e 65% no terceiro. Já a gravidade da doença no bebê é inversamente proporcional à idade gestacional de infecção: torna-se mais grave quando o feto é infectado no primeiro trimestre de gestação, podendo ser leve ou assintomática quando a infecção corre no terceiro trimestre (BRASIL, 2014).

Conforme o Ministério da Saúde (2014), em torno de 85% dos recém-nascidos com toxoplasmose congênita não apresentam sintomas à época do nascimento. Contudo, as manifestações clínicas da doença podem aparecer ao longo dos primeiros meses de vida, bem como na adolescência ou na fase adulta. Ainda, estima-se que 85% dos recém-nascidos assintomáticos apresentarão acometimentos visuais em graus variados e 50% evoluirão com anormalidades neurológicas. As alterações mais encontradas nos bebês nos quais foi confirmado o diagnóstico de toxoplasmose congênita são retinocoroidite (lesão na retina), hepatoesplenomegalia (hipertrofia de fígado e baço), linfadenopatia (hipertrofia de linfonodos), icterícia (aspecto amarelado em mucosas e região cutânea), anemia, anormalidades liquóricas, estrabismo, crises convulsivas, hidrocefalia, calcificações cerebrais, macro ou microcefalia, restrição do crescimento intrauterino, prematuridade, distermias (alterações de temperatura), sangramentos e erupção cutânea (BRASIL, 2014; BRASIL, 2018; MARTINS-COSTA et al. 2017).

ASPECTOS EMOCIONAIS

A espera por um bebê se caracteriza por uma experiência intensa e complexa para a mãe, tendo em vista que acarreta diversas mudanças e adaptações, como a reorganização da dinâmica laboral, financeira, familiar e emocional. Dessa forma, durante a gestação, o bebê passa a ser concebido e imaginado em suas características físicas e em sua personalidade: o seu nome é escolhido, os seus gostos e traços são adivinhados, seu futuro é sonhado. Cria-se, assim, no imaginário parental, um "bebê ideal" que dificilmente corresponderá de forma completa ao bebê real. Todavia, quando este processo é atravessado pelo diagnóstico de uma doença que pode trazer sequelas, como é o caso da toxoplasmose, a distância entre o bebê ideal e o bebê real se torna mais significativa (BRAZELTON; CRAMER, 1992; MANNONI, 1999).

Assim, por conta do choque do diagnóstico e do sofrimento inerente a esse cenário, a mãe pode encontrar dificuldades em enxergar seu filho para além da doença, o que poderá prejudicar a sua vinculação com o bebê. Nesse viés, compreende-se que para além das dificuldades orgânicas que a criança pode vir a enfrentar, encontra-se a ameaça de que a sua condição física possa vir a dificultar o estabelecimento de uma relação emocional saudável com os pais (BERNARDINO, 2007).

Na maioria dos casos de toxoplasmose congênita, o diagnóstico do bebê só é realizado após o nascimento, embora algumas alterações possam ser identificadas por ultrassom durante a gravidez. Dessa forma, a mãe só saberá se o filho foi infectado após o parto, o que pode resultar em grande sofrimento, apreensão e angústia durante o período gestacional. Além disso, conforme referido, a ausência de sequelas da toxoplasmose no momento do nascimento não corresponde necessariamente à ausência de intercorrências futuras, as quais podem vir a se desenvolver ao longo dos anos. Assim, desde o diagnóstico de toxoplasmose gestacional, a mãe convive com diversas incertezas quanto à saúde do filho. Sentimentos como preocupação, medo e ansiedade fazem-se presentes, podendo operar como barreiras ao estabelecimento de uma vinculação de qualidade entre a mãe e o bebê (SANTANA, 2007).

Tendo em vista a dependência completa do bebê recém-nascido em relação ao seu ambiente, destaca-se a importância da sua relação com os cuidadores para um desenvolvimento socioemocional satisfatório (WINNICOTT, 1998). Nesse sentido, enfatiza-se a relevância da assistência psicológica para mulheres que tiveram a experiência da maternidade atravessada por doenças potencialmente prejudiciais ao bebê, como a toxoplasmose. É necessário que as mães

consigam elaborar o sofrimento vivenciado para que possam se encontrar afetivamente disponíveis para os filhos.

Em vista disso, considerando a ocorrência recente de um surto de toxoplasmose em uma cidade no interior do Rio Grande do Sul, o qual atingiu um grande número de gestantes, o presente trabalho apresenta os resultados referentes à percepção das mães em relação à responsabilização pelo surto e à assistência em saúde nesse contexto.

MÉTODO

Este estudo teve como embasamento o método clínico-qualitativo proposto por Turato (2013) e objetivou compreender a vivência da maternidade frente à toxoplasmose. Este trabalho apresenta um recorte dos resultados referentes à responsabilização pela doença e a assistência em saúde, tendo como referência o depoimento de cinco mães de bebês com toxoplasmose, colhidos através de entrevistas semiestruturadas. As participantes foram contatadas através do ambulatório de toxoplasmose de um hospital de referência localizado em uma cidade no interior do Rio Grande do Sul, na qual ocorreu um surto de toxoplasmose recentemente. Como resultados, são explorados assuntos relativos à forma como as participantes percebem a influência do poder público e da assistência em saúde nas suas experiências.

Quanto à análise de dados, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Minayo (2011), que sugere a leitura e releitura do material transcrito referente às entrevistas, afim de que sejam elencadas categorias a partir dos critérios de repetição e relevância dos elementos abordados pelas participantes. Como mencionado, este trabalho aborda uma das categorias elaboradas.

Ainda, com o intuito de contemplar os padrões científicos e éticos em pesquisa, destaca-se que o presente estudo segue os princípios regidos pela Resolução 510 de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, a qual guia a ética nas pesquisas com seres humanos em Ciências Humanas e Sociais (BRASIL, 2016). Atendendo às exigências da Resolução, foram respeitados os princípios da autonomia, beneficência, não maleficência, justiça e equidade, assegurando os direitos e deveres dos participantes da pesquisa, à comunidade científica e ao Estado.

Abaixo, segue um quadro referente às características das participantes, bem como à nomenclatura utilizada para fins de manutenção do sigilo:

Quadro 1 – Características das participantes

Participante	Idade	Bebê	Idade/Sexo	Sequelas no bebê
Mãe 1	31 anos	Bebê 1	17 meses/F	Presente
Mãe 2	33 anos	Bebê 2	11 meses/M	Presente
Mãe 3	34 anos	Bebê 3	15 meses/F	Presente
Mãe 4	29 anos	Bebê 4	3 meses/F	Ausente
Mãe 5	28 anos	Bebês 5 (gêmeas)	4 meses/F	Ausente

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diferentemente do que poderia aparecer nos depoimentos das mães caso a pesquisa tivesse sido realizada a partir de casos isolados de toxoplasmose, destaca-se que o fato de o contexto envolver um surto da doença teve influência nos relatos. Assim, as participantes se encontravam bastante mobilizadas quanto à questão da causa da contaminação:

> Eu não tenho dúvidas que foi da água, porque a Bebê 1 não comia nada além de mamar no peito e mamar o complemento, se tivesse sido somente eu, e não ela, poderia desconfiar de qualquer outra coisa, mas eu como a ela contraiu, eu não tenho dúvida. (Mãe 1)

> As pessoas dizem "mas não foi da água", eu digo "foi da água sim! A única coisa que eu tenho em comum com outra mãe que não compra no mesmo mercado que eu, não come o mesmo alimento que eu, não participa das mesmas coisas que eu, o que eu tenho em comum com ela é que eu bebi água da torneira!" Então não posso, eu certamente, talvez as outras mães também vão dizer "realmente, foi da água", "se essa mãe do outro lado da cidade não compra no mesmo mercado, não compra da mesma carne, não compra do mesmo fornecedor, o que nós tínhamos em comum na gestação? A água que nós tomávamos da torneira", mas as pessoas não entendem isso, só quem passa pela doença que vai saber. (Mãe 3)

> Só pode ter sido da água né, porque o foco foi muito grande, se fosse só eu, e o que que todo mundo usa? Que tem em comum? Então eu acho que é por aí. (Mãe 5)

Cabe destacar que ocorreu um amplo processo de investigação na cidade do surto, envolvendo autoridades e comunidade. O questionamento acerca da causa da contaminação se deu em âmbito geral, para toda a população da cidade. Contudo, tendo em vista que as participantes foram diretamente afetadas, compreende-se que a busca por respostas aparece de forma mais intensa no seu depoimento. Ainda, para além da causa, as mães encontravam-se angustiadas quanto à responsabilização pelo surto:

> Olha, teve algumas mães, conhecidas minhas, que também passaram mais ou menos parecido, que falaram que todo mundo tinha que se unir e processar, mas aí eu falei, "quem?" porque é isso que eu tô te dizendo, até então ninguém fala nada com nada, a maioria fala que é da água, tá, aí alguns falam que pode ser algum alimento, meio cru, ou, sabe, cada um fala

> uma coisa, então tu não tem uma base certa, concreta, do que que pode ser, pra dizer, aí eu falei pra elas "a partir do momento que descobrir, eu entro junto", eu tenho tudo, os exames, tudo que eu já passei com o Bebê 2, mas por enquanto não tem o que fazer. (Mãe 2)

> Até saiu esses tempo que a culpa era da água, daí eu conversei com um advogado, que vieram me procurar se eu tinha interesse, eu disse que sim, eu tinha interesse, e aí tavam esperando o tal do laudo, mas aí saiu do laudo que a culpa não é da água. Toda hora troca, quando a gente achou que ia sair no laudo que a culpa era da água, aí no laudo saiu que não era, aí então não sei. (Mãe 4)

> Informações dizem que a prefeitura tinha informações de um surto febril desde dezembro e que deveria ser avisado aos grupos de risco que deveria ser fervida a água e só foram falar isso em abril do ano seguinte, teve negligência. Então eu tenho certeza que se tivessem avisado eu tinha feito tudo certo, porque depois disso a doutora disse pra nós "olha, vocês não vão poder mais beber água da torneira, vocês precisam ferver a água ou comprar água" e até hoje dentro da minha casa é fervido água, as minhas crianças dizem pras outras pessoas "ó, não bebe água da torneira, água da torneira vai fazer você ficar dodói", as minhas crianças falam assim, então mudou a estrutura, como nós enxergamos a alimentação, raramente a gente come alguma coisa que é cru, sempre é cozido né, mudou toda a estrutura de alimentação nossa. (Mãe 3)

É possível perceber que a ausência de respostas opera como causador de ansiedade para as participantes. O sentimento de injustiça e a necessidade de direcionar a culpa podem ser compreendidos como parte do processo de elaboração perpassado por essas mulheres, as quais tiverem a experiência da maternidade atravessada pela doença. Mãe 3, cuja filha apresentou sequelas visuais graves, encontrava-se especialmente sensibilizada, por acreditar que poderia ter evitado a contaminação se tivesse sido alertada sobre o surto:

> Eu tive a minha vizinha que tava com 3 ou 4 meses de gestação e ela adquiriu toxoplasmose, teve que tomar medicação toda a gestação e o bebê acompanhou 2 vezes nas consultas mas o bebê não teve contato porque ela tomou a medicação, então ele não teve contato, e eu não tive essa oportunidade, foi tirada de mim, não tinha esclarecimentos na mídia, dizendo "olha, se você sente..." eu não tive isso, logo que saiu o surto febril, ter dito "olha, se você sente isso, se você sente aquilo", avisado, tivesse avisado em rádio, em internet, televisão, como foi depois de abril pra cá, "olha se você tem íngua", mas aí a coisa já tinha degringolado já, eu não tive essa oportunidade, porque se eu sonhasse isso, eu tinha descido imediatamente num posto de saúde, então a negligência não veio de mim, eu não tava informada, e me causa revolta, acho que essa é a palavra, sabe, de não ter tido essa oportunidade de não ter passado pra minha filha. (Mãe 3)

Todavia, participantes cujos bebês ainda não haviam apresentado sequelas até o momento da entrevista também demonstraram indignação:

> Ninguém quer assumir, mas olha quanta criança vai precisar de um suporte a mais devido a essa negligência geral. Eu penso nas outras mães, graças a Deus as gurias não precisam, mas e as outras? Se falta leite, imagina o remédio. Por isso não pode passar em branco, alguém

> tem que ser responsabilizado, nem que demore anos, e eu espero que não se repita também. Esperam acontecer né, esperam acontecer. Esperaram acontecer a toxoplasmose pra ter mais cuidado com os reservatórios de água, os equipamentos da água, as tubulações... (Mãe 5)

Tendo em vista a proteção integral da saúde garantida pelo ECA, a qual abrange desde o período pré-natal, compreende-se que as mães cujos bebês foram afetados pela toxoplasmose por conta do surto sentem a violação desses direitos previstos em lei (BRASIL, 1990). Nesse sentido, a busca por um responsável corresponde a uma busca por alguém (órgão ou instituição) que assuma as consequências da infecção, assegurando a proteção à saúde a partir do nascimento, já que no período anterior a este tal garantia não foi possível. Contudo, os depoimentos demonstram que os direitos destas mães e bebês continuaram sendo violados em outros aspectos:

> Eu fui no postinho do bairro X porque eu queria uma agente de saúde, em função do surto. E não tem no nosso bairro, sabia? Não tem, tem no bairro Y, tem no X, mas pra nós aqui não tem. Eu achava que não tinha porque o residencial aqui era novo, que eles tão se adaptando né, mas não, não tem aqui. E o surto que deu? Ninguém veio visitar a gente, e aí? Uns tem, mas e os outros? Não existe um controle do surto aqui, pode existir na saúde quem sabe, no foco geral, mas não existe uma visitadora, alguém que vem, que trata, que vê se tá fazendo a medicação certinho... controle de senso, tudo, vão fazer como? As gurias não tão no senso, nem vão tá, porque vão fazer como? Sabe? (Mãe 5)

> Eu nunca vi as médicas ali na infectologia, nunca vi. Não conheci ninguém, então a gente ficou bem perdidas, bem receosas. As médicas deveriam ter chegado ali uma vez ou duas nem que fosse, mas eu não tive esse respaldo com as minhas. Essa questão eu acho que o hospital peca às vezes, porque larga as criatura como eu digo, sozinhas, e assim como tem uns profissionais que tem uma caminhada maior, tu percebe assim que tem um discernimento maior, tem outros que tão iniciando assim ó... eu não tive acompanhamento da doutora, era sempre alguém deles [acadêmicos] que atendia as gurias. Fiquei com muitas dúvidas. (Mãe 5)

Desse modo, os relatos de Mãe 5 vão de encontro ao que é preconizado pelo Ministério da Saúde, tanto no que corresponde à assistência em atenção primária quanto em atenção terciária. Segundo o documento elaborado sobre a atenção à saúde do recém-nascido, o encaminhamento realizado pelos profissionais do hospital para a continuidade da atenção neonatal na atenção básica é fundalmental. Isto demanda contato com a unidade básica de referência de cada família, pautado na qualificação das cartas de encaminhamento, com o inuito de que estas funcionem como orientadores efetivos do cuidado a ser direcionado a cada RN. Destaca-se, ainda, a unidade hospitalar como um dos pontos de atenção, já que isolada é insuficiente na promoção do cuidado integral (BRASIL, 2014; 2016b).

Contudo, percebe-se que não houve essa continuidade do cuidado no caso da participante, podendo-se afirmar o não atendimento dos princípios assistenciais da linha de cuidado perinatal, referidos na introdução deste trabalho. Cabe ainda, destacar o princípio 2) Promoção de vínculo entre o profissional e o usuário do sistema de saúde, o qual se opõe ao relato de Mãe 5 sobre não ter conhecido as médicas responsáveis pelo acompanhamento das suas filhas (BRASIL, 2014).

Ainda, continuando o assunto referente à qualidade da assistência em saúde no hospital, Mãe 5 contou sobre uma profissional com a qual teve contato quando ganhou as Bebês 5:

> Ela tinha um cuidado conosco, claro, com os bebês também, mas conosco, sabe, esse olhar pras mães. E falta muito assim, tem muita gente muito humilde lá, que não tem família, não tem alguém que te escute, não tem, e às vezes chega lá e é pior ainda do que tá em casa. Pra ti ser um bom profissional tu tem que ser um bom ser humano.

Percebe-se o quanto foi relevante, neste caso, o acolhimento emocional e afetivo oferecido pela profissional mencionada. Além disso, Mãe 5 sublinha a importância de o cuidado ter sido direcionado à ela, e não apenas aos bebês, aspecto que enfatiza a pertinência da assistência psicólogica nesse cenário, considerando-se a necessidade de elaboração e enfrentamento das experiências vividas, o que poderia ser possibilitado através de escuta sensível e qualificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou o recorte de uma pesquisa que teve como objetivo compreender a vivência da maternidade no contexto da toxoplasmose frente à ocorrência de um surto da doença na cidade em que a pesquisa foi realizada. Assim, a categoria abordada se refere à percepção das participantes acerca da responsabilização do surto e da assistência em saúde recebida.

Foi possível perceber a mobilização das mães a respeito da compreensão da causa da doença, o que pode ser entendido como parte do processo de elaboração dos sofrimentos experenciados por conta da infecção. Nesse sentido, a busca por um culpado que pudesse assumir a responsabilidade frente ao surto também apareceu como marcante no depoimento das participantes, como uma forma de atribuição de sentido às experiências vividas e garantia da continuidade da proteção à saúde dos bebês.

Ainda, apesar do que é preconizado pelas legislações e documentos oficiais, o relato de Mãe 5 explicita o não recebimento de amparo e acompanhamento adequados, tanto no âmbito da atenção primária como terciária. Dessa forma, pontua-se sobre as falhas da assistência, tendo em vista que

as políticas públicas não tiveram efetivação satisfatória na realidade experenciada pelas participantes.

Cabe, ainda, sublinhar a importância da assistência específica em saúde mental nesse contexto, tendo em vista os sentimentos de angústia e ansiedade desencadeados pelo atravessamento da toxoplasmose nas vidas das mães e bebês, alguns dos quais já apresentaram sequelas que os acompanharão ao longo de todo o desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se também a importância de essas mulheres terem sido alcançadas e escutadas, afim de que os seus relatos possam atingir e sensibilizar outras pessoas, como autoridades e profissionais da saúde, conforme explicitado no relato de Mãe 5, quando afirma que o ocorrido "não pode passar em branco".

Espera-se, dessa forma, que este estudo possa contribuir para a elaboração de estratégias de acolhimento para esse público, de modo que as políticas públicas existentes possam ser aplicadas e respeitadas. Frente a fenômenos como um surto de toxoplamose, é de suma importância que cada família atingida possa ser compreendida na sua singularidade e que cada mãe e bebê contaminados possam receber a assistência necessária, seja de ordem física ou emocional.

REFERÊNCIAS

BÁRTHOLO et al. Toxoplasmose na Gestação. **Hospital Universitário Pedro Ernesto**, v. 14, n. 2. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistahupe/article/view/18441>. Acesso em 13 abr. 2019.

BERNARDINO, L. M. F. A contribuição da psicanálise para a atuação no campo da educação especial. **Estilos da Clínica**, v. 12, n. 22, p. 48-67. 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/estic/article/view/46017>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Ministério da Saúde. **Gestação de alto risco: manual técnico**. 5. ed.: Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010.

_____. Ministério da Saúde. Atenção ao pré-natal de baixo risco. In: **Cadernos de Atenção Básica**, n° 32. Brasília: Editora do Ministério da Saúde. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Toxoplasmose congênita. In: **Atenção à saúde do recém-nascido:** guia para os profissionais de saúde. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde**. Resolução nº 510**, de 7 de abril de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1. pp. 44-46.

2016a.Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pd.> Acesso em: 13 abr. 2019.

_____. Ministério da Saúde. Instituto Sírio-libanês de Ensino e Pesquisa. **Protocolos da Atenção Básica:** saúde das mulheres. 1. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2016b. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf >. Acesso em: 28 out. 2019.

_____. Ministério da Saúde. **Protocolo de investigação e notificação**: toxoplasmose gestacional e congênita. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRAZELTON, B.; CRAMER, B. **As primeiras relações**. São Paulo: Martins Fontes. 1992.

MANNONI, M. **A criança retardada e a mãe**. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

MARTINS-COSTA et al. Infecções pré-natais (Toxoplasmose). In: MATINS-COSTA et al. (Org). **Rotinas em Obstetrícia**. 7 ed. Porto Alegre: Artmed. 2017. p. 542-545.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 31 ed. Rio de Janeiro: Vozes. 2011.

SANTANA, T. R. G. **Mãe saudável, gestante doente**: a ambivalência vivenciada por mães com toxoplasmose. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3310/1/2007_ThaisRenataQueirozSantana.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

TURATO, E. R. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa**: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas. Rio de Janeiro: Vozes. 2013.

WINNICOTT, D. W. **Os bebês e suas mães**. São Paulo: Martins Fontes. 1998.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DOS DIREITOS HUMANOS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE IMPORTANCE OF HUMAN RIGHTS ANALYSIS FOR THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES

Mariana Smarçaro Arréco[1]

Recebido em: 11/03/2021
Aceito em: 11/04/2021

Resumo: O tema do presente trabalho tem como propósito a demonstração da importância de serem analisados os direitos humanos para posterior formulação de políticas públicas coerentes e satisfatórias. O objetivo deste tema está pautado na tentativa de demonstrar, a toda a população, que todos devem lutar pela garantia de seus direitos básicos e fundamentais. Para compreensão do tema proposto, são demonstrados entendimentos doutrinários e legais acerca do assunto, correlacionando todo o material existente, como forma de convencer os cidadãos que todos possuem direitos humanos básicos que devem ser garantidos. A conclusão a que se pode chegar com a pesquisa realizada é a de que existem muitos direitos humanos, e todos devem ser levados em consideração quando da formulação de políticas públicas, fazendo com que toda a população tenha a garantia de que seus direitos básicos sejam prestados de maneira coerente e satisfatória pelo Estado.

Palavras-chave: Direitos humanos. Políticas públicas. Garantia de direitos básicos. Formulação de políticas.

Abstract: The theme of the present work aims to demonstrate the importance of analyzing human rights for the subsequent formulation of coherent and satisfactory public policies. The objective of this theme is based on the attempt to demonstrate, to the entire population, that everyone must fight to guarantee their basic and fundamental rights. In order to understand the proposed theme, doctrinal and legal understandings about the subject are demonstrated, correlating all the existing material, as a way to convince citizens that everyone has basic human rights that must be guaranteed. The conclusion that can be reached with the research carried out is that there are many human rights, and all of them must be taken into account when formulating public policies, ensuring that the entire population is guaranteed that their basic rights are provided, in a coherent and satisfactory manner by the State.

Keyword: Human rights. Public policy. Guarantee of basic rights. Policy formulation.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história o Estado passou por um grande processo, que culminou no Estado Social, que se preocupa em garantir que todos tenham seus direitos e garantias básicos atendidos de maneira adequada e, diante desse ideal, foram surgindo os direitos humanos, divididos em diferentes gerações, cada uma buscando resguardar e efetivar a defesa e prestação de um direito humano básico.

[1] Pós-graduanda em Direito Público pela Damásio Educacional. Pós-graduanda em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Legale. Formada em Direito em 2019 pela Faculdade de Ensino Superior de Linhares (FACELI).

Para efetiva prestação desses direitos, tem-se diferentes instrumentos e, um deles, é através das ações afirmativas, que são as chamadas políticas públicas, podendo ser definidas, de forma simples, como as ações governamentais que buscam garantir a realização de objetivos do Estado, que garantam a proteção de direitos básicos dos cidadãos.

Diante dessas exposições, nota-se a importância de que os direitos humanos sejam observados quando da formulação das políticas públicas, fazendo assim com que todas as classes tenham seus direitos básicos atendidos.

Com isso, a relevância científica desse tema justifica-se pela abrangência social, alcançando quem desconhece sobre o assunto, despertando para a importância de verificar a existência de políticas que resguardam os direitos humanos e, caso não houver, de lutar pela garantia desses direitos, pois todas as pessoas devem ter seus direitos garantidos e prestados de maneira satisfatória.

DO SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

Na sociedade atual, muito se discute acerca da importância da defesa dos direitos humanos, uma vez que vários direitos humanos e fundamentais de cada indivíduo estão sendo violados em decorrência de atos desumanos de terceiros.

Por essa razão, inicialmente é importante demonstrar o surgimento e desenvolvimento dos direitos humanos, na qual segundo Comparato (2006, p. 12), esses direitos surgiram a partir do entendimento da dignidade da pessoa humana, que se deu a partir de 1945, com o fim da 2ª Guerra Mundial, e a promulgação, pela Assembleia Geral da ONU, da Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.

Nesse mesmo sentido têm-se a ideia de Lafer (1997), na qual a dignidade humana confere valor à pessoa humana, que se torna valor-fonte da ordem da vida em sociedade, encontrando sua expressão jurídica nos direitos humanos. No entendimento de Bobbio (1992, p. 17), “direitos do homem são os que cabem ao homem enquanto homem. (...) Direitos do homem são aqueles que pertencem, ou deveriam pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado.”.

No entanto, para Schmitt (2007, p. 175), os direitos humanos começaram a surgir na Grécia e Roma, através de vários estudos sobre a necessidade da igualdade e liberdade do homem, destacando-se as previsões de participação política dos cidadãos (democracia direta de Péricles); a crença na

existência de um direito natural, anterior e superior às leis escritas, definida no pensamento dos sofistas e estóicos.

Peces-Barba (1982, p. 07) dispõe que os direitos humanos são:

> [...] faculdades que o direito atribui a pessoa e aos grupos sociais, expressão de suas necessidades relativas à vida, liberdade, igualdade, participação política ou social, ou a qualquer outro aspecto fundamental que afete o desenvolvimento integral das pessoas em uma comunidade de homens livres, exigindo o respeito ou a atuação dos demais homens, dos grupos sociais e do Estado, e com garantia dos poderes públicos para restabelecer seu exercício em caso de violação ou para realizar sua prestação.

Diante desses conceitos, nota-se que os direitos humanos surgiram em razão das dificuldades que foram sendo enfrentadas pela população durante todos esses anos, na qual as pessoas perceberam que tinham direitos que não eram efetivados, e começaram a lutar pela efetivação desses direitos, surgindo, portanto, os direitos humanos, que estão previstos em documentos internacionais e nacionais.

Para Herrera (2009), os direitos humanos compõem a racionalidade de resistência da população, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana, e realçam, sobretudo, a esperança de um horizonte moral, pautado pela gramática da inclusão, refletindo a plataforma emancipatória do tempo atual.

Nos termos expostos, uma vez que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada no Estado Social, tendo como princípio base o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, vários artigos foram redigidos pensando-se especificamente em garantir a preservação dos direitos humanos de todos, pois significou a expressão dos anseios de liberdade e democracia de todo o povo, e o instrumento legítimo de consagração das aspirações por justiça social e proteção da dignidade humana.

Nesse sentido, é o que argumenta Dallari (2007, p. 29) acerca da Constituição Federal de 1988: “Houve condições para dar ao Brasil uma Constituição democrática e comprometida com a supremacia do direito e a promoção da justiça e isso foi feito pelos constituintes”.

Por essa razão, considerando que a Constituição Federal atual se destina a promoção da justiça e supremacia do direito, Pereira (1997) expõe que os direitos humanos são os direitos definidos em tratados internacionais que os Estados estão obrigados a garantir não apenas nas suas relações com outras nações, mas também nas relações com a sociedade e com os indivíduos e coletividades dentro do seu próprio território, razão pela qual é importante que constem em normas internas do país.

Importante ressaltar que os direitos humanos se dividem em quatro dimensões/gerações, na qual Fachin (2015) expõe que a 1ª geração tem relação com os direitos individuais, a 2ª geração foi dos direitos coletivos (sociais), a 3ª geração resguardou os direitos dos povos (direitos de solidariedade) e, por fim, a 4ª geração se destina a garantia dos direitos da bioética e da informática.

Alguns doutrinadores destacam ainda uma 5ª geração, Bonavides (1993) é o defensor dessa geração, que teria relação direta com o direito à paz, sendo que este direito advém do reconhecimento universal que é devido enquanto requisito da convivência humana.

Vale dizer que a quarta e quinta gerações não são reconhecidas por todos os doutrinadores, pois muitos dizem que os direitos das mesmas não estão previstos de forma clara e direta na Constituição Federal, assim como estão os direitos das demais gerações, não havendo que se falar em seu reconhecimento como gerações dos direitos humanos.

De todo modo, ainda que nem todas as gerações sejam atualmente conhecidas como gerações de direitos humanos, o importante é reconhecer que vários desses direitos surgiram com a luta dos povos por dias melhores, e a efetivação da prestação de todos os seus direitos, previstos tanto nacionalmente como internacionalmente e, uma forma de garantir essa prestação é através das políticas públicas, que serão definidas a seguir.

DEFINIÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA E SOCIAL

Como bem explicado no tópico anterior, o Estado é responsável por garantir que sejam prestados de maneira satisfatória direitos básicos à toda a população. Isso se deve em razão do fato de o Estado ser considerado um Estado Social, que, segundo Moraes (2016, p. 55), surgiu como uma forma de tentar converter em direito positivo todas as aspirações sociais, de modo que todas as classes pudessem se beneficiar dos direitos que foram surgindo com o passar dos anos e os protestos das classes.

Aith (2006, p. 233) esclarece de forma clara que o Estado é o sujeito ativo das políticas públicas, que deve atual na elaboração e execução das políticas, a saber:

> Como atividade que é, a política pública, pressupõe um sujeito ativo principal, titular prioritário na elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas. O sujeito ativo das políticas públicas, sob esse prisma, é sempre o Estado, seja através da Administração Direta, seja através da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações), ou seja, ainda, através dos demais poderes

> estatais constituídos (Legislativo e Judiciário). A atuação do Estado é essencial e indispensável na elaboração e no planejamento das políticas públicas. É o Estado, através dos seus Poderes constituídos que tem a competência constitucional para dar o impulso oficial do que se convencionou chamar de políticas públicas. O próprio termo política pública pressupõe a participação estatal.

Sendo assim, política pública pode ser conceituada, basicamente, como uma forma de impulsionar a ação governamental, ou analisar essa ação e propor mudanças em seu curso, de modo a aperfeiçoá-la. De forma clara, política pública pode ser definida como um modo dos governos traduzirem seus ideais através de programas e ações que vão causar mudanças impactantes no mundo real. (AGUM *et al.*, 2019)

A antiga Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos de Curitiba, Maria Tereza Uille Gomes (2011), assim definiu as políticas públicas:

> Políticas Públicas constituem-se em um processo cíclico que se materializaem sucessivas etapas, através de discussão dialética entre os atores que integram o corpo político, em busca de soluções para os problemas sociais, que deem efetividade plena aos Direitos Humanos em busca de melhores condições de vida digna para todos.

Por fim, Bucci (2006, p. 39) definiu da seguinte forma essas políticas:

> Política Pública é o programa de ação governamental que resulta deum processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados.
> Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Diante desses entendimentos doutrinários, nota-se que as políticas públicas são ações governamentais que buscam garantir a realização de objetivos do Estado, que garantam a proteção de direitos básicos dos cidadãos, que não possam ser atendidos por alguma outra política já prestada pelo ente público.

Para Albuquerque e Olivindo (2015, p. 32), inclusive, o Estado deve assumir o efetivo papel de interventor social e proativo, garantindo um acesso digno à proteção, quando a população passa por situações de violência ou violação de um direito, devendo ser, portanto, um Estado de bem-estar social.

Importante ressaltar que as políticas públicas estão inseridas nas políticas sociais que devem ser prestados pelo Estado, na qual Pereira (2011) argumenta que a Política Social só ganhou densidade institucional e dimensão cívica quando o *Welfare State* que, para muitos, começou a ser formado na Europa no último terço do século XIX, se firmou em meados do século XX, como a instituição diretamente responsável pelo atendimento de necessidades sociais agravadas pelo desenvolvimento capitalista.

Segundo Vieira (1992), a Política Social consiste em uma estratégia governamental e, normalmente, se exibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendida por si mesma.

Padilha (2014, p. 63) acredita que a Constituição Federal de 1988, que foi promulgada com o intuito de ser uma carta de esperança por dias melhores, abarca direitos que não tinham sido tratados nas Constituições anteriores, sendo esses direitos os individuais, coletivos e sociais, o qual está incluso os direitos humanos.

De acordo com tudo o que fora exposto acima, nota-se que as políticas públicas estão englobadas nas políticas sociais, e se destinam em garantir que todas as classes tenham seus anseios atendidos de forma satisfatória, garantindo-se assim a devida prestação dos direitos humanos previstos tanto em normas nacionais quanto nas internacionais.

Para tanto, uma política pública, antes de ser criada, deve ser muito bem estudada, para que possa atender de forma satisfatória as classes, conforme expõe Nery (2010):

> Na elaboração de programas e projetos das políticas públicas, é conveniente priorizar a promoção de trabalhos com a centralidade na família, partindo da abordagem que inicie a intervenção com um exame cuidadoso sobre o que ela possui, identificando suas potencialidades. Mediante esse potencial, promover ações que sejam libertadoras, que estimulem emancipação, que considere e conte com a rede social de apoio, revelando também a necessidade da profunda articulação das diversas áreas: desenvolvimento social, urbano e econômico, as demandas de habitação, de trabalho e renda, de saneamento, de segurança alimentar, da saúde (mental, emocional e física), do esporte e lazer, da cultura e da educação. Articular as ações das políticas sociais e dos demais operadores do sistema de garantia de direitos com a sociedade civil organizada é uma forma de superar os obstáculos, de promover o reordenamento dos programas de acolhimento, visando cumprir seu caráter de excepcionalidade e provisoriedade, o investimento na reintegração à família, a preservação do vínculo entre grupo de irmãos, a permanente comunicação com a Justiça da infância e a articulação com a rede de serviços.

Diante desse entendimento, verifica-se que a formulação das políticas públicas, no âmbito geral, deve observar vastos campos e áreas de conhecimento, pois não basta simplesmente formular e colocar em prática uma política qualquer, primeiramente deve ser feita uma análise da mesma, de modo que seja observado se ela surtirá efeitos positivos quando de sua aplicação.

INFLUÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS PARA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tecidas as considerações quanto ao surgimento e desenvolvimento dos direitos humanos, bem como a definição e abrangência das políticas públicas, é importante demonstrar a influência que os direitos humanos possuem para formulação das políticas públicas, uma vez que vários aspectos devem ser observados antes da implantação de qualquer política que advém do Estado.

Nesse sentido, insta ressaltar o Programa Nacional de Direitos Humanos, aprovado através do Decreto nº 7.037/2009, que dispõe, em seu artigo 2º, alguns eixos orientadores e suas respectivas diretrizes para implementação desse Programa, dentre eles, encontra-se descrito no Eixo Orientador I, como Diretriz 2, o fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática. (BRASIL, 2009).

Essa diretriz demonstra, de forma clara, a necessidade de observar e fortalecer os direitos humanos como instrumentos para formação das políticas públicas, de modo que seja garantida a efetiva proteção de cada direito humano em sua respectiva política incidente.

De acordo com Piovesan (2012, p. 117), a concepção contemporânea dos direitos humanos surgiu como consequência do sofrimento humano em decorrência das atrocidades perpetradas, fazendo com que houvesse a necessidade de que essas atrocidades tivessem uma resposta da comunidade internacional, surgindo a proteção dos direitos humanos em documentos internacionais, aplicados no âmbito nacional, que serviram de base para a formulação de políticas públicas.

Piovesan (2012, p. 264) complementa esse entendimento dizendo que as ações afirmativas (políticas públicas), são formas de minimizar um passado discriminatório, fazendo com que seja respeitado um dos principais direitos humanos, que é o direito à igualdade:

> As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório, cumprem uma finalidade pública decisiva ao projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a pluralidade social.

> Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença que a igualdade deve moldar-se no respeito a diferença e à diversidade. Através delas transita-se da igualdade forma para igualdade material e substantiva.

Diante desses entendimentos, nota-se a importância de observar os direitos humanos que foram surgindo em cada geração, como forma de garantir que eles sejam efetivados por meio das ações afirmativas, que são as chamadas políticas públicas.

Para efetivação dessas políticas públicas, Bittar (2009, p. 296) expõe que não bastam apenas esforços normativos para garantir 'ideologicamente' direitos humanos, "é necessária uma prática conjunta de diversos setores da sociedade civil, conjugados com o terceiro setor, com os esforços dos cidadãos, juristas engajados e de órgãos governamentais", pois apenas assim serão efetivados os direitos humanos pelo setor público.

Diante destas colocações, nota-se que para efetivação da política pública que se destina a resguardar um direito humano, é importante que vários atores estejam envolvidos, e não apenas que uma norma garanta esse direito, pois não adianta ter uma norma se ela não for colocada efetivamente em prática.

Podem-se destacar alguns principais direitos humanos que devem ser garantidos e prestados pelo Estado, quais sejam, a educação e a saúde. A educação é um direito tão importante que detém total relação com outros direitos básicos, conforme pontua Maliska (2010, p. 791):

> A Educação também promove a consciência pelo valor dos direitos individuais. Assim, direitos como ir e vir, de liberdade de expressão, de religião, de identidade cultural, racial, étnica, enfim, o direito de ser reconhecido como cidadão na sociedade que vive, tem na Educação um momento especial de afirmação. Além dos direitos individuais, a Educação promove a consciência pelos direitos sociais, pois a justiça social também deve estar presente no universo das pessoas. Uma sociedade de convivência pacífica somente é possível com justiça social e isso implica no reconhecimento, por parte de cada um, de que todos possuem o direito à existência mínima digna.

Como exemplificação, uma ação governamental que tem relação direta com o direito à educação foi a realização do Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pela Lei nº 11.096/2005, que se destina, segundo previsão de seu artigo 1º, à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (BRASIL, 2005).

Já o direito à saúde, Dallari (2006, p. 252) considera que a saúde pública é uma política do Estado, que deve sempre pautar sua atuação em nome da promoção, proteção e recuperação da saúde pública. Ocorre que a demanda da saúde é sempre tão extensa que põe em risco a própria continuidade das políticas de saúde pública, desorganizando a atividade administrativa e impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos, conforme pontua Barroso (2010, p. 876).

No cenário atual, diante das inúmeras ações que compõem a judicialização da saúde, muito se discute acerca da efetividade da prestação da saúde pelo Estado, conforme apresentou Barroso, uma vez que a demanda extensa de problemas relacionados à saúde atrapalha o Estado em prestar um serviço satisfatório, razão pela qual a prestação desse direito é tão criticada atualmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das pesquisas realizadas para este artigo, pode-se compreender a luta das classes para garantir seus direitos humanos, uma vez que em razão das guerras e revoluções que foram acontecendo na história, vários direitos humanos foram sendo positivados em documentos internacionais e nacionais, em diferentes gerações.

Com a positivação dos direitos humanos, houve a necessidade de que eles fossem prestados à toda a população que lutou pela garantia dos mesmos, surgindo a figura do Estado como facilitador dessa prestação, principalmente através das políticas públicas, que são definidas como ações governamentais que buscam efetivar os objetivos do Estado.

Portanto, para que seja prestada uma política pública satisfatória e coerente, de modo a atender todas as classes, é importante que sejam observados os direitos humanos, pois é através dessa observação que os direitos humanos serão prestados em sua integralidade, e as políticas públicas surtirão os efeitos necessários, quais sejam, atender os direitos fundamentais de cada cidadão.

Sendo assim, surge a importância da atuação do Estado como facilitador de direitos e garantias básicos previstos na Constituição Federal e em documentos e tratados internacionais, principalmente através da formulação de políticas públicas voltadas especificadamente para um grupo constitucionalmente protegido, de modo que seja garantida a prestação dos direitos humanos para todos.

REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, julho-dezembro/2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/67-119-1-SM.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

AITH, Fernando. **Políticas Públicas de Estado e de Governo**: Instrumentos de Consolidação do Estado Democrático de Direito e de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. In: BUCCI. Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira. A regulação do Sistema Único de Assistência Social: Um desafio a construir. In ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Mara Campos (Org.). **Olhares sobre o direito à Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

BARROSO, Luis Roberto. **Da Falta de Efetividade à Judicialização Excessiva**: Direito à saúde, Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.; SARMENTO, Daniel (Coords.). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7037-21-dezembro-2009-598951-publicacaooriginal-121386-pe.html>. Acesso em: 01 out. 2020.

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, MariaPaula Dallari (Org.) Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, D. de A. **O Brasil rumo à sociedade justa**. In Silveira, R. M. G. et al. Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Universitária, 2007.

DALLARI, Sueli Gandolfi. **Políticas de Estado e Políticas de Governo**: O caso da Saúde Pública. In: BUCCI. Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Discurso da abertura da "II Conferência Estadual de PolíticasPúblicas e Direitos Humanos para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT do Paraná"**. 06 out. 2011. Curitiba: Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, 2011.

HERRERA JF. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux IDHID, 2009.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**: a contribuição de Hannah Arendt. Estudos Avançados, v. 11, n. 30, p. 55–65, ago. 1997.

MALISKA, Marcos Augusto. **Educação, Constituição e Democracia**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32 ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

NERY, Maria Aparecida. **A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola**. Cad. CEDES, vol.30, nº 81, Campinas, May/Aug. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622010000200005>. Acesso em: 02 out. 2020.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4 ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.

PECES-BARBA, Gregório. **Trânsito a La Modernidad y DerechosFundamentales**. Madrid: Mezquita, 1982.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Princípio da afetividade**. In DIAS, Maria Berenice (coord.). Diversidade sexual e direito homoafetivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PINHEIRO, P. S.;MESQUITA NETO, P. **Programa Nacional de Direitos Humanos**: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos avançados, vol. 11, nº 30, SãoPaulo: May/Aug. 1997.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHMITT, Ricardo Augusto (Org.). **Princípios penais constitucionais**: direito e Pocesso Penal à luz da Constituição Federal. Salvador: Jus PODIVM, 2007.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PÓS-MODERNIDADE

PUBLIC POLICIES IN POST-MODERNITY

Lucimary Leiria Fraga[1]
Aline Rodrigues Maroneze[2]
Tatiane Fenner de Barros[3]

Recebido em: 05/02/21
Aceito em: 19/04/2021

"O capital não resolve suas crises, ele as desloca geograficamente". David Harvey

Resumo: Este artigo objetiva tecer uma revisão acerca do tratamento dado às políticas públicas no período pós-moderno. A pesquisa tem por objetivo geral estudar o tratamento dado às políticas públicas na pós-modernidade. Não obstante, o ensaio teórico tem como objetivos específicos: Estudar o período moderno, pesquisar sobre a pós-modernidade seus conceitos e definições. Por fim, identificar de que maneira a pós-modernidade afeta a (in)disponibilização das políticas públicas para a sociedade. A pesquisa é bibliográfica, de cunho qualitativo. A problemática consiste em saber qual o tratamento dado às políticas públicas na pós-modernidade, em razão do hiperindividualismo próprio desse período? O desenvolvimento do presente ensaio está estruturado em três seções: Na primeira o estudo parte na tentativa de compreender um pouco sobre o período moderno, já que não há como falar de pós-modernidade sem referenciar, ainda que brevemente, a fase moderna. Num segundo momento buscou-se analisar algumas peculiaridades da fase pós-moderna, bem como os ensinamentos de autores consagrados no estudo do pós-modernismo, como Jean-François Lyotard e David Harvey. E por fim, na terceira e última seção desse estudo tentou-se responder a questão norteadora desse ensaio, onde novamente estuda-se a questão da pós-modernidade especificamente no que se refere às políticas públicas.

Palavras-chave: Modernidade; Pós- Modernidade; Políticas Públicas; Hiperindividualismo.

Abstract: This article aims to review the treatment given to public policies in the postmodern period. The research aims to study the treatment given to public policies in post-modernity. Nevertheless, the theoretical essay has the following specific objectives: Study the modern period, research on postmodernity, its concepts and definitions. Finally, identify how postmodernity affects the (un)availability of public policies for society. The research is bibliographical, of a qualitative nature. The problem is to know what is the treatment given to public policies in post-modernity, due to the hyper-individualism characteristic of that period? The development of this essay is structured in three sections: In the first, the study starts with an attempt to understand a little about the modern period, since there is no way to talk about post-modernity without referring, albeit briefly, to the modern phase. In a second moment, an attempt was made to analyze some peculiarities of the post-modern phase, as well as the teachings of renowned authors in the study of post-modernism, such as Jean-François Lyotard and David Harvey. And finally, in the third and last section of this study, an attempt was made to answer the guiding question of this essay, where the issue of post-modernity is again studied specifically with regard to public policies.

Keywords: Modernity. Post-Modernity. Public policy. Hyperindividualism.

[1] Mestra em Direito (URI), Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS), lucimary23@hotmail.com.
[2] Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS – *Campus* Cerro Largo/RS. Mestranda em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões- Campus de Santo Ângelo/RS. Bolsista CAPES/PROSUC. E-mail: aline_maroneze@yahoo.com.br.
[3] Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS, *campus,* Cerro Largo/RS. E-mail: tfennerdebarros@gmail.com

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este ensaio teórico parte do conceito, ainda que breve, de modernidade, bem como de sua origem histórica, e da chamada "crise" da Modernidade, ao passo que não se pode falar de pós-modernidade sem tratar da modernidade, já que para alguns autores a modernidade é um projeto inacabado.

Ante o exposto, busca-se resposta para a pergunta norteadora da pesquisa: Qual o tratamento dado às políticas públicas na pós-modernidade, em razão do hiperindividualismo próprio desse período?

A pesquisa tem por objetivo geral estudar o tratamento dado às políticas públicas na pós-modernidade. Não obstante, o ensaio teórico tem como objetivos específicos: Estudar o período moderno, pesquisar sobre a pós-modernidade seus conceitos e definições. Por fim, identificar de que maneira a pós-modernidade afeta a (in)disponibilização das políticas públicas para a sociedade.

A pesquisa é bibliográfica, de cunho qualitativo. O desenvolvimento do estudo está estruturado em três seções: Na primeira o estudo parte na tentativa de compreender um pouco sobre o período moderno, já que não há como falar de pós-modernidade sem referenciar, ainda que brevemente, a fase moderna. Num segundo momento buscou-se analisar algumas peculiaridades da fase pós-moderna, bem como os ensinamentos de autores consagrados no estudo do pós-modernismo, como Jean-François Lyotard e David Harvey. E por fim, na terceira e última seção desse estudo tentou-se responder a questão norteadora desse ensaio, onde novamente estuda-se a questão da pós-modernidade especificamente no que se refere às políticas públicas.

O PERÍODO MODERNO: UM ESTUDO BREVE E NECESSÁRIO

Para compreender o pensamento pós-moderno é indispensável que se faça referência à concepção da modernidade. São poucas as certezas de que se tem na pós-modernidade, a única convicção é o questionamento do paradigma moderno (SÁ, 2006 p. 42) e o próprio reconhecimento de que a modernidade se consolidou como um projeto revolucionário para seu tempo e espaço.

A modernidade encontra-se historicamente elaborada entre o Renascimento nos séculos XIV e XVI e o Iluminismo nos séculos XVII e XVIII e constitui-se de uma nova concepção sociocultural resultante de um movimento revolucionário no plano das ideias e das ações. No período moderno houve um processo de transição da cultura teocêntrica para a concepção do antropocentrismo, de

superação do irracionalismo, de compreensão do homem como parte diferenciada da natureza, capaz de reorientar sua própria história, assim afirma BEZERRA:

> Instaura-se, enfim, a Razão moderna, precedente histórico do projeto de modernidade, a qual se caracteriza por um processo, ao mesmo tempo, objetivo e subjetivo. Através dela, afirma-se a existência de uma ordem objetiva de conexões no mundo, a qual pode ser objeto de um conhecimento científico transmissível e acessível ao homem que, no entanto, apreende subjetivamente, reproduzindo-a segundo suas concepções de mundo (2009).

Esse contexto embasado a partir da racionalidade possibilitou o surgimento de um projeto de modernidade a partir dos séculos XVII e XVIII. Segundo COUTINHO (1974), é através da compreensão do real enquanto síntese de possibilidade e de realidade que se torna possível perceber a totalidade concreta em constante evolução. A Razão além de ter o poder de apreender o movimento da realidade, também capacita o homem para que possa intervir nela. Desse modo a razão atribui ao ser humano uma dimensão emancipatória, a de conhecer e transformar a realidade no sentido de atender suas próprias necessidades.

A grande conquista do projeto iluminista é a derrocada dos dogmas religiosos e do poder soberano da igreja feudal. É na aposta ferrenha na razão humana e na busca do progresso por meio de seus ideais de emancipação que a modernidade vai buscar força para a construção da concepção de razão moderna, uma vez que "o Iluminismo é a saída do homem da sua menoridade de que ele próprio é culpado" (KANT apud SÁ, 2006, p. 42). Conforme Sá (2006) "A autonomia intelectual é o ideal mais grandioso do projeto moderno. A razão, seu emblema".

A Revolução Francesa é um dos pontos culminantes desse pensamento. Com o ato histórico marcado em 1789 (Queda da Bastilha), foi o movimento que deu luz a razão moderna, rompendo com a estrutura social e política do antigo regime e do sistema feudal e lançando as bases para a organização do Estado e da política moderna. Outra referência do pensamento moderno é a Revolução Industrial a qual altera radicalmente a quantidade e a velocidade das mercadorias produzidas, bem como as relações de trabalho e o modo de vida dos indivíduos, acelerando a consolidação do sistema capitalista. Se a Rev. Francesa deu luz a razão moderna, a Rev. Industrial proporcionou-lhe a substância material (SÁ, 2006).

Para Weber, a modernidade é produto do processo de racionalização que aconteceu no ocidente, desde o século XVIII. Processo este que impactou profundamente todas as dimensões da

vida em sociedade. Na economia, com a consolidação do modelo econômico capitalista; na política, com o surgimento do Estado moderno; na cultura através do "desencantamento do mundo" por meio da racionalização das visões de mundo, desvinculando a ciência da moral e a arte da religião (ROUANET *apud* SÁ, 2006).

O Liberalismo Clássico emergiu da culminância do pensamento burguês. A burguesia almejava se estabelecer como classe dominante em um novo cenário, propício para isso: a busca da emancipação humana pelas vias do capitalismo. "A modernidade é, assim, o programa sociocultural desta classe em sua fase revolucionária" (BEZERRA, 2009).

Uma característica desse processo emancipatório é de que o capitalismo realiza uma verdadeira revolução na história, a partir do momento em que o real é visto como uma síntese de possibilidades e de realidade. O processo sócio histórico tem uma base racional, a partir da qual é possível conhecer e interferir nestes processos. O homem e toda a sociedade são produtos da atividade histórica e coletiva e têm no trabalho o elemento determinante da ação humana. O projeto da modernidade é construído, assim, sobre o tripé do humanismo, do historicismo concreto e da Razão dialética. Negar qualquer um destes três elementos é desconsiderar esta etapa da evolução da humanidade.

Em contraponto aos ideais do liberalismo e da teoria do livre mercado, surge um novo pensamento, fundamentado em 1848 no Manifesto Comunista, crítico e defensor da modernidade (MUSSE, 2018), capaz de dar uma nova interpretação à nova sociedade capitalista, que não fosse própria da classe burguesa, o materialismo histórico: uma busca da emancipação humana através da superação do capitalismo expressa na vertente de pensamento de Marx e Hegel. O materialismo histórico busca as explicações da vida dos indivíduos a partir das suas condições materiais.

O Marxismo reconhece duas classes antagônicas na sociedade capitalista, a burguesia, dona dos meios produtivos e do capital para produção e o proletariado, que possuí apenas sua força de trabalho para oferecer em troca de salário, que para sobreviver obriga-se a curvar-se a exploração de seus patrões. A primeira enriquece a partir do trabalho da segunda, uma relação de contradição. Assim também contribui Musse: "A determinação do caráter contraditório do capitalismo – a combinação de aspectos positivos, como a urbanização e a industrialização, com traços negativos: a exploração, a reificação" (2018).

Nesse sentido o projeto da modernidade entra em decadência, fica perceptível que o pensamento moderno consolidado a partir dos ideais da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade não atendem a sociedade como um todo, no sentido de equidade social, cultural e econômica.

O PERÍODO E AS IDEIAS PÓS-MODERNAS

Nesse segundo momento será estudado sobre o período pós- moderno. Escrever sobre a pós-modernidade não é tarefa fácil, uma vez que nem os estudiosos do tema tem definido um consenso sobre o que vem a ser o pós-modernismo. Assim, neste ensaio busca-se apenas refletir sobre algumas questões referentes às dimensões cultural, social e econômica inerentes à ideia de pós-modernidade.

Nesse sentido, a pós-modernidade se caracteriza como a mais globalizante dentre as teorias existentes na atualidade. Kumar (1997, p.15) ressalta que a pós-modernidade: "acolhe em seu generoso abraço todas as formas de mudança – cultural, política e econômica"

Ademais, antes de adentrar no estudo do mérito do período pós-moderno, impende entender o que vem a ser a tal pós-modernidade, cujo conceito não é consenso entre os autores e estudiosos sobre o tema, mas o que se tem presente é que esse período está marcado pela globalização e pelo consumo inconsciente, já que tudo é tido como mercadoria:

> Pós-modernidade é um conceito que representa toda a estrutura sócio-cultural desde o fim dos anos 80 até os dias atuais. Em suma, a pós-modernidade consiste no ambiente em que a sociedade pós-moderna está inserida, caracterizada pela globalização e domínio do sistema capitalista. (2018)

Dando continuidade ao período que teve início a pós-modernidade, cumpre trazer o seguinte a respeito do marco da pós-modernidade:

> Muitos estudiosos consideram o fim da década de 1980 como a consolidação definitiva da Pós-Modernidade como uma estrutura social, política e econômica no mundo. Com o fim da bipolaridade imposta pela Guerra Fria, o mundo passou a viver sob uma Nova Ordem, baseada na ideia de pluralidade e globalização entre quase todas as nações. Os avanços tecnológicos e nos meios de comunicação, o boom da internet e o monopólio do sistema capitalista são algumas das características que ajudaram a consolidar os princípios que definem a sociedade pós-moderna. (2018)

Nesse sentido, na busca por uma definição do que vem a ser a pós-modernidade Huyssen menciona que: “Não tentarei definir aqui o que é pós-modernismo. A polissemia se faz muito presente neste sentido e o próprio termo ´pós-modernismo` deve prevenir-nos contra tal abordagem, já que estabelece o fenômeno como relacional” (1992, p. 22).

No entanto, há aqueles que se arrisquem e conceituar a pós-modernidade e a defendê-la, como é o caso de Charles Jencks apud Kumar (1997, p. 115):

> A era pós-moderna é um tempo de opção incessante. É uma era em que nenhuma ortodoxia pode ser adotada sem constrangimento e ironia, porque todas as tradições aparentemente têm alguma validade. [...] O pluralismo, o ´ismo‘ de nossa época é, ao mesmo tempo, o grande problema e a grande oportunidade: quando Todo Homem se torna cosmopolita e, Toda Mulher, um Indivíduo Liberado, a confusão e a ansiedade passam a ser estados dominantes de espírito [...] (JENCKS apud KUMAR, 1997, p.15)

Dando sequência ao estudo sobre a pós-modernidade, é importante ter presente que, no que diz respeito à perspectiva cultural a definição de pós-modernismo, empreendeu esforços no sentido de alcançar um grande número de dimensões sociais, levando consigo a perspectiva de que a sociedades industriais sofreram uma enorme modificação.

Para Kumar (1997) no processo de crescimento foram agregados vários componentes de outras teses concebidas em variáveis dimensões sociais. Assim, uma das primeiras teses sociais, a serem absorvidas pelo pós-modernismo foi a da sociedade pós-industrial. O pós-fordismo também ganha grande importância no conceito pós-moderno, sobretudo no destaque que oferece à dissociação, dispersão e à nova relevância do plano local, contudo desprezando as ideias marxistas, que em sua maioria segue os pós-fordistas.

As novas compreensões para o entendimento da sociedade e de seus variados conceitos são destacadas como essenciais para os pós-modernos. Assim, ao passo que a modernidade pesquisa a anuência voltada em como exercer a ciência, a pós-modernidade vai dar valor a controvérsia. As grandes narrativas e as finalidades com índole de normas já não se enquadram mais como oportunas. Em contrapartida o conhecimento moderno apoia sua epistéme nos grandes conceitos igualitários, a epistéme pós-moderna, se autentica pela divergência. Nesse sentido o pós-modernidade faz uma crítica especial às “grandes narrativas modernas”, ao passo que, são tidas por Lyotard (2002) como saídas ao particularismo e ao individualismo que a pós-modernidade traz à baila.

Ademais, na obra do autor supracitado, denominada *A Condição Pós-Moderna*, seu argumento central está no ideal de que relatos não logram em explicar o mundo, uma vez que incluem jogos de linguagem e estes se fundamentam em espécies de proposições que "formam a ciência". Dessa forma, nenhuma tese ou definição é capaz de entender a integralidade do real. Assim, de acordo com as ideias de Lyotard, a ciência não passa de um jogo com princípios bem determinados (2002).

Na busca pelo entendimento do que de fato significa a pós-modernidade, percorremos várias perspectivas e correntes teóricas, uma vez que o estudo do tema não é tarefa fácil.

Além de Lyotard, outra referência dos precursores das ideias pós-modernas é o americano David Harvey, que em seu livro "Condição Pós-Moderna", publicado originalmente em 1989, o autor aborda o Modernismo e o seu afastamento para a Pós-Modernidade, ao avaliar as transformações político-econômicas advindas do capitalismo, e também, ao explorar as mudanças em âmbito social e cultural. Harvey defende a tese de que há uma relação entre a ascensão de formas culturais pós-modernas, a emergência de modos mais flexíveis de acumulação do capital e um novo ciclo de compreensão do tempo-espaço na organização do capitalismo.

Na concepção de Harvey as noções dos paradigmas advindos da pós-modernidade é fruto dos momentos de ajustes do modo capitalista, então para esses novos paradigmas o pós-modernismo nada mais seria do que o próprio ajuste do sistema capitalista. Este modo de produção tem seu cerne na contradição, a própria forma de crise produzida pelo sistema.

A obra "Condição Pós-Moderna apresenta orientação dialética, análise crítica e materialista, que em um primeiro momento examina a passagem da modernidade para a pós-modernidade na cultura contemporânea, destacando a cidade como um espaço complexo com diferentes atores. Nesta abordagem, o autor traz definições de modernidade, destacando-a enquanto algo efêmero e imutável, logo, contraditória. Aponta também o modernismo como um caráter essencial do acidental (HARVEY, 1992).

O mesmo autor supõe que com a pós-modernidade, múltiplas formas emergem das subjetividades, do individualismo, do comercialismo e do empreendimento. O próprio pós-modernismo se define como um movimento caótico e determinado a resolver os problemas do modernismo, face que o torna uma caricatura de si mesmo (1992).

Deste modo, como salientou David Harvey, assim como o Modernismo, o Pós- Modernismo também é marcado por suas contradições, evidenciadas nas formas como se manifestaram ao mundo, visto que ambos refletem o conjunto de mudanças que decorreram expressivamente da atividade capitalista. Destacou-se que a condição pós-moderna é uma condição histórica:

> "[...] o pós-modernismo pode ser considerado uma condição histórico-geográfica de certa espécie. Mas que espécie de condição é ele e como deveríamos compreendê-la? É ele patológico ou o presságio de uma revolução dos eventos humanos mais profundos e até mais amplos do que as já ocorridas na geografia histórica do capitalismo?" (1992, p. 294).

David Harvey, ressalta a necessidade de uma mudança na concepção pós-moderna de tempo e espaço, por que para ele o tempo social e o espaço social são construídos de formas diferentes, vejamos:

> A objetividade do tempo e do espaço advém, em ambos os casos, de práticas materiais de reprodução social; e, na medida em que estas podem variar geográfica e historicamente, verifica-se que o tempo social e o espaço social são construídos diferentemente. Em suma, cada modo distinto de produção ou formação social incorpora um agregado particular de práticas e conceitos do tempo e do espaço. (2006, p. 189)

Contrário *sensu*, o autor Zygmunt Bauman diz o período intitulado de pós-modernidade é um termo equivocado e que os indivíduos ainda não deixaram de ser moderno, caracterizando a sociedade atual de modernidade líquida, uma metáfora a qual ele utiliza para demostrar que nada mais possuí forma, onde tudo se dissolve no ar, nada é feito para durar, desde objetos à relacionamentos, nesse sentido: "A sociedade de consumo tem por premissa satisfazer os desejos humanos de uma forma que nenhuma sociedade do passado pôde realizar ou sonhar. A promessa de satisfação, no entanto, só permanecerá sedutora enquanto o desejo continuar irrealizado" (2009, p. 105).

Marcos Vinícius Fraga segue a lógica de Bauman, e assevera que a pós- modernidade tem o consumismo como ideologia identitária:

> (...) Na pós-modernidade, a ideia de virtualidade do dinheiro chega a seu extremo. Passa-se a adotar o armazenamento dos dados em bits e chips de computador, circulando em um universo intangível. Um simples clique pode fazer com que ele se multiplique ou

> desapareça. A economia financeira global vem aperfeiçoando cada vez mais esse mecanismo. (2011, p. 252)

Ademais, convém ressaltar o que Bauman acrescenta sobre a sociedade de consumo: "(...) tem por premissa satisfazer os desejos humanos de uma forma que nenhuma sociedade do passado pôde realizar ou sonhar. A promessa de satisfação, no entanto, só permanecerá sedutora enquanto o desejo continuar irrealizado" (2009, p. 105).

Seguindo o entendimento de Bauman sobre a pós-modernidade, tem-se presente que o período estudado nessa segunda seção é marcado pelas ideias neoliberais, principalmente no que concerne à economia e a existência do chamado "discurso único":

> A maioria dos sistemas políticos democráticos desloca-se, atualmente, dos modelos de domínio dos partidos ou parlamentar em direção ao modelo de "domínio da pesquisa de opinião", em que a composição das plataformas políticas e a tomada de decisões sobre temas controversos são guiadas pela ponderação antecipada da relativa popularidade do futuro do ato e pela cuidadosa avaliação dos ganhos e perdas eleitorais previstos – o total de votos que uma dada medida possa atrair e o total de eleitores que ela possa afastar. Como tem sido observado por cientistas políticos, essa atitude conduz, na prática, ao domínio do princípio do "votante médio". (1998, p. 82)

Por fim, a grande coerção da pós-modernidade é a de desiquilibrar o poder da coletividade para que ela não venha se insurgir nas alternativas da individualidade. Por isso, na visão pós-moderna, o coletivo tende a ser desqualificado e privatizado. A vida dos cidadãos é permeada pela incerteza infinita. Nesse sentido, Bauman: "A sedução do mercado é, simultaneamente, a grande igualadora e a grande divisora" (1998, p. 55). Em razão disso, é que na próxima seção será estudado sobre as políticas públicas na pós-modernidade e de que forma o chamado projeto pós-moderno afeta essas políticas.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PÓS-MODERNIDADE

Nesta última seção será estudado sobre as políticas públicas na pós-modernidade. Para dar início no estudo acerca do tema, é importante ter presente o que vem a ser política pública e para que ela surge.

Nesse norte, para iniciar o entendimento de política pública, traz-se à baila as palavras de Ludmila Cavalcanti, que conceitua:

> Entende-se por políticas públicas o conjunto de ações coletivas que garantem **direitos sociais**, por meio das quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta às diversas demandas da sociedade. As políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo, são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil. (2009, p. 07, grifo da autora)

Assim, Maria Paula Dallari Bucci ressalta que: "torna-se evidente que as políticas são o meio de ação do Estado. Por meio delas, a União, os Estados e os Municípios conseguem concretizar direitos e garantias fundamentais". (2006, p. 03) Dando sequência ao estudo sobre políticas públicas, João Pedro Schmidt ensina que as:

> Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (2008, p. 2.312).

Ainda, sobre as políticas públicas é imperioso destacar a necessidade da mobilização social para o implemento e disponibilização de novas políticas, sendo de grande relevância a participação de outras entidades que não sejam somente o Estado e o governo, dessa forma:

> Desse modo, as políticas públicas são o conjunto de ações políticas voltadas ao atendimento das demandas sociais, focadas nos resultados das decisões tomadas pelo governo. No entanto, a perspectiva das políticas públicas vai além dos aspectos de políticas governamentais, já que o governo e sua estrutura administrativa não é a única instituição capaz de promover políticas públicas: outras entidades podem perfeitamente ser agentes promotoras de políticas públicas, como associação de moradores, organizações não governamentais, empresas concessionárias, entre outras. Ocorre que, para contar com os serviços públicos de que necessita, a sociedade não pode mais depender exclusivamente do governo e do Estado; outros atores sociais devem também tomar essa iniciativa e assumir funções de governança para resolver problemas de natureza comum [...]. (GHISLENI; SPENGLER, 2011, p. 49-50)

Nesse diapasão, convém trazer algumas considerações sobre a política social na ideia pós-moderna do neoliberalismo, que sofre desorientações relevantes no que se refere ao aumento de programas sociais de cunho assistencial, acompanhados da diminuição dos gastos sociais. Dessa forma, as ideias neoliberalistas exaurem a questão de direito e de redistribuição. Sendo que, as

políticas sociais, de acordo com a lógica neoliberal, são tidas também como mercadoria. Elaine Behring ressalta que:

> Para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da solidariedade "individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil. Aqui observa-se a emersão de uma espécie de clientelismo (pós)-moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada (2003, p. 65)

Assim, a política social no contexto neoliberal vale-se das minorias, desenvolvidas a partir das "novas identidades". Sendo que a sociedade capitalista se apossa desta manifestação das novas identidades para incluir políticas sociais com característica segmentada e focalizada criando políticas "específicas" para vários segmentos da sociedade, como para a mulher, para o idoso, para o homossexual, etc.

Percebe-se, diante da crise do capitalismo na década de 70, que há certa imposição de uma necessidade de refundar o Estado, alterando as relações sociais e redesenhando as classes sociais como um todo. A Pós-Modernidade possui entre seus principais objetivos a disseminação de propostas contrárias às ideias universalistas almejadas na modernidade, transformando-as em individualidades, que se materializam nas chamadas "identidades coletivas". Nesse cenário esses novos atores sociais, por sua vez, fortalecem e atestam a ausência de organização ou articulação de uma alternativa à ordem burguesa, posto que eliminam o caráter da luta coletiva (SANTOS; PÓVOA, 2018)

Dessa forma, cumpre trazer à colação a crítica que István Mészáros, faz à pós-modernidade e o que ele chama de "capitalismo contemporâneo":

> Não surpreende, portanto, que, quando a recomendada "modernização universal" (segundo o modelo do capitalismo norte-americano) mostra ser uma fantasia oca, a fase seguinte procure escapar das novas dificuldades falando sobre a "sociedade pós-industrial", oferecendo a promessa de transcender as contradições ainda remanescentes do capitalismo contemporâneo. E agora que as expectativas deste último se mostraram totalmente ilusórias, uma vez que os importantes problemas que estão nas raízes da ideologia se recusam obstinadamente a desaparecer, defrontamo-nos com as ideologias requentadas da "modernidade e seus dissabores" e com o postulado da "pós-modernidade tornada presente" (2004, p. 71).

Ocorre que é importante esclarecer que foram a arquitetura e a arte as precursoras do termo pós-moderno, sendo Rouanet denomina de esfera estética. Assim, foi no campo cultural que iniciou-se a utilização do termo, como ressalta:

> Foi na esfera estética – principalmente na arquitetura e na literatura – que o termo pós-moderno foi usado pela primeira vez. Ele designa em geral, uma certa tendência a distanciar-se do modernismo estético. Segundo Jameson, a ruptura teria ocorrido a partir do último espasmo, tardio, do alto modernismo, nos anos 50, que se manifestou, por exemplo, no *abstract expressionism*, na *nouvelle vague* cinematográfica, no existencialismo. A partir deste momento, há um corte pós-moderno, com a pintura pop de Andy Warhol, com a música de John Cage e até mesmo no *rock punk* ou *new wave*, em oposição, por exemplo, ao rock "moderno" do período anterior – os Beatles ou os Roling Stones (1987, p. 248).

Importante ressaltar ainda que na pós-modernidade ocorre a chamada fragmentação da identidade do ser humano, onde o consumismo é uma das faces do período pós-moderno, o que só vem potencializar ainda mais as desigualdades frente aos que podem consumir e aos que tem de sofrer para buscar a sua sobrevivência, nesse sentido:

> A ideia de universalidade envolve o conceito de identidade: para certos objetivos políticos, mas de jeito nenhum para todos os objetivos, se devem tratar os indivíduos da mesma forma. "Identidade" significa aqui, por exemplo, que você não tem mais direito a uma maior autoridade política que eu só porque por acaso seu pai é o Lorde Tenente de Shropshire. No entanto, a identidade se constitui um dos maiores bichos-papões do pensamento pós-moderno, numa época em que muitíssimas pessoas definham por falta dela (EAGLETON, 1998, p. 123).

Na sociedade pós-moderna: "Você é excluído do espaço social em que as identidades são buscadas, escolhidas, construídas, avaliadas, confirmadas ou refutadas" (Bauman, 2005, p. 46). Dessa forma, a economia capitalista, nasce um grande número de pessoas rejeitas e excluídas pelo sistema: "no presente estágio planetário, o 'problema do capitalismo', a disfunção mais gritante e potencialmente explosiva da economia capitalista, está mudando da exploração para a exclusão" (Bauman, 2005, p. 47)

Nesse sentido, com base nas leituras realizadas, pode ser afirmado que o período pós-moderno é sinalado pelo ideal do neoliberalismo econômico e o chamado discurso único:

> A maioria dos sistemas políticos democráticos desloca-se, atualmente, dos modelos de domínio dos partidos ou parlamentar em direção ao modelo de "domínio da pesquisa de opinião", em que a composição das plataformas políticas e a tomada de decisões sobre temas controversos são guiadas pela ponderação antecipada da relativa popularidade do futuro do ato e pela cuidadosa avaliação dos ganhos e perdas eleitorais previstos – o total de votos que uma dada medida possa atrair e o total de eleitores que ela possa afastar. Como tem sido observado por cientistas políticos, essa atitude conduz, na prática, ao domínio do princípio do "votante médio". (Bauman, 1998, p. 82)

Nesse ínterim, dando continuidade ao estudo das políticas públicas na pós-modernidade impende trazer o que ensina Cristiane Lessa dos Santos e Raquel Fabiano Póvoa sobre essa questão:

> O projeto neoliberal possui outro tipo de política econômica, como também um novo padrão de relação Estado/sociedade civil, implicando no desenvolvimento das políticas sociais, abrindo o período da chamada "contrarreforma", desarticulando as reformas democráticas e os direitos sociais. Uma das principais consequências da onda neoliberal foi o crescimento dos índices de desemprego, incluindo também a precarização das relações de trabalho, a ampliação de empregos temporários, parciais e instáveis, e a redução dos gastos com o sistema de proteção social (2010, p. 235).

As bases pós-modernas estão sedimentadas na cultura do hiperindividualismo, o que configura uma aproximação, nada coincidente com o projeto neoliberal para introduzir políticas sociais de caráter focal, restrito e seletivo, para que de forma alguma as políticas sociais possam ser caracterizadas como conquistas de um determinado grupo. "A luta de classes, essência da "questão social", é escamoteada, tendo como consequências mais imediatas a sua naturalização, banalização e criminalização" (SANTOS; PÓVOA, 2018).

Ademais, cumpre ressaltar o que ensina Wildiana Kátia Monteiro Jovino, sobre a questão política em nossa sociedade, ao passo que política não é eficaz em resolver as crises sociais causadas pelo capitalismo:

> A explosão de protestos políticos, de demandas sociais diversas no mundo e, mais recentemente, no Brasil, traz à tona o grito da insatisfação social e o questionamento acerca da capacidade da política em resolver os conflitos e contradições latentes na base da sociedade. De forma geral, a estrutura da política nacional repousa no reconfortante modelo de democracia que se realiza em base estritamente eleitoral. O tipo de representação que esta abre realiza-se tão somente no ato do voto, na união pelo consenso, na distribuição e rodízio entre partidos, cargos e rostos que se alternam no rateio dos postos do poder. Espremida entre o poder do capital e o interesse do povo, a política se deflagra com a paradoxal urgência de dar vazão aos interesses da população, suas reflexões, debates e horizontes na vida social ou, na contramão dos interesses sociais, seguir fielmente a agenda do capital (2014, p. 27).

Pensando a partir desse viés individualista e segmentado, que é próprio do período encarado como pós-moderno e até para aqueles que assim não o denominam, mas que, no entanto reconhecem as grandes transformações ocorridas após a década de 1950, é importante refletir o quanto as políticas públicas urgem para atender os diferentes grupos sociais que emergem, há de se admitir que esse hiperindividualismo contribuiu a luta das minorias na medida que se entende as diferenças e singularidades dos seres humanos. Mas em compensação o período pós-moderno não deixa brecha para a construção maior de um projeto político que de fato faça a inserção das minorias, que somadas são maioria, ficando esses reféns da constante luta pelos seus direitos em uma sociedade propositalmente excludente e seletiva, que é produto do sistema capitalista, concretizada na sociedade do consumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pós-modernismo surge a partir dos anos de 1970 como ideologia de uma nova classe: a classe média. O indivíduo passa a ser o foco da vida social, e não mais a coletividade. Na concepção pós-moderna o indivíduo e sua subjetividade se sobrepõem a esfera social.

Nesse sentido, ao que parecem, as saídas individualizadas e segmentadas proporcionam a ausência de um projeto de desenvolvimento social global. Uma vez que a característica neoliberal reduz todas as interpretações ao campo econômico, promovendo a condição de um Estado Mínimo, acentuando cada vez mais as desigualdades sociais, naturalizando-as como próprias do sistema vigente.

Vivemos a era da desorientação política afirma Eagleton (1998). A vida pós-moderna é marcada pelo fracasso político. O poder foi desatrelado do local e regional, e passou a se inserir no global. As demandas sociais se focaram na conquista de direitos individuais – que também são fundamentais – mas, abandonaram os fundamentos de transformação estrutural da sociedade moderna.

Já no que se refere às políticas públicas na pós-modernidade, cabe referir que a partir dos anos 90, as políticas públicas brasileiras resultam de um projeto macro político hegemônico no mundo, na medida em que se reconhece a incapacidade do mercado em oportunizar equidade social.

Dessa forma surge a necessidade do Estado como articulador de políticas que visa atender uma demanda que se encontra excluída e marginalizada pela sociedade de consumo.

As políticas públicas brasileiras, gradativamente, vão sendo afeiçoadas às estratégias de flexibilização das parcerias com o setor privado, e isso imprime à sociedade civil perdas irreparáveis de Direitos Sociais, perdas que se tornam imperceptíveis, no jogo nebuloso da agenda de Reforma Democrática do Estado. Essas questões não se esgotam, apenas indicam a necessidade de organização da sociedade civil para fortalecer as lutas sociais contemporâneas com a perspectiva de um projeto societário emancipador e de cunho igualitário.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2009.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade.** Rio de Janeiro, Zahar, 1998.

_____. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em Contra-Reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEZERRA, Cristina Simões. **Modernidade e pós-modernidade:** formulações conceituais e desafios teóricos. Disponível em: http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-272.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTI, Ludmila. **A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas:** políticas para quem? *In: Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estruturalismo e a miséria da razão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

EAGLETON, Terry. **As ilusões do pós-modernismo**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.

FRAGA, Marcos Vinícius. **Os não lugares não existem:** uma visão crítica na pós-modernidade. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/13911/10235. Acesso em: 25 nov. 2018.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. **A mediação enquanto política pública de restauração da cidadania.** In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Orgs.). *Direito, Cidadania e Políticas Públicas VI*. Curitiba: Multideia, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 5ª Edição, Edições Loyola, São Paulo. 1992.

HUYSSEN, Andreas. **Mapeando o pós-moderno.** In: Heloísa Buarque de Hollanda (Org.) Pósmodernismo e política. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à sociedade pós-moderna:** novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

JOVINO, Wildiana Kátia Monteiro. **Crítica à Desconstrução da Política na Pós-modernidade.** Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/dialectus/article/view/5138/3770. Acesso em 27 nov. 2018.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. 7 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MUSSE, Ricardo. **David Harvey:** Para Além de uma Geografia do Capital. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sant/v4n1/2238-3875-sant-04-01-0055.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

ROUANET, Sérgio Paulo. **A Verdade e a Ilusão do Pós-Moderno.** *In*: As razões do iluminismo. São Paulo: Companhia das letras, 1987.

SÁ, Márcio Gomes. **PÓS-MODERNIDADE!?** Dimensões e reflexões. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/809. Acesso em: 26 nov. 2018.

SANTOS, Cristiane Lessa dos; PÓVOA Raquel Fabiano. **Pós-Modernidade, Políticas Públicas e Questão Social.** Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/4713-17323-1-PB.pdf. Acesso em: 25 nov. 2018.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender políticas públicas:** aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

Significado da Pós-modernidade. Disponível em: https://www.significados.com.br/pos-modernidade/. Acesso em: 25 nov. 2018.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2020 E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

BRAZILIAN YEARBOOK ON BASIC EDUCATION 2020 AND ITS RELATIONSHIP WITH EDUCATIONAL POLICIES

Sandra Micheli Greff Menuzzi[1]
Nubia Velasque Amaral[2]
Muriel Pinto[3]

Recebido em: 11/03/2021
Aceito em: 28/03/2021

Resumo: O presente trabalho visa realizar uma breve síntese sobre o Ensino Básico e o Ensino Superior no Brasil, levando em consideração os dados levantados pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica do ano de 2020, trazendo com isso apontamentos, diretrizes, deficiência e potencialidades de reflexão ao que se refere à educação. O interessante deste documento é que, além de fornecer dados precisos e atuais, ele também possibilita uma análise em conjunto com dados e categorias diversas, a exemplo de questões como acesso à escola, trajetórias escolares, modalidades e fases de ensino, questões acerca do perfil geral de professores e alunos, perpassando ainda por questões de aprendizagem, gestão escolar e financiamentos.

Palavras-chave: Anuário 2020; Educação Básica; Educação Superior; Políticas Públicas.

Abstract: The present work aims to carry out a brief synthesis gives Basic Education and Higher Education in Brazil, taking consideration the data lifted by the Brazilian Yearbook of Basic Education in the year 2020, bringing with it, pointing, guidelines, disabilities and potentialities of reflection on what refers to education. The interesting thing about this document is that, in addition to providing accurate and up-to-date data, it also enables an analysis together with diverse data and categories, such as issues in access to school, school trajectories, modalities and phases of teaching, questions about the profile of teachers and students, including issues of learning, school management and funding.

Keyword: Yearbook 2020; Basic Education; Higher Education; Public Policies.

INTRODUÇÃO

A finalidade deste texto é discutir os achados disponibilizados no Anuário Brasileiro da Educação Básica do ano de 2020. Nosso intuito consiste em contextualizá-los com os nossos objetos de estudo, a fim de melhor compreendermos os processos que desencadeiam a construção da educação a nível nacional. Na intenção de analisar de forma mais detida cada um dos aspectos no Anuário exposto, estruturamos o texto em duas partes: na primeira, efetuamos uma análise da

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, Campus São Borja/RS. Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis. E-mail: greff_sandra@yahoo.com.br
[2] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, *Campus* São Borja/RS. Graduada em Ciências Humanas – Licenciatura pela mesma instituição. E-mail: nuvelasck@gmail.com.
[3] Doutor em Geografia. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, *Campus* São Borja. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br.

educação básica brasileira, apontando suas principais características, deficiências e potencialidades; na segunda, tomamos como objeto de análise uma síntese da educação em nível superior no Brasil, e, por fim, tem-se as considerações finais. Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, nos propomos a refletir esses dados de forma a contribuir com o monitoramento das áreas educacionais.

O Anuário nasce da intenção de prestar um auxílio a pesquisadores e demais fomentadores de políticas públicas, como pode ser constado no início da obra, além de ter sua estrutura pautada nas vinte metas do Plano Nacional de Educação – PNE[4], o que torna a comprovar a sua devida relevância em se tratando do âmbito educacional brasileiro (BRASIL, 2020). Compreender esse panorama educacional é, sem dúvida, uma tarefa necessária, pois diz respeito a padrões de qualidades da educação. Os indicadores de diferentes naturezas nos permitem entender quais são os motivos que produzem consequências positivas ou negativas na trajetória escolar da população. Avançar no sentido de garantir educação de qualidade a todos, e também acesso e permanência aos recintos escolares ainda é um caminho a ser percorrido. Frente a essa realidade é sempre oportuno mencionar o art. 22 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, onde se elenca que "a Educação Básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores" (BRASIL, 1996).

PANORAMA RECENTE DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

Foi lançado, neste ano, o mais recente Anuário Brasileiro da Educação Básica. Através deste documento é possível traçar um panorama bastante preciso do cenário educacional em nível nacional, com destaque para todas as modalidades da educação, índices de escolaridade e alfabetização, potencialidades e desafios educacionais etc. O interessante deste documento é que, além de fornecer dados precisos e atuais, ele também possibilita uma análise em conjunto com dados e categorias diversas, a exemplo de questões como acesso à escola, trajetórias escolares, modalidades e fases de ensino, questões acerca do perfil geral de professores e alunos, perpassando ainda por questões de aprendizagem, gestão escolar e financiamentos. Trata-se, portanto, de um material imprescindível e fundamental para analisarmos as potencialidades e demandas, por exemplo, do Programa Nacional

[4] Para maiores informações quanto ao PNE, consultar a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, objeto de estudo de uma das autoras do texto.

Uma das primeiras informações, e das mais importantes, acerca do cenário atual da educação brasileira diz respeito à permanência dos alunos na escola. Segundo o Anuário (2020, p. 22), os índices (referentes ainda aos anos de 2018 e 2019) de crianças com idade entre quatro e dezessete anos que frequentam a escola com regularidade está acima de 90%. A maior proporção de alunos matriculados está na faixa etária dos seis aos quatorze anos (99,7%), o que indica, a julgar pela idade modal escolar, que se trata de jovens e adolescentes concluintes do Ensino Fundamental e, talvez, ingressantes do Ensino Médio. A suposição ganha mais consistência quando se sabe que, para o mesmo período (ano base de 2019), o percentual cai para 92,5% quando se trata de jovens com idade entre quinze e dezessete anos. Isto sugere que, em se tratando de evasão escolar, os índices são mais elevados no Ensino Médio. Não é sem motivos que muitas instituições, sobretudo os Institutos Federais, priorizam pelo PROEJA na modalidade Ensino Médio integrado ao Ensino Técnico-Profissionalizante, pois se subentende – como o próprio Documento Base do programa explicita – que a evasão escolar tende a ser tanto mais elevada quanto mais se avança em idade e escolaridade.

Uma das explicações para este fenômeno consiste no fato de que muitos estudantes, quando atingem idade que os torna apto para o mercado de trabalho (mesmo que atuem de forma informal), optam pelo desligamento da instituição escolar em prol de uma atividade capaz de fornecer para si e sua família uma fonte de renda. Essa reflexão lembra de um problema que esteve na origem da formulação do PROEJA, sendo um dos seus objetivos combatê-lo: a distorção idade-série. Também neste quesito podemos localizar algumas informações uteis no Anuário de 2020. Com uma percentagem formada a partir de uma distorção de dois anos ou mais em relação à idade modal escolar, o Anuário aponta (2020, p. 22) para a sobreposição nada desprezível do Ensino Médio em relação ao Ensino Fundamental, na ordem de 26,2% e 16,2%, respectivamente.

É interessante dimensionar, por se tratar de um problema público, as características relacionadas ao perfil do público escolar onde se manifesta este fenômeno. Nesse sentido, uma das mais importantes informações diz respeito à dimensão das responsabilidades educativas: dos mais de dois milhões de professores que atuam na Educação Básica brasileira, nada menos do que 1,7 milhão atua na rede pública (a rede privada conta com 556 mil professores), conforme aponta o referido Anuário (p. 23). Desse quantitativo geral, podemos inferir ainda que se trata de um corpo docente formalmente bem-qualificado, uma vez que somados aqueles que têm Ensino Superior sem pós-

graduação com aqueles que detêm ambas as formações, o percentual ultrapassa os 85% do total. Certamente esta qualificação atua de forma positiva tanto na estrutura escolar quanto no manejo e na qualidade das aulas. Mas também pode ser um fator decisivo quando se trata de ter funcionários qualificados e aptos para pôr em práticas políticas públicas e programas educacionais de resgate escolar, a exemplo da EJA e do PROEJA, uma vez que a sua atuação em sala de aula é, sem dúvida, decisiva para o sucesso ou fracasso dessas iniciativas político-governamentais.

Segundo o Anuário de 2020 (p. 24), de cada cem estudantes que ingressam no Ensino Fundamental, oitenta e nove chegam à sua conclusão. Embora possa ser entendido com um índice significativo, temos que mesmo nesta etapa da escolarização existe, em média, onze estudantes que não chegam a concluí-la. E, se considerarmos que a distorção-idade série é mais alta no Ensino Médio, bem como outras formas de exclusão (repetência, atraso, desistência), e que o quantitativo de alunos que nele ingressa é consideravelmente menor do que no Ensino Fundamental, tudo leva a crer que, de fato, políticas públicas educacionais que focam no Ensino Médio são, de fato, fundamentais. É interessante ressaltar que frequentemente a conclusão desta etapa do ensino corresponde ao término da menoridade legal, o que faz da opção pela formação escolar integrada ao ensino profissionalizante duplamente interessante, pois tende a maximizar as possibilidades de conquistar uma atuação profissional específica que, talvez sem a formação profissional, seria de difícil acesso. Esta constatação, aliás, é confirmada quando se sabe que apenas sessenta e cinco de cada cem alunos devidamente matriculados concluem o Ensino Médio aos dezenove anos.

Em um cenário como este, que se pode dizer regular, a formação profissional pode ser um diferencial. Mas imaginemos o caso daquelas pessoas que estão localizadas à margem desta regularidade, como é o caso dos beneficiários reais e potenciais do PROEJA. Prejudicados não somente pela falta ou incompletude da escolaridade básica, também tendem a ser marginalizados na colocação profissional junto ao mercado de trabalho tanto pela idade quanto por não possuírem uma formação técnica capaz de os habilitar para o exercício de profissões cujo conhecimento pode se sobrepor à tradicional formação escolar (teórica) e não profissional. Perceba que a educação, no seu sentido durkheiminiano, é genérica e universal até certo ponto, depois do qual ocorre aquilo que poderíamos chamar de especialização condicionada pela divisão social do trabalho. Por este modelo, em seu viés ideal, a formação escolar completa se daria através, respectivamente, dos Ensinos Fundamental e Médio (ambos genéricos e universais) e do Ensino Superior, que atuaria no sentido de especialização do conhecimento em uma determinada área.

Ocorre que, por se tratar de um modelo completo e ideal, este tipo de formação contém algumas fragilidades. A principal delas tem a ver com as condições sociais de possibilidade de uma formação escolar linear. Na maior parte dos casos, a formação escolar é interrompida no Ensino Médio (quando não antes, como vimos acima). Isto se dá por aquilo que poderíamos chamar de dialética dos custos e oportunidades de uma formação escolar superior. Em se tratando do PROEJA, esta lógica assume sua faceta mais pungente: a atuação profissional mal remunerada e informal nada mais é senão o reflexo das urgências do presente, tais como a necessidade de prover a si e a sua família com o mais básico (alimentação, por exemplo). Por esta lógica, a interrupção dos estudos regulares torna-se uma regularidade tão plausível quanto é a impossibilidade de dar seguimento aos estudos em um curso superior. É assim que, quando possível, a opção pela formação técnica torna-se até mesmo mais atraente do que outras modalidades educativas, pois se subentende que, de acordo com a realidade vivenciada, este tipo de qualificação pode possibilitar uma rápida conversão de capital escolar em capital econômico.

Perceba que esta discussão parece apontar para a necessidade de formas educacionais alternativas, distintas e necessárias, o que não deixa de ser verdade. Mas seria um erro irreparável supor que estas formas de educação poderiam suprir o mais elementar da educação formal básica: noções mínimas de conhecimento da língua portuguesa, por exemplo, são fundamentais para que qualquer tipo de qualificação, por mais profissionalmente especializada que venha a ser, seja viável. É por isso que é interessante nunca perder de vista que uma modalidade de ensino – como os próprios níveis educacionais – não prescinde da outra, assim como a formação técnico-profissionalizante não exclui a formação básica. O Anuário de 2020 (p. 24) traz uma importante informação sobre este quesito. Como foi visto acima, quanto mais se eleva o nível educacional, menor tende a ser o quantitativo de alunos que se formam de forma linear e integral. Quanto a estes já dedicamos algumas linhas. Mas observemos agora o caso daqueles que concluem, de forma regular e integral, os níveis escolares já referidos.

Daqueles oitenta e nove estudantes que concluem o Ensino Fundamental com idade modal de doze anos, temos que 60,7% detêm um aprendizado considerado pelo referido anuário como "adequado" de Língua Portuguesa. Já no Ensino Médio, daqueles sessenta e cinco que concluem esta etapa, apenas o irrisório percentual de 29,1% detém uma aprendizagem adequada de Língua Portuguesa. Estes percentuais são, como se pode ver, alarmantes. E nada nos impede de supor que, se esta tendência for constante, muitos dos que possuem Ensino Superior podem deter um

conhecimento teórico na mesma medida em que apresentam comprometedoras deficiências em conhecimentos básicos (e quanto maior a escolaridade adquirida, sancionada através do diploma, pior tende a ser este efeito paradoxal, sendo o limite o caso da posse de um diploma de doutorado cuja prática cotidiana a desautorize mediante o uso equivocado da norma legítima de língua portuguesa, por exemplo). Esta reflexão sugere que temos um problema de outra natureza: não são excluídos somente aqueles que se ausentaram por completo da instituição escolar, pois também nela, e durante a formação, ocorre outras formas de exclusão, certamente mais brandas e insensíveis, mas nem por isso desprezíveis.

Este fator, é claro, está diretamente relacionado àquilo que anteriormente chamamos de condições sociais de possibilidade não só de conclusão, mas de aproveitamento, mobilização e conversão do capital escolar. Em resumo, quanto melhor as condições sociais e econômicas, mais alta tende a ser a taxa de conclusão e aproveitamento escolar. É precisamente isto o que aponta o Anuário de 2020 (p. 25): 98,7% dos 25% dos mais ricos concluem o Ensino Fundamental básico com idade modal de 12 anos, ao passo que 84,9% dos 25% dos mais pobres conseguem atingir, com sucesso, esta mesma etapa. No Ensino Médio a iniquidade é ainda mais significativa, posto que se 87,9% dos 25% dos mais ricos concluem esta fase, apenas 51,2% dos 25% dos mais pobres conseguem a mesma façanha. Quanto à aprendizagem adequada de língua portuguesa, basta citar o caso ilustrativo do Ensino Médio para que tenhamos uma noção precisa do quão discrepante é a educação brasileira quando contrastada com fatores sociais e econômicos: com base nos alunos da terceira (e última) etapa do Ensino Médio, cuja referência é o ano de 2017, temos que 71% dos estudantes com nível socioeconômico alto detêm uma boa aprendizagem, ao passo que quando se trata do nível socioeconômico baixo o percentual reduz-se a insignificantes 18,8%.

Na totalidade das informações até aqui abordadas, fica evidente o quanto as várias formas de defasagem e exclusão estão presentes na educação básica brasileira, bem como a quem elas mais prejudicam. Em um cenário como este, é no mínimo necessário que existam políticas e ações que visem, de alguma forma, proporcionar a que muitos brasileiros tenham uma oportunidade de melhorar sua condição de vida.

SÍNTESE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

Iniciamos essa síntese abordando o aumento da taxa de pessoas entre 18-24 anos que cursam o ensino superior entre 2012 a 2017, dados estatísticos demonstram que a taxa bruta e líquida de

matrículas não avançou expressivamente nos anos de 2018-2019. Com base nesses dados, iniciamos a discussão em torno dos princípios norteadores do Ensino Superior no Brasil e que estão previstos na Constituição Federal de 1988. São três são os objetivos de qualquer nível educacional: pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

No âmbito da criação de uma nova visão de ensino superior, a Conferência Mundial Ensino Superior, destaca alguns pontos básicos para o ensino superior: Igualdade de acesso; Fortalecimento da participação e promoção do acesso das mulheres; Promoção do saber mediante a pesquisa nos âmbitos da ciência, da arte e das humanidades e da difusão de seus resultados; Orientação a longo prazo fundada nas atribuições; Reforçar a cooperação com o mundo do trabalho e a análise e previsão das necessidades da sociedade; A diversificação como meio de reforçar a igualdade de oportunidades; Métodos educativos inovadores: pensamento crítico e criatividade; Os professores e estudantes são os principais protagonistas da educação superior.

Importante destacar o art. o art. 206, I, que refere sobre a capacidade de cada um deve ser medida considerando a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" e não há que se falar em igualdade formal, mas sim em igualdade material. Dessa forma, o ensino superior visa abranger essas condições de forma mais igualitária possível.

Todo sistema de educação é embasado em ações e opções, de uma determinada concepção de mundo, de modelos de pensamento que procuram se tornar aceitos como melhores que os outros (FREIRE, 1979), sendo assim, possível focar em se trabalhar uma forma comunicacional que valorize as diferenças e atente para a satisfação de necessidades individuais e coletivas de todos.

Uma das dificuldades enfrentadas no ensino superior são o ingresso e acesso ao mesmo, isso porque o acesso a educação superior era restrito à uma parte elitizada da sociedade. Essa situação se modificou a partir de 2005, com a intensificação de políticas públicas de facilitação à financiamento estudantil, programa de universidade para todos e programa de inclusão social e racial.

Ainda importante mencionar que o sistema escolar brasileiro reproduz diversas desigualdades sociais além desses desafios de conclusão do ensino médio, de acordo com o anuário brasileiro a taxa de inscrição no ensino superior é quatro vezes maior aos ricos.

O certo é que desde a década de 1990, o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado, mas isso não significa que o conhecimento se tem difundido e aprimorado nessa mesma proporção. Ao contrário o quadro que vivenciamos é de baixo desempenho dos alunos, assim,

podemos citar os recentes dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, em que o Brasil ficou entre os últimos colocados no desempenho escolar.

Apesar de não exclusivo a educação, em um primeiro momento é voltada para as crianças, sendo assim, merece um destaque especial à determinação contida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), especificamente no art. 58, vejamos:

> No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura.

O direito educacional não está estanque ele parte inicialmente da Constituição Federal, com seus objetivos e princípios fundamentais delineados, porém, existem diversas normas que o compõe, e dentre elas podemos citar a Lei de Diretrizes e Bases (Lei no 9.394 de 1996), que apresenta a estrutura da administração bem como os princípios e procedimentos. O Estatuto da Criança e do Adolescente ─ Lei no 8.069 de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (Lei no 8.070 de 1990); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério, o Bolsa Escola, o Plano Nacional de Educação; a Lei do Prouni, a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, entre outras. No âmbito internacional podemos citar a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Outro fato relevante a ser apresentado é a questão da equidade da educação. O sistema escolar brasileiro reproduz diversas desigualdades sociais. É importante evidenciá-las para que as políticas públicas sejam colocadas em prática de forma mais equitativa. Por muito tempo o sistema de ensino superior no Brasil foi claramente um espaço para socialização de uma elite mais distinta pelo seu capital social, sendo que nas últimas décadas começou um movimento para desenvolvimento de um ensino superior relativamente ampliado e inclusivo.

De acordo com Prates e Barbosa (2015), a força do patrimonialismo é significativa nas práticas políticas e administrativas do ensino superior, isso se evidencia na preferência por cursos de bacharelado. Essas preferências pelo tipo de grau são fortemente marcadas do ponto de vista social, considerando que em alguns casos pode ocorrer indicações de preconceitos por parte tanto da família quanto por agentes do próprio sistema de ensino.

A preferência pelo bacharelado demonstra a questão do plano de carreira do magistério, de acordo com o anuário brasileiro de educação a aumentar a atratividade da carreira do professor é um

desafio urgente porque os salários em relação a medida das profissões com ensino superior são muito defasados. Embora a média salarial dos professores da rede pública tenha aumentado em 2018 e 2019 ainda há muito que ser melhorado.

Segundo Schwartzman (1996), a educação, e mais especificamente a educação superior, é o principal determinante do acesso a níveis mais altos de renda no Brasil, além de ser a melhor proteção contra o desemprego. Um tópico que merece destaque é a formação dos professores do ensino superior e as áreas de atuação. A falta de profissionais com formação pedagógica é alta se comparada às formações em áreas específicas, isso porque a formação inicial de grau universitário não assegura o conhecimento necessário para o exercício do magistério, sendo preciso, também, que exista compatibilidade entre sua habilitação e as disciplinas que leciona para determinada turma de alunos.

Além dos dados dos alunos que se matriculam no ensino superior, existem diversas situações que se apresentam como forma de pergunta direcionada, um exemplo seria o aluno(a) que não concluiu o ensino médio com êxito, mas obteve aprovação em curso superior através de vestibular, buscasse o supletivo com o fim de obter o certificado de conclusão para que possa ingressar na faculdade. A resposta é simples, não. Veja bem, o Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul se posiciona no sentido de que:

> A organização do ensino público deve ser feita de forma ampla, sujeita a critérios técnicos, constituindo um sistema de educação, que é regido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96, com a alteração introduzida pela Lei nº 12.796/2013, que prevê regras e critérios a serem observados, atribuindo ao Estado competência para estabelecer as normas de acesso à rede pública, entre as quais está, precisamente, a que adota o critério etário.

Segue ementa da decisão do TJRS,

> ECA. MEDIDA CAUTELAR. PRETENSÃO DE REALIZAR MATRÍCULA EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR SEM COMPROVAR A CONCLUSÃO DO ENSINO DE NÍVEL MÉDIO OU QUE LHE SEJA DEFERIDA A REALIZAÇÃO DAS PROVAS PELO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – EJA. 1. A organização do ensino público deve ser feita de forma ampla, sujeita a critérios técnicos, constituindo um sistema de educação, que é regido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96, que prevê regras e critérios a serem observados, atribuindo ao Estado competência para estabelecer as normas de acesso à rede pública, entre as quais está, precisamente, a que adota o critério etário. 2. Se a recorrente ainda não concluiu o terceiro ano do segundo grau de ensino, está impedida de realizar a sua matrícula no ensino superior, embora tenha logrado aprovação em concurso vestibular. 3. Também não há como acolher o pleito de realização das provas pelo programa de Educação de Jovens e Adultos – EJA, pois o ingresso no ensino

supletivo no nível de conclusão do ensino médio é reservado para os jovens maiores de 18 anos. Recurso desprovido.

Portanto, mesmo sendo assegurada à pessoa o acesso à educação, a mesma deve seguir determinado padrão para que se obtenha resultado positivo. O acesso ao judiciário deve ocorrer para garantir a falta de direitos, se a lei disponibiliza direitos e não os fere, não há que se falar em acessar o judiciário para alcançar tal finalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto nasce na intenção de refletir a Educação Básica e a Educação Superior na concepção do Anuário Brasileiro da Educação. Buscamos com isso abordar os assuntos de forma dinâmica e compreensível ao leitor, a fim de tornar o texto atrativo. É importante mencionar que a obra traz consigo um vasto acervo de informações e dados pertinentes a realidade da educação brasileira, o que por sua vez, se figura em um importante instrumento de compreensão e de acompanhamento, inclusive das metas elencadas pelo PNE 2014-2024. O Anuário representa, com todo o seu fator estatístico esboçado por meio de tabelas, gráficos e textos, um repertório de informações a toda população, sem com isso perder a sua legibilidade, logo, oferece subsídio a percepção dos desafios e conquistas da educação brasileira.

Entender esse assunto é deveras importante, pois diz respeito a todos nós. Cada etapa da educação corresponde a um conjunto de fatores que de acordo com as dimensão irão inferir no decurso da oferta de educação com qualidade, o que diga-se de passagem, é um direito de todos. A partir da análise do Anuário Brasileiro da Educação, podemos perceber que os dados relativos à Educação Básica e Superior em relação ao acesso a escola, trajetória escolar, modalidades de ensino entre outros, são dados relevantes. Um outro aspecto interessante a ser apontado é a permanência ser maior no ensino fundamental do que o ensino médio, um fato é a questão de quanto maior a idade e escolaridade maiores as chances de evasão escolar.

Percebe-se também que os professores em geral são bem qualificados. Já em relação ao Ensino Superior, observa-se que, mesmo havendo o acesso à educação, o Ensino Superior ainda é elitizado, mesmo com diversas políticas públicas de facilitação de acesso à este nível. A busca pela equidade na educação em todos os níveis segue sendo o objetivo das políticas educacionais. É, portanto,

oportuno mencionar uma vez mais, que o Anuário Brasileiro da Educação Básica, é uma ferramenta útil para o entendimento da Educação Brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020**. São Paulo: Editora Moderna, 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional nº 9394/96**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 26 jun 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 04 nov. 2020.

LIMA, Paulo Gomes. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras. **Revista Avaliação**: Campinas, São Paulo. vol.18 no.1 Sorocaba Mar. 2013.

PRATES, A. A. P.; BARBOSA, M. L. O.. A expansão e as possibilidades de democratização do ensino superior no Brasil. **Caderno CRH**. vol. 28, núm. 74, maio-ag, 2015, pp. 327-339. Universidade Federal da Bahia Salvador, Brasil.

SCHWARTZMAN, Simon. **O Ensino Superior no Brasil**: a busca de alternativas. VII Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro. 1996. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/alternat.htm#_1_1>. Acesso em: 00 nov. 2020.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

ATENÇÃO BÁSICA E SAÚDE MENTAL: OS DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DO CUIDADO

BASIC CARE AND MENTAL HEALTH: THE CHALLENGES IN EFFECTIVE CARE

Bárbara Domingues Nunes[1]
Priscilla Coronel[2]
Elisângela Carvalho[3]

Recebido em: 15/03/2021
Aceito em: 29/03/2021

Resumo: Pretende-se, com este artigo, desenvolver uma reflexão acerca dos desafios da efetivação do cuidado da saúde mental na atenção básica. Cuja problematização e reflexão teórico-prática inicia-se a partir da realidade de um município de pequeno porte da fronteira oeste. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica que ao longo do texto abordará questões relacionadas a Política Nacional de Atenção Básica, Rede de Atenção Psicossocial, os fluxos de cuidados e um relato de experiência. Não pretendemos encerrar a discussão, mas incitar para a reflexão sobre o cuidado na saúde mental, demanda que é e/ou deveria ser transversal em todas as políticas públicas presentes na rede de atendimento.

Palavras-chave: Atenção Básica; Estratégia de Saúde da Família; Saúde Mental; Rede; Cuidado;

Abstract: The aim of this article is to develop a reflection on the challenges of implementing mental health care in primary care. Whose theoretical-practical problematization and reflection starts from the reality of a small town on the western border. The methodology used is the literature review that throughout the text will address issues related to the National Policy on Primary Care, Psychosocial Care Network, care flows and an experience report. We do not intend to close the discussion, but encourage reflection on mental health care, a demand that is and/or should be transversal in all public policies present in the service network.

Keywords: Primary Care; Family Health Strategy; Mental health; Network; Caution;

INTRODUÇÃO

Com base na proposição da Política Nacional de Saúde Mental de efetivar o cuidado psiquiátrico na esfera da Atenção Básica, e considerando que as ações de saúde mental estão cada vez mais fundamentadas no eixo territorial é que nos propusemos e escrever este ensaio, trazendo contribuições acerca da relevância da inclusão de práticas das equipes multiprofissionais de saúde da família para atendimento das demandas de saúde mental na atenção básica no contexto do Sistema

[1] Assistente Social especialista em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar e Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos. Graduada pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja/RS. Atua na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de São Lourenço do Sul/RS. E-mail: nunesbarbara1@gmail.com.
[2] Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa – Unipampa, campus São Borja. Atua como Assistente Social da equipe multiprofissional da Atenção Básica em Saúde de Barra do Quaraí/RS. E-mail: priscilac.s@hotmail.com.
[3]Assistente Social, graduada pela UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul. Atua na Secretaria de Assistência Social e Habitação no Município de Candelária/RS. E-mail: socialelis@hotmail.com.

Único de Saúde (SUS). Essas práticas caracterizam a reorientação da atuação do SUS e representam a consolidação da Reforma Psiquiátrica Brasileira.

Um exemplo da importância deste tema é o que se vivencia na atual conjuntura pandêmica. Com as mudanças nas metodologias de trabalho e o aumento expressivo das demandas na Política Pública de Saúde a qual, juntamente com a Política Pública de Assistência Social, passou a ser considerada como área essencial [4]para enfrentamento da COVID-19.

Portanto, o presente artigo inicia sua reflexão a partir da Política Nacional de Atenção Básica e a Saúde Mental. Ao longo do texto são abordadas as definições da política, suas diretrizes e reflexos no atendimento. Posteriormente, é mencionada a Reforma Psiquiátrica e Reforma Sanitária, bem como Atenção Primária em Saúde. Tão logo, ressaltam-se os limites e os desafios da efetivação do cuidado da saúde mental na atenção básica com problematizações relacionadas aos recursos humanos, estruturação da rede e a sua interlocução no trabalho multiprofissional.

No segundo subitem abordam-se os fluxos de cuidado ao paciente de saúde mental, onde são abordados aspectos da Rede de Atenção Psicossocial (RAS) de demais redes de cuidado em relação aos pacientes com transtorno mental. O trabalho interdisciplinar e a noção de acolhimento são aprofundados considerando sua relevância na esfera do cuidado na atenção básica. Nesta segunda parte a reflexão finaliza-se abordando a mudança de paradigma em relação às demandas de saúde mental, as quais são observadas historicamente como atribuições dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

No último e terceiro subitem são abordados os desafios de operacionalização dos fluxos de tratamento e referenciamento em saúde mental na Estratégia de Saúde da Família (ESF), com reflexões práticas trazendo à luz uma vasta contribuição para reflexão sobre a atenção básica a partir da visão de uma trabalhadora da base.

Na atual conjuntura mundial do ano de 2020, e o momento de pandemia covid-19, que afeta uma quantidade importante de pessoas e impõem novas regras e hábitos sociais no mundo. O isolamento social é a principal medida adotada no Brasil como alternativa de prevenção da

[4]Decreto Nº 10.282, de 20 de Março de 2020 que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, define os serviços públicos e as atividades essenciais, sendo que uma das áreas principais no enfrentamento a pandemia é a Política de Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm#:~:text=Objeto-rt.,p%C3%BAblicos%20e%20as%20atividades%20essenciais. Acesso em: 20 Set.2020

disseminação do COVID-19, que pode ocasionar consequências significativas nas esferas econômicas e psicossociais.

No Brasil, o Ministério da Saúde divulgou resultados preliminares de pesquisa sobre saúde mental realizada a partir questionário online disponível entre 23 de abril a 15 de maio que revelou em sua primeira fase que a ansiedade é o transtorno mais presente no período. Na segunda fase da pesquisa realizada entre os dias 10 e 31 de agosto, o uso de álcool e outras drogas durante a pandemia também foi investigado, assim como a procura dos participantes por serviços de saúde mental. Os resultados dessa etapa ainda estão sendo levantados. Os dados do estudo completo serão divulgados após o final da terceira etapa, em meados de dezembro de 2020.

Um estudo realizado pelo Instituto de Psicologia da UFRGS e aprovado pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) ligada ao Conselho Nacional de Saúde (CNS) verificou por meio de amostra os fatores associados aos indicadores de sintomas de transtornos mentais em residentes do Rio Grande do Sul, durante o período inicial da política de distanciamento social decorrente da pandemia da COVID-19, onde participaram 799 pessoas, com idades entre 18 e 75 anos, que responderam a um questionário sociodemográfico, no período de 8 a 23 de abril de 2020.,

O referido estudo apontou que embora o isolamento social seja apontado como uma condição de ansiedade e estresse na população há influência de outros fatores que permeiam esse contexto, tais como determinantes econômicos, fazer parte do grupo de risco, estar mais exposto a informações sobre óbitos e infectados, sendo que tais questões podem provocar maior prejuízo na saúde mental neste período de pandemia.

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO BÁSICA E SAÚDE MENTAL

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) [5]estabelece que a Atenção Básica envolve um composto de intervenções relacionadas aos aspectos coletivos e individuais da sociedade, “abrangendo a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde, com objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte a situação de saúde dos indivíduos” (CALVACANTI; NETO E SOUSA p.324, 2015) A

[5] Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 “Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)”.
Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 25 out. 2020.

PNAB possui como diretriz o viés interdisciplinar para o fazer profissional das equipes de saúde, estimulando atividades conjuntas entre os saberes e especialidades. O que ocasiona uma relação com os usuários baseada no acolhimento das suas necessidades ultrapassando respostas meramente técnicas e mecanizadas (BRASIL, 2011).

As discussões realizadas na primeira década de execução dos serviços substitutivos à lógica hospitalocêntrica apontam também para indispensabilidade da atenção básica enquanto espaço de efetiva acolhida das demandas relacionadas à saúde mental. Fator propulsor para que o princípio da integralidade deixe de ser apenas um ensinamento presente nos livros dos estudantes da área (PAULON; NEVES, 2013).

Os autores destacam que no ponto de convergência entre Reforma Psiquiátrica e Reforma Sanitária, destaca-se a capacidade da Atenção Primária à Saúde (APS) no atendimento das questões relacionadas a saúde mental constantes no território. Tal âmbito de atuação facilita a aproximação com as comunidades, suas realidades e consequentemente promove um maior contingente de pessoas, com transtorno mental, atendidas na atenção básica requerendo uma rede de cuidados articulada (PAULON; NEVES, 2013).

No contexto da APS o Programa Saúde da Família (PSF), implementado em 1994, converteu-se em planejamento para a reestruturação dos cuidados na atenção básica, uma vez que a inserção da saúde mental neste campo de atuação seria pertinente para o desenvolvimento da Reforma Psiquiátrica. A elucidação deste argumento relaciona-se a afirmativa de que 70% dos municípios brasileiros têm menos de vinte mil habitantes, não cumprindo as exigências populacionais para implantação dos CAPS que são fundamentais na rede de atendimento. Diante disto, o Ministério da Saúde vem desenvolvendo estratégias para que nestes municípios descobertos a rede de cuidados seja efetivada através da atenção básica preconizando os princípios de base territorial que objetivam constituir vínculos e acolhimento (BRASIL, 2005).

Ressalta-se que é significativa a amplitude epidemiológica dos transtornos mentais, visto que dados de 2003 da Organização Mundial da Saúde (OMS), revelam que o índice de pessoas com tais demandas que não recebem atendimento necessário nos países em desenvolvimento é de 90% o que destaca o impacto dos transtornos mentais na população e na atenção básica (LYRA, 2007).

Conforme dados do Ministério da Saúde, 3% da população necessita de cuidados contínuos (casos graves) e 9% necessitam de atendimento esporádico (transtornos leves). Ademais, as questões relacionadas à saúde mental encontram-se nas cinco posições do ranking das dez principais causas de

incapacidade mundial, o que em suma condiz com 12% do total das doenças globais (OMS, 2003). Portanto, considerando a expressiva contingência das demandas relacionadas à saúde mental, observa-se que um dos seus desafios principais é efetivação dos cuidados na atenção básica. Cuidados estes que, entre outras ações, traduzem-se na efetivação dos encaminhamentos dos usuários que necessitam de atendimento especializado. Ao passo que a não existência de um serviço na rede local, também é uma transgressão ao princípio da integralidade e humanização no acolhimento, pois se o

usuário necessita peregrinar entre municípios e demais serviços especializados, não se observa a completude do atendimento.

Outra adversidade expressiva em relação a AB concerne na questão dos recursos humanos disponíveis para trabalhar na saúde da família, levando em conta que há carência e déficit de profissionais, além da inaptidão e insuficiente qualificação destes (CAETANO; DAIN, 2002). Considerando as expressivas demandas históricas somadas ao contexto pandêmico e a insuficiente rede de atenção psicossocial nos municípios de pequeno porte, tal realidade se faz presente. Este contexto apresenta-se como desafiador aos profissionais que devido aos seus frágeis vínculos empregatícios e acumulação de cargos, condições de trabalho/infraestrutura insuficientes e falta de espaço para qualificação permanente veem-se "sufocados" pelas demandas e pela pouca resolutividade dos problemas ora apresentados.

Conforme Gama e Onocko, se as políticas em relação à saúde mental estruturaram a atenção aos usuários com transtorno mental grave, a mesma afirmação não pode ser feita no que diz respeito à atenção básica cujo transcurso ainda é recente[6] e carece de expansão das ações (GAMA; ONOCKO, 2009). Sendo assim, a Atenção Básica redimensiona sua competência na resolução das demandas da saúde, promovendo o desenvolvimento de uma nova relação com a saúde mental, o que potencializa habilidades para realização das mudanças (SOUZA; RIVERA, 2010). Mudanças estas relacionadas à concepção de cuidado, atendimento, acolhimento e resolutividade das demandas, as quais não devem ser concebidas como responsabilidade do próximo nível de atenção, mas como integrantes da realidade de cada instituição e território referenciado.

[6] Em março de 2001 realizou-se a primeira oficina de trabalho para Discussão do Plano Nacional de Inclusão das Ações de Saúde Mental na Atenção Básica (PAULON; NEVES, 2013).

Observa-se que o movimento da instituição de saúde na atenção básica dá concretude às propostas do SUS e veio atender as demandas da população através do sistema territorializado e descentralizado, sendo também uma medida da Reforma Sanitária (TIETZMANN; COLS, 2004). As unidades básicas de saúde tornaram-se um mecanismo considerável para às demandas em saúde mental devido ao viés comunitário e territorializado. Fator fundamental para ampliação do cuidado das pessoas com sofrimento psíquico, o que possibilita o emprego de instrumentos coletivos que potencializam a produção de saúde aliada aos princípios da Reforma Psiquiátrica, inserindo os sujeitos no convívio social (DEBASTIANI, 2008).

A rede básica considerada porta de entrada para o sistema de saúde no país, identifica-se como possibilidade de intervenção na garantia de acesso aos serviços a toda população considerando o aspecto universal do sistema de saúde. O qual converte o modelo médico-centrado pelo processo integralizante de acolhida, através da relação humanizada, com vínculo entre usuário e equipe o que promove a responsabilização técnica, conforme suas atribuições profissionais no serviço. Tal ação responsabiliza a equipe pelo usuário para além da acolhida, ou seja, na resolução da sua demanda, encaminhando quando houver necessidade para outras entidades ou serviços na própria rede de atenção do município (DEBASTINI, 2008).

Portanto, é através da rede básica que se pode ampliar a relação com a população, e identificar as reais necessidades em saúde de determinado território. Pois, conhecê-lo e trabalhar as suas implicações a partir dos indicadores de saúde, torna-se primordial aos profissionais, pois é na comunidade que se encontram vários condicionantes dos problemas de saúde (DEBASTINI, 2008).

A autora destaca que trabalhar nesta lógica reforça o comprometimento profissional dos trabalhadores de saúde na atenção básica, ao perceber os usuários e sua coletividade na sua integralidade considerando as particularidades territoriais e suas necessidades apresentadas. Contudo, observa-se certa resistência em trabalhar "saúde mental" na atenção básica, pois há uma predefinição de que este não é o espaço indicado para vinculação do usuário, o que acarreta uma intermitente referência para a atenção secundária que também está sofrendo desmonte na atualidade (DEBASTINI, 2008).

Percebe-se que a atenção primária é percebida como estratégia para atingir os objetivos preconizados na legislação. O que ocasiona intensificação das atividades através das unidades básicas de saúde, e do Programa de Saúde da Família – PSF. O diferencial deste último está na disponibilidade do seu quadro funcional de agentes comunitários de saúde, que são o elo entre comunidade e serviço.

Tal organização tem auxiliado a política de saúde mental, pois a partir da Reforma Psiquiátrica intensificou-se as ações para além do âmbito hospitalar. Surgindo os níveis primários e secundários como alternativas para um trabalho vinculado com a realidade do usuário, priorizando-se contato com os familiares, com a cidade, com a rede, caracterizando sua inclusão qualificada (DEBASTINI, 2008). Em relação à saúde mental na atenção básica tem-se o seguinte:

> Existe um componente de sofrimento subjetivo associado a toda e qualquer doença, às vezes, atuando como entrave à adesão a práticas preventivas ou de vida mais saudáveis. Poderíamos dizer que todo problema de saúde é também – e sempre – de saúde mental, e que toda saúde mental é também – e sempre – produção de saúde. Neste sentido, será sempre importante e necessária a articulação da saúde mental com a Atenção Básica (BRASIL, 2005, p. 33).

Compreende-se que a saúde mental é também produção de saúde e que deve ser atendida na atenção básica. Pois, não se pode atender os usuários e suas necessidades de forma fragmentada, desconsiderando suas diferentes implicações objetivas e subjetivas.

Um dos problemas da rede de atenção psicossocial é a precária comunicação entre os serviços, que interfere na fluidez das informações e no atendimento integral aos usuários. Os fluxos de atendimento funcionam insuficientemente em relação à saúde mental, e os indícios são ainda mais expressivos, considerando os fluxos e a garantia de atendimento aos usuários nos níveis secundário e terciário, onde a comunicação é mais efetiva. Diante de tal contexto, identifica-se a possibilidade de intervenção do assistente social, considerando o sofrimento psíquico como uma das expressões da questão social. Portanto, sua inserção nas equipes de atenção primária, compõe a construção de um trabalho envolvendo as redes sociais no trabalho interdisciplinar e intersetorial (DEBASTINI, 2008).

A atenção básica materializa seu comprometimento com os usuários quando se responsabiliza pelos mesmos e não destina suas demandas para outro setor pelo simples fato de serem situações relacionadas a saúde mental. Ao contrário disso, ao solicitar auxílio os profissionais instigam o trabalho multidisciplinar e intersetorial. A equipe multiprofissional que oferece assistência para a ESF passa a atender dois usuários: o público atendido pelo serviço e sua equipe de referência. Tal ação proporciona que as duas equipes tenham comprometimento com o público atendido e sejam incitadas para a corresponsabilização (PAULON; NEVES, 2013).

O trabalho com saúde mental, na atenção básica, é concebido como diferente na percepção da loucura, utilizando alternativas para trabalhar com demandas que eram excluídas, isoladas e diferentes na sociedade, ao invés de perceber e trabalhar com suas virtualidades. Os usuários com

sofrimento psíquico eram considerados incapazes e destinados ao esquecimento em manicômios o que tornava mais simples o atendimento a loucura. Trabalho este, direcionado aos especialistas que geralmente vinculava-se ao atendimento terciário relacionado à institucionalização (DEBASTINI, 2008).

Rotelli destaca que a Reforma Psiquiátrica refuta a lógica manicomial e preconiza amplo espaço de circularidade dos sujeitos no território, objetivando o envolvimento com estes e não tão somente com a sua doença (ROTELLI, 1990). Portanto, a Atenção Básica apresenta-se como um mecanismo possível para impulsionar novo trato com a loucura, desfazendo e construindo nas comunidades outras relações com as diferenças. O que possibilita que a loucura desempenhe e conquiste espaço de circulação que não aquele segregador. “Permitir-se-ia que a loucura e o sujeito em sofrimento coabitassem um espaço múltiplo, atravessado por singularidades, diferenças e conflitos, concedendo-se à loucura um lugar, de fato, na vida” (SOUZA; RIVERA, 2010).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FLUXOS DE CUIDADO AO PACIENTE DE SAÚDE MENTAL

A partir da RAPS, em 2011, o MS propõe uma estruturação do modelo de cuidados em saúde com ações da atenção básica em um desenho ampliado, convocando a participação de diferentes equipes para um trabalho articulado entre os seguintes equipamentos: atenção básica em saúde (unidades básicas de saúde, equipes consultório na rua), atenção psicossocial especializada, atenção de urgência e emergência, atenção residencial de caráter transitório, atenção hospitalar, estratégias de desinstitucionalização e reabilitação psicossocial (BRASIL, 2011).

Perpassando o processo de efetivação do atendimento ideal ao paciente de saúde mental, não se pode deixar de considerar fatores importantes no cuidado, seja ele ao paciente ou ao seu núcleo familiar. Logo, a troca de saberes, atrelada a troca de informações e experiências, as diferentes formas de escutar, mediar e acolher a demanda trazida pelo paciente oportunizam uma maior interação entre equipe e usuário. O cuidado ao paciente passa a ser formado por diferentes arranjos em rede, operando por uma diversidade de dispositivos.

Ainda neste contexto, observamos as demais formas de acesso do então paciente, mas também usuário das demais políticas públicas. Sejam elas no âmbito da saúde e ou assistência social, agregam-se como rede os profissionais atuantes nos CRAS e CREAS. O usuário destes serviços é o mesmo

que acessa a rede de atenção básica, logo, os serviços se tornam base fortalecedora no cuidado, atenção, e suporte ao paciente e seu núcleo familiar.

A família, um dos principais pilares no plano terapêutico do paciente, necessita de orientação e suporte constante, para que se sinta cada vez mais fortalecida nos cuidados ao paciente. O que envolve também questões pessoais, sociais, emocionais e financeiras, relacionadas à convivência diária com o adoecimento mental. Saraceno acrescenta que a abordagem biopsicossocial aponta para o reconhecimento do papel dos usuários, da família, da comunidade e de outros profissionais de saúde como fontes geradoras de recursos para o tratamento da doença mental e promoção da saúde mental. Intervir, portanto, em saúde mental, não significa apenas prestar assistência. Intervir significa, sobretudo, estar atento à realidade social, econômica e cultural em que vivem as pessoas atendidas. Sabe-se que um dos maiores desafios reside em alcançar as ações que estão para além da saúde (LOBOSQUE, 2011). Saraceno ainda corrobora que "o muro do manicômio a ser demolido é qualquer muro que impeça de ver (e usar) outros saberes e outros recursos" (SARACENO, 1999 p. 98).

O acesso do paciente e a forma como é acolhido, seja na atenção básica ou nos serviços da rede, fazem toda a diferença no andamento do seu atendimento. Por ser o primeiro contato, o acolhimento passa a ser o primeiro e fundamental ato de cuidado. Ao discutir o lugar do apoio da equipe de saúde mental aos profissionais que se encontram na saúde coletiva (apoio matricial) novamente o acolhimento é compreendido na qualidade de uma prática que se volta à subjetividade, seja do usuário ou do trabalhador (FIGUEIREDO; ONOCKO CAMPOS, 2009). É certo que o acolhimento, dispositivo estratégico na garantia de direitos é figura central no processo de trabalho das equipes que atuam na atenção primária, sendo fundamental quando se pensa na atenção psicossocial e todos os desafios que envolvem a articulação entre saúde mental e saúde coletiva.

No contexto apresentado, outros princípios e dispositivos devem ser incluídos para nortear a ação da equipe na atenção primária, dentre eles o acolhimento, reconhecido como uma ferramenta estratégica de cuidado que imprime qualidade aos serviços de saúde. E mais, no acolhimento o trabalhador deve mobilizar seu saber no sentido de produzir respostas às demandas a ele trazidas (MALTA, 2001).

O acolhimento passa a ser a construção de um vínculo, a aproximação do paciente para com o serviço de saúde, e com o profissional que o recebe. Quanto melhor for esta aproximação, mais qualificado serão os próximos passos no plano terapêutico. Considerando a rede de cuidado, citada anteriormente, paralelamente, pondera-se ainda a atual situação de pandemia (resgate de março do

presente ano, e que ainda persiste). Situação que exige maior cuidado e definição de alternativas no cuidado ao paciente em saúde mental. A própria incerteza de não saber ao certo de quando a vida voltará ao "normal", pode causar sofrimento e insegurança.

Tais consequências podem ser agravadas para pessoas que apresentam fragilidades emocionais, nas redes socioafetivas, e até mesmo na dificuldade de se manter em distanciamento social adequado, a exemplo de famílias numerosas, sem domicílio adequado para a quantidade de moradores, o que acaba ocasionando a falta de suprimentos, tais como: água, medicamentos, roupas, bem como a prevenção e/ou tratamento adequado de acordo com as recomendações do covid-19.

A estruturação de redes de cuidado se mostra como uma das mudanças primordiais para a efetivação da Reforma Psiquiátrica, onde a rede de atenção à saúde mental é parte integrante do Sistema Único de Saúde (SUS). Tais redes são sistematizadas por intervenções e sistemas públicos de saúde, instituídas no Brasil por legislação federal na década de 90140 (CAVALCANTE, 2011).

Apesar de estratégico, o CAPS não deve ser a única unidade de atenção em saúde mental. A propósito, a atenção em saúde mental deve ser realizada no âmago de uma rede de cuidados, abarcando a "atenção básica, as residências terapêuticas, os ambulatórios, os centros de convivência, os clubes de lazer, entre outros" (CAVALCANTE, p. 105, 2011).

Com isso, o novo modelo de saúde mental preconiza a constituição de redes de apoio social, visando o acolhimento das pessoas, e o auxílio ao expressar sua subjetividade educando para o exercício da cidadania. O que exige investimento nas pessoas com sofrimento psíquico para reinserílas na sociedade proporcionando dignidade e respeito historicamente negados (CAVALCANTE, 2011).

Assim, além da parcialidade da APS nas atividades de saúde mental, as suas ações efetivas têm exigido um cuidado específico dos profissionais. Os quais não estão habituados com a saúde mental, seus fundamentos e as peculiaridades das adversidades vividas pelos usuários. Na inexistência desse cuidado específico, torna-se improvável que os profissionais incluam as pessoas com transtorno mental nas ações realizadas na unidade de saúde ou em grupos destinados a esta parcela populacional (Valentin; Jucá; Nunes, 2007). Portanto, o cuidado em saúde mental ainda ocorre de forma esporádica por parte de alguns serviços e trabalhadores na atenção básica.

Paulon e Neves corroborando com a reflexão relacionada às mudanças na atenção e cuidado da saúde mental na atenção básica afirmam que "existe uma resistência às mudanças de práticas, que

pode ser verificada tanto da parte dos profissionais da atenção básica quanto dos especialistas" (PAULON; NEVES, p. 26, 2013).

A reflexão supracitada sobre mudanças, remete a noção de exigência e aumento de tarefas para as equipes multiprofissionais. No entanto, a concepção de redes intersetoriais, seja entre as políticas públicas ou no interior das mesmas, com ações e conhecimentos profissionais distintos, possibilita ações mais abrangentes, não fragmentadas e setorizadas em resposta aos problemas sociais objetivando a articulação dos saberes e compartilhamento do cuidado (JUNQUEIRA, 2004).

Dito isto, pode-se visualizar que o conceito de saúde é ampliado para um contexto biopsicossocial, não se limitando apenas ao tratamento da doença.

> A presença de diferentes formações profissionais, assim como um alto grau de articulação entre os profissionais, é essencial, de forma que não só as ações sejam compartilhadas, mas também tenha lugar um processo interdisciplinar no qual progressivamente os núcleos de competência profissionais específicos vão enriquecendo o campo comum de competências, ampliando, assim, a capacidade de cuidado de toda a equipe (PNAB, 2012, p. 22).

Esta ampliação da capacidade de cuidado ocorre através dos dispositivos de gestão em saúde na atenção básica, que desenvolvem na sua integralidade atendimentos que vão dos sinais, sintomas aos diagnósticos, podendo ainda direcionar os pacientes para os outros níveis de atenção. Essas ações incluem encaminhamentos como exames e médicos especialistas para manejo do problema, bem como internação e tratamento medicamentoso.

Ao mencionar a internação deve-se ressaltar o movimento da Reforma Psiquiátrica iniciado na década de 1970, em consequência das denúncias de maus tratos e de violências contra as pessoas em sofrimento psíquicos além da falta de recursos. Este movimento emergiu para construir um novo manejo e tratamento às pessoas com transtorno mental, renovando os fluxos de atendimento (SPADINI E SOUZA, 2006).

A partir de 2001, com a Lei nº 10.216, conhecida como Lei Paulo Delgado, a construção e resgate da cidadania dos usuários da saúde mental foi iniciado no Brasil (Medeiros e Guimarães, 2002). A referida lei federal regulamenta o processo de Reforma Psiquiátrica Brasileira. Contudo, desde 1992, diversas leis estaduais, instigadas pelo projeto dessa lei, já anteviam a substituição progressiva da lógica hospitalocêntrica por outros serviços e práticas substitutivas, incitando os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) ao aproveitamento de leitos em hospitais gerais (Berlinck, Magtaz e Teixeira, 2008).

Conforme Lauermann e Borges as pessoas internadas não representam um risco para a sociedade. Mas, elas devem ser protegidas, visto que em alguns momentos, não possuem senso crítico e podem se autoagredir ou agredir terceiros de forma involuntária. Portanto, um dos objetivos principais da internação é a proteção do paciente. Considerando que os usuários com algum tipo de transtorno mental devem ser "protegidos" da sociedade por algum tempo, quer através da internação ou da medicação. Sendo assim, compreende-se que tal serviço tem por objetivo a proteção da saúde mental das pessoas que são atendidas por ele (LAUERMANN; BORGES, 2014).

O conhecimento sobre a saúde mental transforma-se e renova-se com o passar do tempo, delineando a relação entre os profissionais e destes com os pacientes, além do desenvolvimento da articulação entre os saberes e as práticas. Compreende-se que a forma como os profissionais dos serviços percebem as pessoas que chegam até o local pode dizer sobre a maneira como estas têm sido acolhidas e tratadas nos diferentes espaços. Dito isto, é de extrema relevância a reflexão teóricoprática sobre a atenção básica em um município do Rio Grande do Sul, como veremos a seguir.

DESAFIOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DOS FLUXOS DE TRATAMENTO E REFERENCIAMENTO EM SAÚDE MENTAL NA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF)

A Estratégia de Saúde da Família (ESF) mencionada neste trabalho está localizada em Barra do Quaraí, município do Estado do Rio Grande do Sul que faz fronteira com dois importantes países (Uruguai e Argentina), com aproximadamente 4.227 habitantes, sua localização possui a distância de 717 quilômetros da capital Porto Alegre, sua principal via de comunicação e transporte do restante do país é a BR 472 e, através da Ponte Internacional "Rio Quaraí".

A Rede de Atenção à Saúde (RAS) existente no município consiste no arranjo organizativo formado pelo conjunto de serviços e equipamentos de saúde para o atendimento/acompanhamentos psicossociais da população usuária, sendo constituída por 02 unidades de saúde da família, 01 Centro de saúde municipal, reabilitação psicossocial com abordagem coletiva por meio de oficinas terapêuticas com as famílias dos pacientes que realizam tratamento para a dependência de álcool e drogas, serviço de tratamento fora domicílio (TFD) para agendamento de consultas e exames, e referência regionalizada para internação hospitalar e comunidades terapêuticas via regulação da 10° Coordenadoria Regional de Saúde. A referência para Urgência e Emergência acontece pelo Pronto Socorro da Santa Casa de Caridade de Uruguaiana, localizado a 74 km de distância.

No que se refere à intersetorialidade, a saúde da família articula um trabalho de rede intersetorial com a Assistência Social do município que oferta serviços de Proteção Social Básica e Especial, garantindo acesso aos benefícios socioassistenciais, através do CRAS, CREAS e Cadastro Único. A intersetorialidade com o Sistema de Justiça e Segurança Pública acontece quando há necessidade de judicialização dos serviços de saúde e com a Educação quando necessária a articulação com as escolas da rede de atenção estadual e municipal.

Cabe salientar que o referido município, análise desse relato, é considerado de pequeno porte e distante geograficamente das regiões onde estão localizadas suas referências especializadas no cuidado em saúde mental, os quais, são reguladas via coordenação de saúde mental 10ª CRS (Coordenadoria Regional de Saúde), localizada em Alegrete/RS. Considerando que o município possui em seu território somente os dispositivos de atenção primária em saúde, a unidade de saúde da família pressupõe uma estratégia em saúde que reorganiza o modelo assistencial inspirado pela Reforma Sanitária e pelos princípios do SUS. Esse sistema local de saúde elege tem como premissa os vínculos, a o compartilhamento de cuidados e a corresponsabilidade entre os profissionais de saúde e a população.

Considerando as diretrizes destinadas em realizar atenção contínua nas especialidades básicas, com uma equipe multiprofissional habilitada para desenvolver as atividades de promoção, proteção e recuperação, características do nível primário de atenção, a abordagem deste relato se direciona em refletir como são operacionalizados os fluxos de tratamento e referenciamento da saúde mental. Essa atenção ocorre por meio de intervenções multidisciplinares relativas ao cuidado territorial e à prática da atenção psicossocial voltada às pessoas com sofrimento psíquico em decorrência de transtornos mentais ou dependência de álcool e múltiplas drogas.

O fluxo de atendimento ocorre quando o usuário de saúde mental chega ao serviço, pelas portas de entrada, Estratégia de Saúde da Família (ESF) e o Centro de Saúde municipal, onde acolhimento e a vinculação são as primeiras abordagens realizadas pela equipe multiprofissional que realiza a escuta e o acolhimento das demandas dos usuários e seus familiares.

Posteriormente, a oferta de atenção em saúde mental o apoio psicossocial vai ocorrer através do encaminhamento para as diversas formas terapêuticas previstas no plano municipal de ação de

cuidados em saúde mental e apoio psicossocial[7] ou sugerida alta com orientações para possível retorno, se resolvida a sua demanda.

Em que pese, após a identificação, a demanda é encaminhada para a unidade de referência ESF 02, constituída de equipe multidisciplinar, que avalia conforme a sua especificidade, as possíveis intervenções terapêuticas: atendimento psicológico, atendimento social, atendimento compartilhado, atendimento de urgência e emergência, consultas especializadas, atendimento em PIC's (Práticas Integrativas complementares no SUS); e grupos terapêuticos. Cabe salientar que a atenção ao usuário é realizada não apenas no âmbito da unidade de saúde, mas também em domicílio, em locais do território, quando as visitas se tornarem essenciais para o andamento do cuidado.

A partir desse fluxo é construído o Projeto Terapêutico Singular (PTS) do paciente, momento em que são elaboradas e discutidas propostas coletivas de condutas terapêuticas articuladas para o indivíduo e/ou família, com o objetivo de falar do diagnóstico, definir metas, compartilhar o cuidado e reavaliar a situação quando necessário. Para isso, é necessária a interdisciplinaridade entre os profissionais, é nesse momento que ocorre às dificuldades.

A produção destas redes de cuidado se configura o maior desafio dentro da rede de saúde mental na atenção primária, uma vez que as práticas e concepções profissionais, muitas vezes, atuam de maneira isolada, individual e centralizada, o que acaba reproduzindo uma atenção à saúde fragmentada e voltada ao controle em relação ao outro, privando as possibilidade de uma construção compartilhada entre profissionais, indivíduo e família. Essa visão na maior parte das vezes centraliza o poder de avaliação no modelo médico assistencial, levando em consideração apenas fatores biológicos, excluindo as influências psicológicas, ambientais e sociais presentes na demanda.

Outro impasse é a organização e planejamento continuado e programado de reuniões de equipe e de rede para planejar os projetos de vida dos usuários, uma vez que os profissionais demonstram falta de interesse e apropriação teórica para discutir os casos que demandam cuidado em saúde mental em seu território, por vezes, por considerarem repetitivo e desnecessário.

Essa ferramenta se configura o processo de matriciamento em saúde mental, que tem a função de ser uma importante estratégia para fazer valer a articulação do cuidado ampliado à saúde, por meio da das discussões de caso e observações do cotidiano. Segundo o Ministério da Saúde (2003), o

[7] Elaborado conforme orientações do modelo de Plano de Contingência e Ação Estadual do Rio Grande do Sul para Infecção Humana COVID-19, disponível em: https://coronavirus.rs.gov.br/upload/arquivos/202006/25174120-plano-de-acao-corona-2020-rsversao-12.pdf

matriciamento consiste em um arranjo organizacional que visa outorgar suporte técnico-pedagógico em áreas específicas às equipes responsáveis pelo desenvolvimento de ações básicas de saúde para a população.

A partir da vivência nesse espaço sócio-ocupacional, é possível perceber como ainda ocorre a visão carregada de estigmas e segregação para com as singularidades dos sujeitos com necessidade de atendimento em saúde mental, uma vez que os profissionais atendem a demanda através de procedimentos e centralização do cuidado somente nas especialidades, utilizando práticas de medicalização e controle da vida como formas de assistência às pessoas com transtornos mentais. As autoras Lauerman e Borges (2014) ancoradas na obra de Foucault refletem que:

> Frente a esse apanhado histórico e social, percebe-se que a loucura foi historicamente "construída" enquanto categoria médica e social. Diferentes épocas produziram distintos saberes sobre ela, o que evidencia a impossibilidade de se pensar a doença mental como naturalizada no corpo, pois ela foi histórica e socialmente produzida por um saber médico psiquiátrico, o qual adquiriu o monopólio sobre a "verdade" da loucura. (LAUERMANN, BORGES, 2014, p.03, apud FOUCAULT, 1988).

É imprescindível romper com a visão centralizadora de abordagens em usuários de saúde mental somente com medicamentos e procedimentos, sem levar em consideração a integralidade do cuidado em saúde que compõem as diretrizes da atenção básica.

Ferreira et al. (2016 apud Foucault 1984) reflete que a medicalização é utilizada como dispositivo de controle dos corpos e da vida. De um modo geral, essa é uma alternativa de cunho imediatista, ficando o ato de cuidado atrelado apenas em medicalização e procedimentos, tais como atendimentos de urgência e emergência, internação hospitalar, e institucionalização.

Assim, esse contexto, pressupõe a construção de novas alternativas de cuidado em saúde mental que visem à autonomia dos usuários sob suas próprias vidas, em prol do protagonismo social. As mudanças dessas práticas de cuidado consistem em ações de agenciamento com o território, identificando as pessoas que nele habitam. Para isso é fundamental vincular essa noção de território às práticas cotidianas dos serviços.

Os princípios, diretrizes e dispositivos da abordagem territorial consistem em vínculo, ação territorial, responsabilização, projeto terapêutico singular, matriciamento, construção de projetos de vida, redução de danos, gestão do cuidado. Essas são importantes estratégias para superação dos desafios e elas devem ocorrer através da produção de cuidado compartilhado a partir do matriciamento como articulador das ações nas RAS. Campos (2007) pontua que o apoio matricial em

saúde objetiva assegurar retaguarda especializada a equipes e profissionais encarregados da atenção a problemas de saúde.

Conforme pontua, Figueiredo e Onocko Campos (2009) todas essas questões, que foram mencionadas anteriormente, podem dificultar o trabalho do apoio matricial, se os profissionais não tiverem espaços de reflexão e formação permanentes para processá-las, que sejam capazes de realimentar constantemente a potencialidade do apoio matricial, essa medida é fundamental para que as práticas não fiquem fadas em processos de hierarquização e especialidades baseados somente em procedimentos.

Como é possível perceber, é desafiador operacionalizar os fluxos de tratamento e referenciamento de saúde mental em uma unidade de saúde da família. Mais desafiador ainda, quando se trata de um município de pequeno porte e distante geograficamente das regiões onde estão localizadas as referências especializadas no cuidado em saúde mental. Assim para que o trabalho seja realizado é imprescindível fortalecimento de espaços de diálogo entre equipes de referência e partes envolvidas no processo de cuidado compartilhado. Uma importante estratégia é a consolidação periódica do matriciamento, visando tratar dos projetos de vida dos usuários de saúde mental e dos processos de trabalho dos serviços que compõem a rede de atenção primária em saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atenção Psicossocial na rede de cuidados em saúde é uma realidade ainda inicial, com necessidade de mudanças, sociais e institucionais. O desafio exige um compromisso contínuo na construção de novas formas de lidar com o sofrimento psíquico, de forma a abranger as demandas trazidas pelo paciente e sua família. A realidade de hoje, mostra que muitos municípios ainda não dispõem de uma rede de atenção mental própria ou pactuada. Além disso, o simples fato de possuir um serviço substitutivo, um CAPS, não implica o funcionamento de uma rede que se pretende também substitutiva. O círculo de cuidado, neste ano de 2020, mostra-se ainda mais desafiador em tempos de pandemia, onde o paciente regressa para a necessidade de reclusão e pouco contato social.

Destaca-se no decorrer do texto o viés interdisciplinar das equipes de saúde, estimulando atividades conjuntas entre os saberes e especialidades, superando respostas meramente técnicas e mecanizadas, mesmo para aqueles municípios que não possuem uma rede de cobertura completa.

Ao mencionar as atividades conjuntas na rede de atendimento remete-se para a lógica de mudanças relacionadas à concepção de cuidado e a corresponsabilização. Portanto, a Atenção Básica

se apresenta como um mecanismo possível para impulsionar novo trato com a loucura, desfazendo e construindo nas comunidades propostas de trabalho criativas, propositivas e acolhedoras diante do contexto pandêmico.

Assim, a necessidade da discussão de casos entre a equipe multidisciplinar torna-se imprescindível, não somente tratar a questão medicamentosa do paciente, mas também, se ater aos cuidados demandados com o olhar de cada profissional que faz parte da equipe. Logo, o plano terapêutico deve ser construído, analisado, repensado e posto em prática em um conjunto de ações, saberes. Não desconsiderar que cada paciente é singular, cada família, cada agente social que faz parte da vida social deste paciente pode sim ser uma peça importante no andar do tratamento.

Diante do exposto, compreende-se que um dos principais desafios do cuidado da saúde mental na atenção básica deve ser uma construção coletiva, com base no trabalho multidisciplinar e intersetorial entre as redes de atenção à saúde mental. Superando a lógica de cuidado centralizada no modelo médico assistencial, baseada na medicalização e procedimentos, sem levar em consideração a integralidade do cuidado em saúde, que compõem as diretrizes da atenção básica. É necessário romper com as visões centralizadoras, e segregadoras das singularidades dos usuários com respostas superficiais e fragmentadas em prol da garantia do cuidado integral dos usuários da saúde mental nos diversos níveis de atenção.

REFERÊNCIAS

BERLINCK, M. T.; Magtaz, A. C. & Teixeira, M. (2008). A Reforma Psiquiátrica Brasileira: perspectivas e problemas. Rev. Latinoam. Psicopat. Fund., 11, 21-27. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-47142008000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 31 Out. 2020.

BRASIL. Casa Civil. Resultados preliminares de pesquisa sobre saúde mental são divulgados. Brasília, DF, Set.2020. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt br/assuntos/noticias/2020/setembro/resultados-preliminares-de-pesquisa-sobre-saude-mental-saodivulgados . Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Atenção à Saúde. Saúde Mental e atenção básica: o vínculo e o diálogo necessários. Brasília: MS; 2003. Disponível em:https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1734.pdf.Acesso em: nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Reforma Psiquiátrica e Política de Saúde Mental no Brasil - Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos Depois de Caracas.

Brasília, 07 a 10 de novembro de 2005. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf. Acesso em: 29.Out.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

CAETANO, S.; DAIN, S. O Programa de saúde da família e a reestruturação da atenção básica à saúde nos grandes centros urbanos: velhos problemas, novos desafios. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1. 2002, p. 11-21. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312002000100002&script=sci_abstract&tlng=pt . Acesso em: 28 Out.2020.

CAMPOS, G.W.S; Domitti AC. Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. Cad Saúde Pública. 2007;23(2):399-407. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2007000200016&script=sci_arttext. Acesso em: 08 Nov 2020.

CAVALCANTE, C.M, Pinto DM, Carvalho AZT, Jorge MSB, Freitas CHA. Desafios do cuidado em saúde mental na estratégia saúde da família. Rev Brasileira em Promoção da Saúde 2011; 24(2):102- 108.
CAVALCANTI, P.C. set al. Quais são os desafios para a qualificação da Atenção Básica na Visão dos Gestores Municipais? Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 323-336, jun. 2015. Acesso em: 30 Out. 2020.

DOBIES, D.V; Fioroni, L.N. **A assistência em saúde mental no município de São Carlos/SP: Considerações sobre a história e a atualidade**. Interface- Comunic., Saúde, Educ., p. 285-299.São Paulo, 2010.

DUARTE. M. Q. et al. COVID-19 e os impactos na saúde mental: uma amostra do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciênc. saúde coletiva** vol.25 no.9 Rio de Janeiro Sept. 2020 Epub Aug 28, 2020.

FERREIRA, T.P.S, Sampaio J, Souza ACN, Oliveira DL, Gomes LB. Care production in Mental Health: the challenges beyond institutional walls. Interface (Botucatu). 2017; 21(61):373-84.

FIGUEIREDO MD, Campos R.O. Saúde Mental e Atenção Básica à Saúde: o Apoio Matricial na construção de uma rede multicêntrica. **Saúde Debate** 2009; 32(79):143-149.

JUNQUEIRA, L. A. P. (2004). Descentralização, intersetorialidade e rede na gestão da cidade. **Organizações &Amp; Sociedade, 11.** Recuperado de //periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12639 Acesso em: 29 Out. 2020.

LAUERMANN,J.D; Borges, Z.N. Saúde mental e hospitalização: qual a percepção dos profissionais da saúde?. **Revista de Psicologia da UNESP**, p. 11-20, Jun.2014.Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/pdf/revpsico/v13n1/a02.pdf . Acesso em: 01 Nov.2020.

LOBOSQUE, A.M. (2011). Debatendo alguns desafios da Reforma Psiquiátrica Brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**, 16 (12),4590-4602. LYRA, M.A.A. Desafios da Saúde Mental na Atenção Básica. Cadernos IPUB, Rio de Janeiro, v.13, n.24, p.57-66, mar-abr 2007.

MALTA, D.C. (2001). Buscando novas modelagens em saúde: Projeto Vida e do Acolhimento para mudança do processo de trabalho na rede pública de Belo Horizonte, 1993-1996. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas. (Doutorado). Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/313169. Acesso em: 25 out. 2020.

MEDEIROS, S. M. & Guimarães, J. (2002). Cidadania e saúde mental no Brasil: contribuição ao debate. **Ciênc. Saúde Colet**., 7, 571-579.

MUCCI, Samantha et al . Saúde mental nas práticas em saúde: a experiência do PROLIG. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 646-659, set. 2008 .

NOAL, D.S et.al. **Recomendações e orientações em saúde mental e atenção psicossocial na COVID19** - Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. 342p.

ONOCKO, D; R.T. & Furtado, J.P. Entre a saúde coletiva e a saúde mental: um instrumental metodológico para avaliação da rede de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) do Sistema Único de Saúde**. Cad. Saúde Pública**, 22 (5),1053-1062. Organização Mundial da Saúde (OMS). Cuidados Inovadores para Condições Crônicas: componentes estruturais de ação- relatório mundial. Brasília: OMS, 2003.

PAGNO, Marina. **Ministério da Saúde divulga resultados preliminares de pesquisa sobre saúde mental na pandemia.** Brasília, DF, out. 2020.

PAULON, Simone; NEVES, Rosane. **Saúde mental na atenção básica: a territorialização do cuidado**. Porto alegre: Sulina, 2013. 151 p.

ROTELLI, F. **A instituição inventada**. In: Nicácio F, organizadora. Desinstitucionalização. São Paulo: Hucitec; 1990.

SARACENO, B. **Libertando identidades: da reabilitação psicossocial à cidadania possível**. Belo Horizonte: Te Cora. 1999.

SCHNEIDER, A.R. **A construção da rede de saúde mental de um município do sul do Brasil.** Barbarói. Santa Cruz do Sul, 28. 2008.

SPADINI, L. S. & Souza, M. C. B. de M. (2006). A doença mental sob o olhar de pacientes e familiares. **Rev. Esc. Enferm**. USP, 40, 123-127. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0080-62342006000100018&script=sci_abstract&tlng=pt . Acesso em: 30 Out. 2020.

SPADINI, L. S. & Souza, M. C. B. de M. (2006). A doença mental sob o olhar de pacientes e familiares. **Rev. Esc. Enferm**. USP, 40, 123-127.

VALENTIN C.P.B, Jucá VJ, Nunes M. Ações de saúde mental no Programa Saúde da Família: confluências e dissonâncias das práticas com os princípios das reformas psiquiátrica e sanitária. **Cad Saúde Pública**. 2007; 23(10):2375-84.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

SOBREVIVENDO AO CÁRCERE: (RE)PENSANDO NO CORPO FEMININO

SURVIVING GATE: (RE)THINKING ABOUT THE FEMALE BODY

Alanis Marcela Carvalho Matzembacher [1]
Keyce Tamara Avila [2]

Recebido em: 15/03/2021
Aceito em: 18/04/2021

Resumo: As mulheres quando praticam um ato ilícito são duplamente penalizadas, primeiramente pela conduta em conflito com a lei e por ferir ao ideal estereotipado da sociedade do papel de mulher, mãe, filha, esposa. Logo, o objetivo deste artigo é traçar em linha gerais o contexto em que vive o corpo feminino encarcerado e de que forma poder-se-ia (re)pensar em atitudes que os tornariam sobreviventes das mazelas e de um ambiente hostilizado. Para tanto, a metodologia proposta baseia-se em uma abordagem dedutiva e pesquisa bibliográfica com técnica de coleta em livros, artigos e periódicos. Para que se alcance o objetivo desta pesquisa, dividiu-se a pesquisa em parte. Desse modo, o trabalho se propõe a delimitar a percepção e a compreensão, inicialmente, acerca das vidas privadas de liberdade com apresentação de dados e reflexões críticas sobre o volume de corpos aprisionados. Sequencialmente, restringe-se e voltam-se os olhares para as mulheres encarceradas e suas lutas diárias face à situação na qual seus corpos se encontram decompondo. Em ato contínuo, demonstram-se as razões e a importância de ascendermos os debates sobre a figura feminina privada de liberdade, bem como em disseminar as vozes dessas mulheres para combater atrocidades e propagar um sistema digno de (con)vivência. Por fim, trata-se de medidas que possam transformar a rotina dessas mulheres em "vida" novamente, ou seja, será debatido a respeito de políticas públicas, feminismo, modelo arquitetônico e pautas sociais.

Palavras-chave: Cárcere; Mulher; Políticas Públicas; Mazelas; Feminismo.

Abstract: When women commit an unlawful act, they are doubly penalized, firstly for conduct in conflict with the law and for violating society's stereotyped ideal of the role of woman, mother, daughter, wife. Therefore, the aim of this article is to outline the context in which the incarcerated female body lives and how one could (re)think about attitudes that would make them survivors of ills and a hostile environment. Therefore, the proposed methodology is based on a deductive approach and bibliographic research with a collection technique in books, articles and periodicals. In order to reach the objective of this research, the research was divided in part. Thus, the work proposes to delimit the perception and understanding, initially, about lives deprived of freedom with data presentation and critical reflections on the volume of imprisoned bodies. Sequentially, the eyes are restricted and turned to incarcerated women and their daily struggles in the face of the situation in which their bodies find themselves decomposing. In a continuous act, the reasons and the importance of increasing debates on the female figure deprived of freedom are demonstrated, as well as in disseminating the voices of these women to fight atrocities and propagate a system worthy of (co)existence. Finally, it is about measures that can transform the routine of these women into "life" again, that is, it will be debated about public policies, feminism, architectural model and social agendas.

Keyword: Prison; Women; Public policy; Ailments; Feminism

[1] Graduanda em Direito pela FAE – Centro Universitário de Curitiba. Pesquisa sobre O corpo feminino encarcerado e Políticas Públicas. E-mail: alanis_m@hotmail.com
[2] Graduanda em Direito pela FAE – Centro Universitário de Curitiba. Pesquisa sobre O corpo feminino encarcerado e Políticas Públicas. E-mail: keyceavila15@gmail.com

INTRODUÇÃO

"Acho que a sociedade aí fora tinha que ver que não é porque a gente está aqui dentro que não tem direito de sair, de se ressocializar na sociedade. Mostrar que a vida não é só esse mundo aqui do crime. Não é só por que estamos aqui dentro que somos marginais" (SCHERER et al., 2020, p. 4).

O "aqui dentro" que se refere a citação acima, é claro – fisicamente, escuro – e nitidamente pode-se perceber que se trata do cárcere. Lugar onde nem o "bandido" tem vez ou voz. Onde os direitos fundamentais são mitigados e as questões políticas soterradas. Onde não cabe mais ninguém se transforma em um lugar cheio de "zés" ninguéns.

As penitenciárias são cruéis masmorras, com uma mistura de presos provisórios e condenados, prevalecendo o mais absoluto caos (MACHADO, 2009). O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) apresentou o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de junho a dezembro de 2019, em painel interativo, o qual registrou que a população prisional no Brasil é de 773.151 mil pessoas – e um déficit de aproximadamente 312.925 mil vagas. São mais presos que a população dos países como: Luxemburgo, Bahamas, Islândia, Curaçao.

Contido nesse número "extraordinário", encontra-se a população prisional feminina que conta com aproximadamente 36.929 mil corpos (INFOPEN, 2019) e um problema que persiste em assolar a vida dessas mulheres, é a carência de estabelecimentos prisionais exclusivamente femininos.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2017) a maior parte dos estabelecimentos, ou seja, 75% é voltada exclusivamente ao público masculino e apenas 7% são destinados ao público feminino, já 17% são mistos, no sentido de que podem ter uma sala ou ala específica para mulheres dentro de um estabelecimento anteriormente masculino (FERRARI; SIMÕES, 2019, p. 426).

Ocorre, que reconhecer o cometimento de um ilícito por uma mulher como até um período era compreendido, isto é, como sendo uma falha de sua condição/estrutura biológica, e se não bastasse, considerar que sua conduta criminal representa um menor impacto, logo, menos prejuízo para a sociedade do que a do homem, induz a uma responsabilidade penal marcadamente discriminatória (FRANÇA, 2013).

Logo, sendo esse corpo alvo de discriminação – o que não ocorre apenas no cárcere – leva a se colocar uma venda diante das mazelas por elas sofridas, uma vez que os "cuidados" – se é que pode se chamar assim – são prioritariamente para a camada prioritária – corpos masculinos.

Sendo assim, o sistema prisional feminino brasileiro, mostra-se como um terreno fértil na reprodução de modelos masculinos, mas, contraditoriamente, constata-se a falta de um olhar sobre o "eu feminino". As políticas públicas, portanto, voltadas para o sistema prisional não levam em conta as diferenças relativas à questão de gênero, notadamente, no que diz respeito às consequências negativas provocadas pela permanência no cárcere e as mazelas enfrentadas em virtude de toda a discriminação e insensibilidade (BUGLIONE, 2011).

Evidencia-se, pois, uma grande distância entre a realidade e o que é proposto pela Lei de Execuções Penais (LEP). As marcas negativas das prisões permanecem apesar dos direitos humanos terem evoluídos, entretanto, evoluíram apenas para uma parcela da sociedade, enquanto o corpo feminino encarcerado ainda tenta enxerga-los entre as grades de uma penitenciária.

VIDAS PRIVADAS DA VIDA

O som da porta de ferro ao se fechar é, por alguns segundos, arrebatador. O eco provocado pelo tamanho da estrutura gera angústia. A reverberação das vozes aprisionadas desencadeia um desespero, o qual aumenta ao deparar-se com paredes cinzas de concreto e celas abafadas.

O cenário com o qual se depara a população encarcerada é propício para receber vidas – não tão "normais" – que serão privadas de vitalidade, esperança e dignidade. São aproximadamente 773.151 vidas que paradoxalmente falecem estando vivas, seja psicologicamente, seja corporalmente. Têm-se que dentre o número total dessas pessoas, mais de 250 mil apresentam algum tipo de doença (MELLO, 2020).

Doente é também todo o sistema alimentado pela necropolítica e pela (des)importância com a seletividade e vidas privadas de liberdade – que também são humanas. Infelizmente, a superlotação e a precariedade nos cárceres brasileiros são problemas inerentes à realidade do sistema carcerário nacional.

Face a isso, já houve condenações internacionais ao Estado brasileiro e até mesmo alvo de Medidas Cautelares Internacionais, bem como Arguição de descumprimento de preceito fundamental com o objetivo de salvaguardar coletivamente a população carcerária que estavam, e ainda estão, em condições de ofensa à integridade pessoal nos cárceres.

A saúde das vidas aprisionada, por exemplo, era limitada a ações pontuais, e essa característica foi "modificada" somente a partir da Lei de Execuções Penais e da Constituição Federal de 1988, através da responsabilização e comprometimento do Estado com a garantia do direito universal à

saúde. Logo, através das publicações das Portarias Interministeriais (Saúde e Justiça) nº 668/2002 e nº 1.777/2003, que subsidiaram a instituição do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), tornou-se um pouco mais possível a visibilidade dessa classe oprimida pelas grades da cadeia.

Uma reportagem do jornal O Globo (2008, p. 2), acerca de um relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário, trouxe um dado alarmante, pois a média é de três mortes por dia dentro de um presídio. "Significa que viver na prisão, sob a custódia do estado, é duas vezes mais perigoso do que morar na cidade mais violenta do país".

De acordo com Campos (2016, p. 265) é indiscutível afirmar que a população carcerária tem suas garantias fundamentais violadas, em análise aos seus direitos fundamentais que deveriam ser salvaguardados pelo Estado:

> Superlotação, tortura, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação, de doenças infectocontagiosas, comida intragável, falta de água potável e de produtos higiênicos, corrupção, deficiência no acesso à assistência judiciária, à educação e ao trabalho, domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle estatal sobre o cumprimento das penas, discriminação social racial, de gênero e de orientação sexual (CAMPOS, 2016, p. 265).

Tudo isso e muito mais é presenciado por quem (sobre)vive no cárcere. Tendo em vista, esse cenário de superlotação, gera como consequência de seu efeito, a "desumanização" do apenado. Ademais, com enfoque nas questões envolvendo "gênero" gera inquietações a respeito do esquecimento de parte desses corpos que vem ocupando as celas, ou seja, o feminino (WERMINGHOFF, 2012). Essa parcela feminina com suas vidas privadas da vida, especialmente como mulher, e não raro esquecida pelo Estado e sociedade, vem crescendo acima do comum, de maneira que o Brasil ocupa, quanto ao número, a quarta posição no ranking das populações carcerárias femininas no mundo, contudo, mesmo à medida em que o número cresce, cresce também a despreocupação em cuidados com as mulheres integrantes do cárcere.

MULHERES (SOBRE)VIVENDO NAS MAZELAS DO CÁRCERE

Audre Lorde, feminista, negra e lésbica possui a seguinte passagem: “Não serei livre enquanto alguma mulher for prisioneira, mesmo que as correntes dela sejam diferentes das minhas” (ORSOMARZO; RAMOS, 2017).

Choca saber que mais de 36 mil mulheres se encontram reféns das amarras do cárcere e que, embora, não estejam livres fisicamente falando, são prisioneiras não só do cárcere, mas do sistema abrupto que as mantem acorrentadas a seus passados e origens.

Em seis meses a população carcerária em estabelecimentos exclusivamente femininos aumentou 40%, de acordo com dados divulgados em fevereiro do ano de 2020 pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen). O total subiu de 25.089 mil, em dezembro de 2018, para mais de 35 mil, em junho de 2019 (PEREZ, 2020).

Todavia, mesmo com o crescimento da população feminina dentro dos presídios, é imutável a percepção de que o sistema prisional foi criado e planejado exclusivamente para abrigar o corpo masculino. As condições para estes não deixam de ser precárias, contudo, ao tratarmos do corpo feminino as dificuldades enfrentadas são ainda maiores no que tange à infraestrutura, discriminação e maus tratos.

Ser mulher implica uma série de dificuldades adicionais que por conseguinte não são detectadas em prisões masculinas com a mesma intensidade.

Ao passo que o debate social paira sobre o corpo feminino, depara-se, por conseguinte, com a ausência e despreocupação em relação as especificidades desse corpo e ainda fatores determinantes como questões, históricas ocidentais, da pena e a necessidade de ela ser corpórea, e o consequente “fazer sofrer” publicamente.

Portanto, constata-se que as mulheres acabam ocupando postos que são muito mais vulneráveis, sujeitos às agências seletivas criminalizadoras do Estado e das violências dessas agências/mecanismos de seleção sobre seus corpos.

Inviabilizando a aplicação prática da Lei de Execuções Penais (LEP) que tornam o encarceramento feminino aviltante, pode-se citar a ausência de condições de higiene como: absorventes íntimos e papel higiênico, indisponibilidade de exames ginecológicos, falta de estrutura e acompanhamento na gravidez e no período de amamentação, celas superlotadas, pouca ventilação, dentre outras (LEMGRUBER, 1999).

Em relatório do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL, 2007 p. 26) é possível desmascarar algumas situações absurdas diante do quadro menstrual pelo qual as mulheres encarceradas passam:

> a maioria das cadeias públicas não disponibiliza absorventes íntimos para as presas. Há notícias de que aquelas que não têm família ou amigas que possam ceder o produto passam todo o mês acumulando miolo de pão, para improvisar absorventes durante o período menstrual (CEJIL, 2007 p. 26).

Para o Estado e a Sociedade, parece que existem somente homens no sistema prisional, mas todos esquecem que, uma vez por mês, mais de 36 mil "presos" menstruam (QUEIROZ, 2015).

Além dessa assombração, algumas dessas mulheres encarceradas deparam-se com uma gravidez e em decorrência do curso gestacional acabam por emocionalmente ficarem mais frágeis (devido aos hormônios), desencadeando estresses na gestante pelo fato de estar em situação de isolamento, até mesmo pelo abandono familiar (BISPO et al, 2013).

> Nesse sentido, as mulheres privadas de liberdade manifestam clara consciência de que sofrem com inúmeras dificuldades que lhes são impostas pela sociedade, porém não consideram isso como uma forma de violência (negligência ou abandono), mas um castigo merecido (SCHERER et al., 2020, p. 4).

É o cúmulo, mulheres aceitarem as precárias condições em que vivem encarceradas, por acreditarem que merecem como forma de castigo – porque nenhum ser humano merece ser humilhado. Mas é a lógica que se opera em um sistema que faz você apenas enxergar a perda da sua identidade e humanidade, deixando de ser mãe, filha e feminina (SOUZA, 2018).

A prisão, por sua vez, estando diante do corpo feminino revela-se como um espaço discriminador – evidenciado pelos estereótipos de gênero atrelados à criminalidade que dificultam a aceitação da mulher criminosa – que se expressa na desigualdade de tratamentos, por isso da importância em tratar sobre a visibilidade dessas mulheres, feminismo e políticas públicas.

VISIBILIDADE AO CORPO FEMININO

A Lei de Execução Penal, em seu dispositivo 3º, expressa que "ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei", isto é, a sentença

condenatória restritiva de liberdade apenas deverá afetar a liberdade, permanecendo coerente em relação à Constituição Federal de 1988, aos tratados internacionais e à dignidade humana.

Destarte, delimita-se a competência de agente penalizador proferida pelo poder estatal, assim sendo, "as normas garantidoras dos direitos humanos fundamentais foram concebidas como uma defesa do indivíduo diante dos poderes estatais, especialmente o mais violento e perigoso desses poderes – o poder punitivo." (KARAM, 2015)

A seletividade do sistema penal, qual tem por consequência a coisificação do ser humano, é um dos fatores da não observância das garantias pelo Estado, resultando em uma negação do indivíduo, objetificando-o de forma descartável. A degradação e mutilação do eu, ocorre por intermédio da retirada dos bens pessoais, do rompimento com o mundo exterior, da rotina diária imposta por obrigatoriedade, pela ausência de expressões vontade, pela privação de momentos de intimidade, sucedendo na uniformização dos detentos.

Em concordância por tal perspectiva, o doutrinador Zaffaroni alude que:

> A prisão ou jaula é uma instituição que se comporta como uma verdadeira máquina deteriorante: gera uma patologia cuja característica mais evidente é a regressão, o que não é difícil de explicar. O preso é levado a condições de vida que nada tem que ver com as de um adulto, se priva de tudo o que usualmente faz um adulto ou faz com limitações que o adulto conhece [...] (ZAFFARONI, 2009).

O atual sistema prisional foi instaurado como um instituto operativo para adestramento social dos indivíduos com atuações de condutas desviantes, de forma a reabita-los para os padrões comumente desejáveis, ressocializando-os no convívio da sociedade. Segundo Michel Foucault (1987), mesmo que a punição não fosse caracterizada de forma física evidenciada, ainda possui condenação material, conquanto sutilmente o corpo está submetido à prisão, sustendo os direitos individuais e à vida.

Para a figura feminina, a detenção acarreta uma série de consequências, de forma a exceder a punição para além do direito à liberdade do indivíduo.

A mulher ainda possui o estereótipo de recato e obediência, devendo seguir seu papel como uma boa mãe e esposa. Fato é que a detenta desconstituiu tal marca, não estando mais sujeita a este rótulo, de modo a sofrer o abandono por parte de seus familiares em razão dessas pré concepções instituídas pela sociedade. Ou seja, é uma dupla punição, ocasionando infração tanto na norma legal, quanto em seu papel social.

Não sendo suficiente, há também violações no ambiente do cárcere, cujas circunstâncias são ridiculamente cotidianas.

> O espaço físico, geralmente adaptado, destinado para as mulheres é o primeiro percalço para garantir a saúde das detentas. As instituições recebem um número superior do que o suportado, com péssimas condições de ventilação, iluminação e higiene. Os itens básicos para higiene pessoal fornecidos pelas instituições não suprem as necessidades das mulheres (MACHADO, 2017).

É expresso em texto constitucional, em especial no artigo 196º, a garantia a todos ao direito à saúde. Bem como na Lei de Execução Penal, dispositivo 14º, "a assistência à saúde do preso e do internado, de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico". Em outras palavras, o atual sistema punitivo vai contra sua própria legislação.

Em síntese, as violações são inúmeras, v.g., insalubridade do espaço físico, superlotação, ambiente compartilhado com a figura masculina, escassez de estudo e trabalho, ausência de uma alimentação saudável, cuidados específicos para gestantes, lactantes, e mães com filhos dependentes, ou até mesmo cuidados para a higiene como absorventes ou roupas íntimas (calcinhas e sutiãs), visto que apenas entregam uniformes padronizados e cuecas. Por consequência, essa padronização obriga a mulher presa a oprimir suas características femininas, de modo submeter-se perante um sistema carcerário machista.

Consonantemente, o autor Paulo Borges relata que:

> O tratamento para mulheres presas é pior que o dispensado ao homem, que também sobre com as precárias condições na prisão, mas a desigualdade de tratamento é decorrente de questões culturais e com direitos ao tratamento condizente com as suas particularidades e necessidades. Em nossa Constituição Federal possui um princípio na qual regula tais necessidades, é o princípio da individualização da pena, conforme o artigo 5º, inciso XLVIII, segundo o qual "...a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (BORGES, 2005).

O fato de a prisão configurar-se como masculina, suas práticas e relações tornam a mulher presa ainda mais despercebida que suas próprias ações. Isso decorre do improviso institucional que denota o cenário da mulher em um ambiente prisional, a qual é abordada por meras adaptações tentadas do sistema punitivista, sobressaindo o caráter androcêntrico refletido socialmente.

O tema central deste tópico é o corpo feminino e suas lesões em razão do cárcere. O que se pode aludir de todo o exposto é que esta figura, corpo feminino, é o agente de maior impacto e

impedimento, sendo proibido a externalização de condutas que manifestam sua feminilidade, como a escolha de roupas e o uso de cosméticos, especialmente em presídios onde a masculinidade está presente.

Por essa vertente, infere-se que é sobre e através do corpo que recai o poder estatal, bem como o controle institucional com referência às detentas. Conforme Manuela Cunha (1996), este controle transpassa uma lógica que conjectura a personificação de uma reputação julgada como ideal para a mulher, qual fora mencionado anteriormente, como elementos de recato, sobriedade e pudor.

Inclusive, Cunha (1994) e Agostini (2011), expõem que esta figura feminina vivência o abandono e a incomunicação, exigidos pelo encarceramento, obstruindo sua individualidade. Destarte, há um bis in idem na sentença de uma mulher, ou seja, a condenação pelo delito cometido e o desconfiguramento de sua autonomia familiar e materna. Diante desta alusão, vale salientar que, por intermédio da publicação de Carvalho e demais autores (2006), o registro de visitas para uma detenta é mínimo em relação a de um homem, atestando o sentimento de abandono.

Com a apresentação de tal problemática, o poder estatal deve buscar medidas alternativas com o intuito de proporcionar a tais indivíduos condições mínimas, de modo a desconstituir a coisificação, e preservar o eu de cada detenta.

MEDIDAS: POLÍTICAS PÚBLICAS E FEMINISMO EM FAVOR DELAS

Em suma, políticas públicas seria um conjunto de ações e projetos realizados pelo Estado com a participação de agentes públicos ou provados, direta ou indiretamente, que tem por finalidade garantir um direito expresso na Constituição Federal.

Destarte, ao fazer referência à figura feminina no cárcere, deve-se abordar as particularidades do gênero, considerando tais como biológicas, sociais ou emocionais. Ademais, é de elevada importância também, atentar-se sobre a maternidade da mulher presa, com embasamento nas leis de proteção à criança e adolescente, por serem afetados por tais condições. Por conseguinte, busca-se uma previa correção das problemáticas mencionadas neste trabalho, onde o Poder Executivo tem o dever de implementar políticas públicas que asseguram à população carcerária feminina a possibilidade de ressocialização.

De maneira a desestruturar essa cultura do encarceramento, a política estatal deverá agir sendo eficaz, viabilizando a reintegração daquelas que foram retiradas de sua rotina social. Ou seja, o Estado

precisa instaurar modelos de iniciativas e diligencias de forma a efetivar a garantia de condições meramente dignas aqueles da dependência no ambiente carcerário.

Tomando a título exemplificativo, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) estabelece alterações não só na legislação, como também na opinião pública:

> Assegurar direitos iguais na lei e na prática durante o processo penal;
> Manter fora da prisão aquelas mulheres que tenham cometido ofensas pequenas e não violentas, tanto quanto as pessoas que precisam de tratamento médico e psiquiátrico;
> Reduzir o número de gravidas e de mães com filhos dependentes na prisão;
> Garantir que as circunstancias e a vulnerabilidade da rá sejam consideradas no momento da sentença (individualização da pena);
> Assegurar alternativas à prisão enquanto a pessoa ainda está respondendo o processo e também como alternativa à sentença de reclusão;
> Garantir que a aplicação das penas alternativas não seja prejudicada pelas condições econômicas da mulher presa (ser moradora de rua, dependente química, sem emprego ou em renda para pagar a multa. Antes, estas condições deve, ser vistas como ponto de partida para ajudar e não se constituir em razão para mais uma vez excluir a pessoa dos benefícios jurídicos possíveis (CERNEKA, 2009, p. 75).

Observando por tal perspectiva, percebe-se a necessidade de uma análise crítica de um ponto de vista feminino acerca dessa instituições punitivista, contribuindo para uma consideração menos parcial do contexto, dando uma oportunidade para reformulações de acordo com a demanda.

> Qualquer estudo convencional das ciências sociais sobre mulheres prisioneiras vai lhe apresentar uma prisioneira típica - geralmente caracterizada como “mãe”, com um nível de escolaridade relativamente baixo e que é também viciada em drogas. Nós sabemos que, quando vamos a prisões femininas em um país europeu, descobrimos - como no caso das masculinas - um número bastante desproporcional de mulheres imigrantes, cidadãs ilegais, africanas, asiáticas e latinas. Mas [...], isso não é o suficiente. Também temos de considerar o papel que a criminologia e o estudo da punição têm tido na criação dessas impressionantes similaridades, não só nas populações, mas nos métodos de controle, modelos arquitetônicos e práticas de custódia originadas da psicologia do criminoso, que é generalizada ao redor do mundo. Em outras palavras, a instituição da prisão e seu uso discursivo produzem o tipo de prisioneiro que, por sua vez, justifica a expansão das prisões (DAVIS; DENT, 2003).

Examinar e entender o encarceramento feminino com base em um fundamento feminista, nos permite compreender os categóricos da seletividade e gestão que constituem o sistema penal brasileiro, figurado em uma falsa naturalização e ocultando seguimentos que sustentam o encarceramento da mulher. Desta forma, pode-se confirmar que a teoria feminista não retrata somente sobre as mulheres, mas também como a sociedade atua a partir destas.

Consequentemente, em referência ao âmbito prisional, um desvio prático para a concretização dos direitos constitucionais assegurados à essas figuras femininas é o desenvolvimento de tais políticas voltados para suas particularidades. Outrossim, é essencial que os projetos em matéria de políticas públicas observem as mulheres presas, e suas dependências, não considerando apenas, um aspecto externo ao cárcere. Isto posto, é a construção do sujeito de direito o componente primordial para a configuração dos direitos humanos. Para tanto, expressa-se que:

> O empoderamento do sujeito esteja ligado ao direito à igualdade, a não discriminação, a ações afirmativas e à perspectiva de gênero; ele identificação de grupos em situação de vulnerabilidade, os elementos estruturais que geram essa condição (opressão estrutural) e a modificação dessas estruturas (não só mediante ações afirmativas, mas também através de ações transformativas) deixando claro que os DH são interdependentes, inter-relacionados e, por isso mesmo, indivisíveis (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 41).

Em suma, a demanda por parte da mulher no cárcere necessita da observância de diversos setores da sociedade. Por este motivo, o desenvolvimento de políticas públicas fundada com base nas condições do feminino encarcerado, e em muitas vezes de seus filhos e dependentes, faz-se imprescindível para a sua ressocialização, visto que também abordará sobre o abandona a marginalidade e um futuro em melhores termos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema penal brasileiro contribui expressamente para a gradual violação dos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional. Assim, desvia-se da função para qual foi instituído, em especial no tocante aos direitos da mulher encarcerada, cujo descaso e vulnerabilidade são de caso lastimável.

Ao referenciar-se à detenta, o ambiente prisional, caracterizado por uma ordem androcêntrica e patriarcal, opera de forma seletiva, violenta e estigmatizada. O Estado atua como um agente transgressor, com a composição de presídios incapacitados para suprir e abrigar a figura feminina, não observando suas necessidades e particularidades que demanda tal população.

Percebe-se que a mulher presa é vítima de suas ações. Com sua condenação, esta passa a ser alvo de abusos, violências e preconceitos. Uma vez adentrado no ambiente carcerário, a mulher priva-se além do seu direito de liberdade, sendo subjugada a um poder estatal punitivista, o qual não atende à dignidade feminina, mostrando-se incapaz para garantir a aplicação da lei como fora decretada.

A estruturação do sistema de justiça criminal deve ser reconstituída e atualizada, com o propósito de refletir em políticas públicas e criminais efetivas. O progresso desse sistema punitivista deve ocorrer pautado em racionalidade, bom senso e a devida adequação às individualidades.

REFERÊNCIAS

AGOSTINI, Francesca; MONTI, Fiorella; GIROTTI, Silvia. **La percezione del ruolo materno in madri detenute.** Disponível em: <http://www.vittimologia.it/rivista/articolo_agostini-monti-girotti_2011-03.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

BARBIÉRI, Luiz Felipe; PALMA, Gabriel. **Déficit no sistema prisional brasileiro cresce apesar de criação de vagas, diz Infopen**. G1 e TV Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/14/defict-no-sistema-prisional-brasileiro-cresce-apesar-de-criacao-de-vagas-diz-infopen.ghtml>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

BARSAGLINI R. **Do Plano à Política de Saúde no sistema prisional: diferenciais, avanços, limites e desafios**. Physis (Rio J). 2016;26(4):1429-39.

BISPO, T. C. F.; FERREIRA NETO, E. A.; FERREIRA, J. J. **Gestar e parir na prisão: difíceis caminhos**. Rev. Acta Académica, 2013.

BORGES, Paulo César Corrêa. **Direito penal democrático**. 1º ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2005.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN**. Painel Interativo - Julho a dezembro de 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

BRASIL **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN** Atualização – Junho de 2016 / organização, Thandara Santos; colaboração, Marlene Inês da Rosa et al. Brasília. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. 2017.

BRASIL **Lei de execução Penal**. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984.

BUGLIONE, Samantha. **A mulher enquanto metáfora do Direito penal**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=946>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2016.

CARVALHO, Marcia Lazaro; VALENTE, Joaquim Gonçalves; ASSIS, Simone Gonçalves; VASCONCELOS, Ana Glória Godoi. **Perfil dos internos no sistema prisional do Rio de Janeiro:**

especificidades de gênero no processo de exclusão social. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v11n2/30433.pdf.>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

CEJIL, Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional. **Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil**. 2007. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2013/02/Relato%CC%81rio-para-OEA-sobre-Mulheres-Encarceradas-no-Brasil-2007.pdf.>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

CERNEKA, Heidi Ann. **Homens que mestruam: considerações acerda do sisema prisional às especialidades da mulher**. Veredas do Direito: Belo Honironte, 2009.

CUNHA, Manuela Ivone P. **O corpo recluído: controlo e resistência numa prisão feminina**. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5240/3/O%20corpo%20reclu%c3%addo.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

CUNHA, Manuela Ivone P. **Malhas que a reclusão tece: questões de identidade numa prisão feminina**. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/5237/4/Malhas%20que%20a%20reclus%c3%a3o%20tece.pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

DAVIS, Angela; DENT, Gina. **A prisão como fronteira: uma conversa sobre gênero, globalização e punição**. Revista Estudos Feministas: Florianópolis, 2003.

FERRARI, Ilka Franco; SIMÕES, Vanessa Fusco Nogueira. **Prisioneiras, filhos e justiça criminal - Mulheres privadas de liberdade e seus filhos: o sistema de justiça criminal em perspectiva**. Psic. Clin., Rio de Janeiro, vol. 31, n. 3, p. 421 – 437, set-dez/2019.

FRANÇA, Marlene Helena de Oliveira. **Prisão, tráfico e maternidade: um estudo sobre mulheres encarceradas**. 2013. 238 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal da Paraí-ba, João Pessoa, 2013.

KARAM, Maria Lucia. **Os paradoxais desejos punitivos de ativistas e movimentos feministas.** Disponível em: <http://www.justificando.com/2015/03/13/os-paradoxais-desejos-punitivos-de-ativistas-e-movimentos-feministas/>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos vivos:análise sociológica de uma prisão de mulheres**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MACHADO VG. **O fracasso da pena de prisão: alternativas e soluções**. Revista Eletrônica Acadêmica de Direito. 2009

MACHADO, Janaise Renate. **O "SER MULHER" NO SISTEMA PRISIONAL**. Florianópolis: UFSC, 2017. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/182163/TCC%20-%20Janaise%20Renate%20Machado.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

MELLO, Kátia Sento Sé. **O sistema prisional brasileiro no contexto da pandemia de COVID-19**. Conexão UFRJ. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2020/03/31/o-sistema-prisional-brasileiro-no-contexto-da-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

O GLOBO. **Sistema penitenciário vive um 'apagão carcerário 2008**. Disponível em: <http://g1.globo.com/noticias/brasil/0,,mul537366-5598,00-sistema+penitenciario+vive+um+apagao+carcerario.html>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

ORSOMARZO, Fernanda; RAMOS, Ana Carlina Bartolamei. **Mesmo que as correntes sejam diferentes, somos todas prisioneiras**. Justificando. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/08/09/mesmo-que-as-correntes-sejam-diferentes-somos-todas-prisioneiras/>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

PEREZ, Fabíola. **Mulheres, tráfico e cárcere: uma luta pela sobrevivência**. R7 Estúdio. 2020. Disponível em: <https://estudio.r7.com/mulheres-trafico-e-carcere-uma-luta-pela-sobrevivencia-14022020>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam**. Rio de Janeiro: Record; 2015.

SCHERER, Zeyne Alves Pires et al . **Mulheres privadas de liberdade: representações sociais de prisão, violência e suas consequências**. Rev. Bras. Enferm., Brasília , v. 73, n. 3,e20180781, 2020 Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672020000300175&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 18 set. 2020. Epub 22-Abr-2020. http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2018-0781.

Souza LAF. **As contradições do confinamento no Brasil uma breve revisão da bibliografia sobre encarceramento de mulheres**. Soc Debate[Internet]. 2016[cited 2018 Dec 11];22(2):127–156. Available from: <http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/1448/949>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção**. Revista Internacional de Direitos Humanos: São Paulo, 2011.

WERMINGHOFF, Thiago Rigo. **A realidade penitenciária brasileira e uma breve evolução histórica de privatizações de presídios**. IX Coimbra Administração 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 8º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

POLÍTICA SOCIAL – EM BUSCA DE UM CONCEITO

SOCIAL POLICY - IN SEARCH OF A CONCEPT

Jiulia Estela Heling[1]
Marina Nogueira Madruga[2]

Recebido em: 15/03/2021
Aceito em: 15/04/2021

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar as primeiras linhas em busca de uma conceituação de política social. A partir de uma análise bibliográfica contemporânea, buscou-se demonstrar que a política social é modalidade de política pública, e que seus vieses são para manutenção do capitalismo. Com as análises realizadas, verificou-se os fatores históricos que contribuíram para a presença de políticas públicas e quais suas características. Ainda, identificou-se que o conceito de política social possui armadilhas e que nela, há uma tentativa de melhoria do bem estar da população, no entanto, a política necessita estar voltada para qualidade de vida. Por fim, pode-se concluir que o que deveria ser um forte instrumento de emancipação social vem sendo utilizado de forma equivocada.

Palavras-chave: Política social; Políticas Públicas; Conceito.

Abstract: This article aims to present the first lines in search of a conceptualization of social policy. Based on a contemporary bibliographical analysis, we sought to demonstrate that social policy is a modality of public policy, and that its biases are for the maintenance of capitalism. With the analyzes carried out, the historical factors that contributed to the presence of public policies and their characteristics were verified. Still, it was identified that the concept of social policy has pitfalls and that in it, there is an attempt to improve the population's well-being, however, the policy needs to be focused on quality of life. Finally, it can be concluded that what should be a strong instrument of social emancipation has been misused.

Keyword: Social policy; Public policy; Concept.

INTRODUÇÃO

O texto objetiva traças as primeiras linhas em busca da conceituação de política social, no entanto, se depara com um primeiro obstáculo: a literatura especializada pouco fala em política social, mas utiliza a expressão políticas públicas. Logo, a partir do levantamento da definição de políticas públicas, se pretendeu chegar à discussão de políticas sociais.

[1] Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Pelotas (ingresso em 2020). Mestra em Política Social e Direitos Humanos (2019) e graduada em Direito (2016) pela Universidade Católica de Pelotas. Integrante do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (GITEP). E-mail: jiuliaestela@hotmail.com
[2] Mestra em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (2020). Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (2016). Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio (2017) e Especialista em Direito Processual Penal pela Faculdade Damásio (2018). Atualmente é advogada - OAB/RS 103.780. Membro do Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (GITEP - UCPEL), e Grupo de Antropologia e Direitos Humanos (GANDH - UCPEL). E-mail: marina_mad@hotmail.com

Como metodologia se recorreu a literatura contemporânea acerca do tema, realizando uma revisão bibliográfica. Parte-se assim da discussão em torno do termo política, uma vez que há distintos sentidos atribuídos a ele, para assim poderemos avançar nas conceituações de políticas públicas e consequentemente introduzir a discussão das políticas sociais.

Vale ressaltar, desde logo, que estas expressões não se excluem ou contradizem, no entanto, não podemos ignorar a diferença existente. Logo ao longo do texto, não trabalhamos como se ambas fossem sinônimas.

Nesse sentido, buscamos avançar na conceituação de políticas sociais traçando um itinerário que parte dos termos: política e políticas públicas, para enfim nos trazer uma dimensão da noção de política social.

DEFININDO O TERMO "POLÍTICA"

Antes de adentrarmos na discussão sobre os conceitos de política pública e política social é necessário refletirmos acerca da ideia de política, tendo em vista que existem definições do termo, sendo esta parte integrante da expressão "políticas públicas", bem como de "políticas sociais".

Segundo Pereira (2008, p. 87) a política tem dois sentidos: um clássico – relacionado com as questões de eleições, outro mais recente – "que se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade".

A partir desta definição, podemos perceber que o sentido clássico oferecido ao termo política está muito relacionado ao direito administrativo e eleitoral, logo, não será objeto de análise no presente trabalho. No entanto, o segundo sentido de "política" já nos é pertinente, pois se refere as ações estatais frente as demandas e necessidades sociais, estas, essenciais para discussão das políticas públicas e sociais. Logo, é sobre este aspecto que o texto irá se debruçar.

De origem grega, a política era associada a *polis* (cidade), e desde seu nascimento "a política constitui uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso caráter conflituoso" (PEREIRA, 2008, p. 88). Para resolver o conflito instalado, existem duas alternativas possíveis: "a) a coerção pura e simples, como acontece nas ditaduras ou nos Estados restritos; e b) a política como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, usado nas democracias ou nos Estados ampliados" (PEREIRA, 2008, p. 89).

Tendo em vista que a coerção pura não apresenta vantagens para resolução do conflito, nos resta a utilização da política como meio democrático, uma vez que a partir desta é possível o

estabelecimento de diálogos envolvendo os interessados no conflito, para maior eficácia da decisão tomada.

Pereira (2008, p. 92) ainda ressalta que "[...] a política na sua configuração recente e restrita tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública."

Deste modo não é possível discutir políticas sociais sem debater o conceito de políticas públicas, uma vez que este termo é mais abrangente, sendo política social mais restrita. É necessário situar o local de análise, para melhor compreensão do objeto, tendo em vista tratar-se de conceitos intimamente relacionados.

POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITO

Para auxiliar na compreensão da expressão "políticas públicas" é essencial nos situarmos de onde surge o conceito, conhecido há poucas décadas. Hoje todos falam sobre ele (embora em muitos casos, sem muita propriedade). Atualmente a expressão política pública "[...] converteu-se em importante indicador das profundas transformações ocorridas no relacionamento entre Estado e sociedade [...]" (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.).

De certo modo, a expressão "políticas públicas" tornou-se algo banalizado. Percebe-se um descrédito por parte dos cidadãos sobre a possível eficácia das políticas implantadas pelos governos quando elencadas como "políticas públicas". Associado a isto, se tem também o desconhecimento da população sobre o real sentido do termo.

Di Giovanni e Nogueira (2013, s.p.) afirmam que "a presença das políticas públicas na vida das sociedades contemporâneas é fato crescente e incontestável", todos estariam de certa forma vinculados as políticas públicas, seriam eles "atores, beneficiários [ou] usuários de alguma política pública" e caso assim não o for, estariam interessados em alguma política pública.

Esta ideia demostra uma dependência da população em relação as políticas públicas, embora grande parte da desta não acredite na capacidade de resolução de seus problemas pelas políticas públicas implementadas ou anunciadas, ainda assim estas são sua esperança de garantir uma melhora em sua qualidade de vida, no âmbito da saúde, educação, moradia, trabalho, etc. Em muitos casos as políticas públicas não sinalizam apenas uma melhora na qualidade de vida de seus beneficiados, mas são o meio de sobrevivência.

A expressão política pública e seus correlacionados começam a fazer parte do vocabulário dos "governos (municipais, estaduais e federal), dos movimentos sociais, das organizações não governamentais, dos sindicatos, dos partidos políticos e, particularmente, da mídia" (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.) nas últimas três décadas. Percebe-se, portanto, que trata-se de um debate extremamente atual e relevante para toda a sociedade.

FATORES HISTÓRICOS QUE CONTRIBUÍRAM PARA A PRESENÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

Di Giovanni e Nogueira (2013, s.p.) apontam que "as políticas públicas são um tipo específico de ação política". Cada sociedade tem uma ligação distinta com as políticas públicas, seja pela escolha ou pelo valor aplicado. Em outras palavras, cada sociedade opta por desenvolver políticas públicas que julga pertinentes para sua realidade, logo elas são distintas entre as diferentes sociedades. Outro fator é o montante de recurso que é destinado para a área das políticas públicas, em alguns lugares o investimento é maior do que em outros, por vários fatores: falta de recurso, número de população que necessita destas políticas, opção governamental. Enfim, cada sociedade tem necessidades distintas e assim sendo, mantem relações distintas com as políticas públicas.

Di Giovanni e Nogueira afirmam que as políticas públicas vêm se tornando cada vez mais presentes nas sociedades contemporâneas, em razão de três principais fatores históricos:

> [...] Desses fatores, três precisam ser considerados com atenção redobrada, pois tiveram maior importância no processo que reconfigurou as sociedades capitalistas do pós-guerra, marcadas pelo aumento do volume e da importância estratégica das intervenções do Estado na vida econômica e social (2013, s.p.).

A partir da explanação dos autores, destacamos um fator de natureza macroeconômica, um fator de natureza política e um de natureza sociocultural. Em relação ao primeiro, observa-se que após duas guerras mundiais, viu-se que o mercado não era capaz de regular a sociedade e manter um equilíbrio entre todos os envolvidos – muitos não eram e ainda não são capazes de se manter sozinhos frente ao mercado, que possui uma lógica denominada como capitalismo selvagem. Como inicialmente defendido, ampliou-se então o poder regulador e intervencionista, atingindo o mercado capitalista (setor econômico), mas também aspectos sociais da vida coletiva.

Em relação ao fator de natureza política, destaca-se que no segundo pós-guerra surgem diversos partidos com inspiração comunista, socialista ou trabalhista. Vistos como uma ameaça ao capitalismo, este reage ofertando serviços na área social. Neste momento as políticas públicas são utilizadas como um meio de contenção da população que reivindica por direitos. Ainda no pós-segunda guerra, retirando retrocessos sociais específicos (como por exemplo: as inúmeras ditaduras ocorridas na América Latina), ocorre à consolidação das democracias, este sendo o pano de fundo perfeito para o crescimento das reivindicações populares.

Enquanto no fator de natureza sociocultural se tem o reconhecimento dos direitos sociais como efetivamente sendo um direito do cidadão. Este movimento vem sendo percebido especialmente, desde a segunda metade do século XX, onde grupos de interesse vem lutando por reconhecimento de direitos. Há uma mobilização por parte da sociedade civil, na luta por reconhecimento de direitos. Logo, questionamos o que é política pública?

AFINAL O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

No senso comum formou-se a ideia de que "políticas públicas seriam intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas" (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.). De certa forma no Estado moderno isso sempre aconteceu, a este respeito Di Giovanni e Nogueira elucidam:

> A partir de segunda metade do século 19, os governos nacionais sempre apresentaram um patamar mínimo de previsão e capacidade de intervenção na vida social. O que houve de novo na realidade das intervenções governamentais a partir do século 20 foram as mudanças ocorridas naquilo que poderíamos chamar de termos-chave desse conceito mínimo: intervenções planejadas, poder público e situações sociais problemáticas (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.).

Referente as intervenções planejadas, tornou-se perceptível que nos Estados contemporâneos a capacidade de planejamento é um ponto positivo, "seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político" (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.).

Quanto ao poder público, ocorreu um "avanço na estruturação republicana da ordem política: coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania" (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.). Tal restruturação teve impactos nas ações governamentais desenvolvidas, bem como alterou a distribuição de poderes dentro do Estado.

Para completar as alterações dos conceitos-chave surgidos a partir do século XX, temos as "situações sociais problemáticas". Com as alterações ocorridas no interior do Estado, a estrutura social também se alterou (em muito, consequência da inovação tecnológica, que ocasionou uma mudança radical). Assim a sociedade tornou-se parte legítima para tencionar e participar da elaboração das agendas públicas (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013). Deste modo, as aspirações dos diretamente interessados (suas necessidades mais urgentes e preferências) tem maior chance de ser contemplada.

Pereira contribui ao conceituar política pública, expondo:

> Política pública [...] não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública* que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2008, p. 94).

Assim sendo, a política pública não é exclusiva do Estado, o cidadão também é capaz de influenciar nas decisões a serem tomadas, no que se refere a prioridades e objetivos. Ainda é possível que ele exerça fiscalização no tocante as políticas públicas aplicadas.

Nesta mesma linha de pensamento, Cavalcanti expressa:

> Eles [Bazua e Valentin] fazem questão de ressaltar que política pública e política governamental não são termos equivalentes. O que os diferencia é que as políticas públicas, enquanto estratégias de ação implementadas por uma organização governamental, devem atender ao interesse público. A política governamental, por seu turno, pode satisfazer interesses privados que não respondam aos interesses do público cidadão. O que impediria a sua classificação como políticas públicas (CAVALCANTI, 2007, p. 21).

A partir do que refletem os autores acima, é possível depreender que não é qualquer ação do governo/Estado que pode ser considerada como uma política pública, pois existem parâmetros que devem ser observados para que seja possível afirmar que determinada ação do Estado configure verdadeiramente uma política pública. Podemos dizer que o que define uma política como sendo pública é o seu alcance final, que deve ser o atendimento do interesse público e não simplesmente interesses privados: "Já Rua [...] chama a atenção para o fato de que '[...] por mais óbvio que possa

parecer, as políticas públicas são 'públicas' e não privadas ou apenas coletivas'" (RUA, *apud* CAVALCANTI, 2007, p. 25).

Podemos dizer ainda, que para uma política ser verdadeiramente pública, ela deve ter como fundamento os direitos sociais. Nesta perspectiva Pereira afirma que "os direitos com os quais as políticas públicas se identificam e devem concretizar, são os *direitos sociais*, que se guiam pelo o princípio da *igualdade*, embora tenham no horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da *liberdade*" (PEREIRA, 2008, p. 102). Assim, uma política que tem originalmente como fundamento um direito individual (não menosprezando a importância destes direitos), não pode ser considerada uma política pública.

Di Giovanni e Nogueira ao tratar do conceito de política social destacam que a estrutura das sociedades contemporâneas exigiu que o conceito de políticas públicas sofresse atualização. Passando a política pública a ser vista como "uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade" (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013, s.p.). Novamente se percebe a importância da participação da sociedade no tocante as políticas públicas (participação que pode se dar em relação a sua elaboração – escolha de prioridades; ou ainda na fase de execução – através da fiscalização constante).

Complementando esta ideia, Pereira traz uma contribuição que nos diz que a política pública é "uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papeis ativos" (2008, p. 96). Revela-se aqui novamente a participação da sociedade, excluindo a ideia de que é apenas o Estado o gerenciador das políticas públicas.

Desta feita as políticas públicas resultam da relação entre Estado e sociedade e tendo duas funções principais: "a) Concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; b) Alocar e distribuir bens públicos" (PEREIRA, 2008, p. 99). A função das políticas públicas é tornar a legislação efetiva, as conquistas sociais já estão positivadas, o que se pretende é a sua materialização, beneficiando aqueles que esperam pelo cumprimento da lei conquistada através de muita luta.

Cavalcanti em sua tese de doutorado faz um vasto apanhado do conceito de políticas públicas e traz grande contribuição quando afirma que:

> As políticas públicas são entendidas como feitas em nome do "público"; a política geralmente iniciada por um governo; as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer (2007, p. 20).

Embora num primeiro momento esta afirmação possa parecer contraditória, ao exposto por Pereira, não o é. Vejamos o que Pereira explica: "[...] política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático [...]" (2008, p. 96).

Convergindo ambas as contribuições, podemos constatar que o governo sempre está presente quando se refere a políticas públicas, é a partir dele que elas são iniciadas. O que pode ocorrer é a delegação de sua execução, esta sim, pode ser realizada pelo setor privado. Sem contar que a sociedade participa (ao menos é o que se espera, bem como o ideal) ativamente na tomada de decisões, o que possibilita uma maior eficácia das políticas públicas implantadas.

O que ocorre é que a política pública necessita do envolvimento do governo, as ações desenvolvidas no âmbito privado não constituem políticas públicas, elas são tidas como formas de caridade. Porém as ações e reivindicações do setor privado são capazes de pressionar o governo para que desenvolva uma política pública que atenda determinada demanda. Trata-se de uma forma de participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas (a escolha por determinado segmento ocorre não por vontade única do governo, mas sim a partir da persuasão da população envolvida na reivindicação).

Alguns visualizam a política pública como resultado da "atividade política dos governos", mas não é só isso, pois atinge demandas externas, provenientes da sociedade, "além de comportar correlação de forças, estratégias de implementação de decisões e a própria implementação com seus respectivos impactos." Assim ela está vinculada a conflito de interesses e "é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos" (PEREIRA, 2008, p. 97).

Após apresentar várias concepções de políticas públicas, Cavalcanti sintetiza dizendo:

> Ainda que sem pretender uma formulação original, e tendo por base as várias definições apresentadas, é possível propor uma síntese dizendo que política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas

> para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos (2007, p. 26).

Coadunando a contribuição de Cavalcanti, Pereira defende que a política pública não é necessariamente ação, ela pode ser uma "não-ação intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência" (PEREIRA, 2008, p. 97). Logo, a política pública não constitui necessariamente um fazer, pode também ser uma inércia e nem por isso perder a característica de política pública.

Retornando a ideia de que "a política social é uma espécie do gênero política pública" (PEREIRA, 2008, p. 92), passamos agora a discussão sobre o que é política social.

O QUE SÃO POLÍTICAS SOCIAIS?

Quanto ao surgimento das políticas sociais, temos a contribuição de Behring e Boschetti que afirmam que

> Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 47).

Não é possível estabelecer um marco para seu surgimento, uma vez tratar-se de um processo natural relativo à evolução das sociedades. É parte integrante do desenvolvimento social.

Não há um conceito na literatura especializada para política social. Pode-se dizer que "a política social é entendida como modalidade de política pública e, [...] como ação de governo com objetivos específicos", isto no âmbito das ciências sociais. Este conceito possui duas armadilhas: "ações de governo" e "com objetivos específicos" (VIANNA, 2002, p.1)

Quanto a "ações de governo" é importante se perguntar que governo? Uma vez que o governo pode ser composto por um regime ditatorial ou democrático, pode ainda uma ação governamental refletir a vontade de uma elite dominante ou ser resultado de interesses coletivos (VIANNA, 2002).

No que consiste a expressão "com objetivos específicos", "[...] faz imensa diferença se a demarcação dos objetivos de determinada ação governamental se dá em circunstâncias democráticas ou autoritárias, se leva em conta interesses amplos ou restritos da sociedade [...]" (VIANNA, 2002, p. 1). É preciso verificar se os objetivos realmente são legítimos.

Na academia se convencionou conceituar política social como sendo "ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social". Este conceito parece muito vago e torna-se necessário explorá-lo. Perguntas como: "a quem proteger? Como proteger? De que proteger?" podem auxiliar para uma maior precisão do conceito (VIANNA, 2002, p. 2).

Nota-se que o conceito de política social é extremamente geral e há uma dificuldade de interpretação, pois as categorias que compõem os conceitos apresentados pela literatura especializada são muito abrangentes. Uma vez que ao definir política social afirmando ser esta a que leva em consideração a proteção social, temos novamente um conceito amplo (no presente escrito não é objetivo avançarmos para este aspecto).

Realizando o caminho inverso do anteriormente apresentado, Carvalho (2010, p. 6) explica que "política social não é necessariamente uma política pública, mas tende a ser na maioria dos casos, pois em diversas esferas, como transporte e segurança pública, o setor privado se exclui". Quando as políticas públicas tem "como foco o Bem-Estar da população são denominadas políticas sociais" (CARVALHO, 2010, p. 6).

Para esta visão o fator determinante para configuração de uma política como sendo social é a tentativa de melhoria do bem estar da população, a política necessita estar voltada para qualidade de vida da população.

Dentre os autores que foram utilizados como base para elaboração desse texto, Carvalho se demonstra o mais crítico em relação as políticas públicas e sociais. Ao falar da relação entre políticas sociais e o capitalismo, sua posição fica destacada. Segundo ele

> A política social é uma política própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas que age sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É, assim, uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para este. Nesse sentido, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho (CARVALHO, 2010, p. 15).

Pode-se a partir daí deduzir que para Carvalho (2010) a realização de políticas sociais tem por objetivo "acalmar" determinada população, para que se mantenha apta para o mercado e tenha condições mínimas de sobrevivência. O Estado se vê obrigado a fornecer algum suporte para conter uma camada da população que se encontra debilitada frente ao capital, não conseguindo sozinha – num primeiro momento, se estabelecer na sociedade. Portanto, a aplicação de políticas sociais tem

por objetivo a manutenção da exploração capitalista e a contenção de insurgências contra o regime capitalista instalado.

Seguindo na sua reflexão, Carvalho aponta ainda que

> Como o capital e o trabalho se constituem nas duas categorias fundamentais do modo capitalista de produção, a política social transita entre ambos. A política social responde às necessidades do capital ao mesmo tempo em que deve satisfazer – com esta mesma resposta – em alguma medida, as necessidades do trabalho. Portanto, a política social está o tempo todo trabalhando na contradição capital-trabalho, tentando buscar certo grau de compatibilidade entre o capital e o trabalho (CARVALHO, 2010, p. 15).

Apresentando de forma bem clara sua ideia, o autor segue apontando ser a política social nada além de

> Um instrumento do sistema capitalista para sua própria manutenção, isto é, manutenção do *status quo.* O papel da política social é aliviar as tensões do sistema capitalista. O executor desta tarefa é o Estado que tem o papel de propiciar a manutenção e evolução do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que deve responder às demandas da sociedade por ser representante desta. Portanto, o papel do estado é 'domar' o capitalismo (CARVALHO, 2010, p. 15).

Isto não significa que as políticas sociais sejam em sua origem ruins ou desnecessárias. O que se objetiva apontar é que o modo como vêm sendo utilizadas e aplicadas não condizem com seus objetivos primeiros. O que deveria ser um forte instrumento de emancipação social é utilizado de forma equivocada, auxiliando na manutenção do *status quo*. Em outras palavras, para o autor a forma com que as políticas sociais vêm sendo aplicadas não auxiliam a longo prazo seus beneficiados, mas fomentam o capitalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, podemos concluir que a tarefa de conceituar política social não é simples e não se torna possível em um escrito tão restrito. Porém, algumas considerações iniciais podem ser apontadas.

Em primeiro lugar é pertinente esclarecer que as noções acerca de política são amplas, mas no que diz respeito a abordagem da política social, o que se torna central é a ideia de política como ação do Estado para atendimento das necessidades da população que se encontra sob seus "cuidados".

Sendo a política social uma espécie da política pública, aquela não contradiz a última. No entanto, tem algumas características próprias que devem ser observadas.

Frente ao apresentado, podemos dizer que política pública é uma ação do governo, ou inércia intencional, que tem por desígnio atender objetivos específicos, que estão relacionados com os interesses públicos. Ainda, que estas políticas são originadas do governo, podendo ser resultado de uma pressão social – uma vez que a sociedade participa do processo de construção das políticas públicas.

No que se refere às políticas sociais, estas como espécie das políticas públicas, são também ação do governo. O que as diferencia é o objetivo final a ser alcançado, que está relacionado com o bem estar da população, visto que o cunho social está imbricado na política.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

CARVALHO, Vitória Echeverria. **Política Social e a diversidade dos Estados de Bem Estar.** 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286384. Acesso em: 15 ago. 2021.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de analise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional.** 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/252127. Acesso em: 15 ago. 2021.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. Introdução. **Dicionário de Políticas Públicas.** São Paulo: Fundap, 2013.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et all. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. **Em torno do conceito de Política Social: notas introdutórias.** 2002. Disponível em: https://docplayer.com.br/709985-Em-torno-do-conceito-de-politica-social-notas-introdutorias.html. Acesso em: 15 ago. 2021.

VERUM
REVISTA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DO DIREITO À MORADIA DIGNA

LAND LEGALIZATION OF SOCIAL INTEREST AS AN INSTRUMENT OF THE RIGHT TO DECENT HOUSING

Priscyla Scuassante[1]

Recebido em: 15/03/21
Aceito em: 15/04/2021

Resumo: A questão fundiária e de ocupação dos espaços rural e urbano, bem como o acesso à moradia no Brasil está entrelaçada com o processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro e a produção de pobreza, segregação e lutas sociais de acesso à terra e à moradia. Considerando que o Brasil é signatário de tratados internacionais, que previa a habitação como pressuposto para a dignidade da pessoa humana e que foram recepcionados pela Constituição Cidadã, a regularização fundiária urbana apresenta-se como um instrumento adequado para equacionar o problema social, habitacional, urbanístico e ambiental proveniente desse crescimento desordenado, com consequente melhoria do ambiente urbano e da qualidade de vida. A regularização fundiária urbana de interesse social é para além da titulação, tendo em vista que abrange aspectos correlatos à uma moradia adequada como medidas de urbanização, ambientais e sociais, buscando garantir o mínimo para uma existência digna, respeitando o local já ocupado, pela população de baixa renda declarados em ato do Poder Público Municipal, garantindo assim, a observância do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Direito Social; Regularização Fundiária; Moradia Digna.

Abstract: The land issue and occupation of rural and urban spaces, as well as access to housing in Brazil, is intertwined with the Brazilian socioeconomic development process and the production of poverty, segregation and social struggles for access to land and housing. Considering that Brazil is a signatory to international treaties, which provided housing as a prerequisite for the dignity of the human person and which were accepted by the Citizen Constitution, urban land regularization presents itself as an adequate instrument to solve the social, housing, urban problem and environmental resulting from this disordered growth, with the consequent improvement of the urban environment and the quality of life. Urban land regularization of social interest goes beyond titling, as it covers aspects related to adequate housing such as urbanization, environmental and social measures, seeking to guarantee the minimum for a dignified existence, respecting the place already occupied by the population. low-income individuals declared in an act of the Municipal Government, thus ensuring the observance of the constitutional principle of human dignity.

Keyword: Social Law; Land Regularization; Decent Housing.

INTRODUÇÃO

A questão fundiária e de ocupação dos espaços rural e urbano, bem como o acesso à moradia no Brasil está entrelaçada com o processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro e a produção de pobreza, segregação e lutas sociais de acesso à terra e à moradia.

[1] Procuradora Efetiva do Município de Linhares/ES (2014); Pós Graduação em Gestão Pública pela Universidade Federal do Espírito Santo (2009); Pós Graduação em Direito do Trabalho pela Faculdade São Geraldo (2009); Graduação em Direito pela Universidade de Vila Velha (2006). Área de atuação: direito público; constituição federal de 1988 e contratos e licitações. E-mail: priscyla.adv@gmail.com

O desenvolvimento do capitalismo no País está marcado pela elevada concentração da renda, e dentre as múltiplas manifestações da questão social decorrentes do capitalismo concentrador de riqueza, encontra-se a condição de acesso à terra e à habitação pelas classes trabalhadoras, que expressa desigualdades de condições habitacionais, condicionando amplas parcelas da população a moradias extremamente precárias.

À medida que o capitalismo se consolidava nas cidades brasileiras, o processo de exclusão territorial tornava-se cada vez mais visível. Os diversos problemas sociais e urbanos relacionados com a pobreza, o desemprego e a segregação urbana, empurravam para os bairros periféricos as classes menos favorecidas que, inicialmente, se alojavam em mocambos, cortiços, casas de cômodos e outras formas precárias de moradia.

A década de 1980 do século XX caracterizou-se pelas reivindicações, com o surgimento de vários movimentos sociais em prol de uma reforma urbana e da formulação de leis e políticas mais equitativas, bem como da redemocratização brasileira.

Como fruto dessa luta promovida pelos partidos socialistas e Movimento dos Sem Teto, em 1988 entrou em vigor a nova Constituição Federal, contendo um capítulo relativo à Política Urbana e o princípio da dignidade da pessoa humana como norteador do ordenamento jurídico.

Contudo, somente com a Emenda Constitucional n. 26/2000, o direito à moradia passou a constar explicitamente no rol dos direitos sociais previstos na Constituição Cidadã.

Para doutrina é claro que não basta entregar o título, mas garantir uma moradia digna prevista tanto pela Constituição Federal de 1988, quanto nos diversos documentos da ONU, os quais o Brasil é signatário.

Desse modo, além do título de propriedade, a moradia digna tem a ver com o acesso aos serviços públicos, tais como água, luz, transporte, unidades de saúde, educação e de assistência social, dentre outros, por aqueles que ocupam territórios de forma irregular.

Nesse sentido, a Lei Federal n. 10.257/2001 a qual instituiu o Estatuto da Cidade, prevê, nas palavras de Pereira (2003, p. 13), que: “O capítulo das diretrizes gerais define o objetivo da política urbana, qual seja, o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo o parcelamento do solo urbano que tem por exemplo a regularização fundiária”.

A regularização fundiária de interesse social é uma das modalidades de regularização fundiária prevista na Lei Federal n. 13.465/2017 que tem por objetivo legalizar a permanência de

populações de baixa renda, moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei municipal, para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária, observando assim, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA

O processo de urbanização no Brasil teve início no século XX e de forma desordenada, em razão de eventos históricos ocorridos como a libertação dos escravos, com assinatura da Lei Áurea em 1888, bem como a migração e o êxodo rural.

Lehfeld (1988) ensina que, como a maior parte da população era formada por escravos que viviam com os seus senhores, o direito à moradia não era prioridade.

Com a libertação dos escravos, estes continuavam privados do acesso à moradia, tendo em vista que vigorava no país a Lei n. 601 de setembro de 1850, conhecida como a Lei das Terras, a qual estabelecia critérios para aquisição, sendo possível ser proprietário somente quem pagasse pelas terras, o que impedia o acesso aos ex-escravos. Nas palavras de Lehfeld (1988, p. 07):

> [...] **E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construírem suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc.** Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. (...) (Grifos meus)

Os centros urbanos não estavam preparados para recepcionar um grande número de pessoas, ocasionando problemas de trabalho, moradia, educação, saúde, dentre outras necessidades humanamente básicas e sociais.

Pequeno (2008) explica que foi nesse contexto que surgiram as áreas irregulares e os aglomerados urbanos. Buscava-se a solução para uma vida melhor na cidade, entretanto, não se tinha onde morar, e a partir disso foram se formando os cortiços, favelas, ocupação de áreas ilegais, de preservação ambiental, etc.

A habitação se tornou, portanto, uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado, pois o desenvolvimento das cidades brasileiras não comportou, espontaneamente, a inclusão de todos ao acesso à moradia.

O DIREITO À MORADIA DIGNA PREVISTO PELA ONU E PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Considerando que o Brasil é signatário de tratados internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, datada de 1948, já previa a habitação como pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

A Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos – HABITAT I (1976) – estabeleceu o direito à moradia adequada como um direito básico da pessoa humana e a Agenda HABITAT II (1996) estabeleceu importantes diretrizes que podem ser utilizadas para elaboração de políticas públicas, conforme artigo 13:

> Reafirmamos somos guiados pelos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso em assegurar a plena implementação dos Direitos Humanos estabelecidos em instrumentos internacionais, incluindo o Direito à Moradia como está na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Internacional pela Eliminação de Todos as Formas de Discriminação Contra a Mulher e na Convenção dos Direitos da Criança, levando em conta que o Direito à moradia adequada, na forma como está incluído nos instrumentos internacionais mencionados acima, deve ser implementado progressivamente. Reafirmamos que todos os Direitos Humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados (INÁCIO, 2002, p. 38).

A mais recente Agenda HABITAT III reafirma o compromisso com o desenvolvimento de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis. Nesse sentido, destacam-se dois itens da nova Agenda urbana:

> 11. Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como "direito à cidade", em suas legislações, declarações políticas e estatutos.
> 12. Nosso objetivo é alcançar cidades e assentamentos humanos onde todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, orientadas pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais

> de direitos humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005. Baseia-se também em outros instrumentos, como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

Oportuno ressaltar que a década de 80 do século passado foi marcada por grande movimentos sociais que reivindicavam vários direitos, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988, que previa de forma implícita o direito à moradia.

O referido direito somente foi explicitado com advento da Emenda Constitucional n. 26, de 2000, sendo inserido no rol dos direitos sociais. E um dos motivos para inclusão do direito à moradia na Constituição foi a associação direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Para Sarlet (2011, p. 80):

> O nosso constituinte de 1988 [...] além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício de poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui em si a finalidade precípua, e não o meio da atividade estatal.

Isso significa reconhecer o ser humano como o centro e o fim do direito, sendo o valor supremo da Carta Magna. De acordo com Alexandre de Moraes (2002, p. 128):

> A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Por tal razão é considerado como princípio norteador das políticas públicas, uma vez que é dever do Estado criar ações e programas visando a proteção do ser humano contra qualquer tipo de tratamento degradante e discriminação odiosa, assegurando-o condições materiais mínimas de sobrevivência, sem as quais não há que falar em dignidade humana. Para Luis Roberto Barroso (2009, p. 158):

> [...] a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial. Para ser livre, igual e capaz de

> exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares. O direito ao mínimo existencial não é, como regra, referido expressamente em documentos constitucionais ou internacionais, mas sua estatura constitucional tem sido amplamente reconhecida. E nem poderia ser diferente. O mínimo existencial constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais em geral e seu conteúdo corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública.

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

A desigualdade social e de distribuição da riqueza é vista no processo de urbanização das cidades, através da falta de planejamento que sempre vigorou, refletindo na formação de cidades formais ou informais. Segundo Maricato (2009, p. 269):

> Em 1940, o Brasil tinha 30% da população vivendo nas cidades. Em 2000, essa população chegou a 81%, com quase 130 milhões de moradores urbanos, caracterizando um processo rápido de urbanização do país, que aconteceu especialmente durante o século XX.

Tartuce (2018) explica que os problemas atuais no âmbito urbano refletem os problemas do passado, em que a ênfase das políticas públicas nunca foi relacionada ao acesso digno a moradia, mas sim ao crescimento econômico, fazendo com que, em certo momento da história, surgisse uma preocupação do legislador em buscar uma regularização possível dessas áreas precárias.

Considerando a ausência de políticas públicas efetivas, observa-se o crescimento da população que vive em loteamentos irregulares, aqueles que tem pendências burocráticas no trâmite da legalização perante o ente público; ou clandestinos, que carecem de qualquer formalização legal.

O instrumento adequado para equacionar este problema social, habitacional, urbanístico e ambiental é a regularização fundiária, que visa à permanência da população no local em que estabeleceram moradia, legalizando as áreas urbanas ocupadas informalmente, com consequente melhoria do ambiente urbano e da qualidade de vida.

Sobre o respeito ao local em que se estabelece moradia, o professor Santos (2002, p. 10) refere-se ao território que deve ser entendido como aquele usado e que carrega a identidade daquela localidade; é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Em que pese essa importância, o fato é que o Poder Público dificilmente assegura esse direito visto que parcela considerável da população vive em espaços precários, e a circulação das

pessoas pelos espaços públicos é marcada por segregações socioespaciais motivadas por preconceito e discriminações de gênero, etnia, sexual, entre outros.

Nesse sentido merece destaque a definição doutrinária do autor Alfonsin (2001) o qual explica que a regularização fundiária é um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Canuto (2010) argumenta que morar é uma necessidade básica de qualquer pessoa, pois viver é ocupar um espaço no território, razão pela qual o direito à moradia depende de uma atuação forte do Poder Público, uma vez que esse Poder também é responsável pelo saneamento básico, manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, além dos serviços básicos essenciais e todos esses fatores atrelados trazem a dignidade para cada cidadão.

Dessa forma, verificam-se vastos pontos positivos que a regularização fundiária representa no cenário brasileiro, pois a partir dela têm-se a concretização do direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, além de oportunizar que a população carente exerça seu direito à propriedade (BRASIL, 1988).

Melo (2010) destaca, inclusive, que a regularização fundiária é uma forma de diminuir as desigualdades sociais, que só poderá se concretizar no momento em que estiver garantido o direito à moradia aos mais necessitados, uma vez que a moradia digna eleva o pleno desenvolvimento do indivíduo, assegurando-lhe ainda um adequado nível de vida.

O conceito legal previsto no decreto Federal nº 9.310/2018 define a regularização fundiária urbana (REURB) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

A Lei Federal n. 13.465/2017 que trata da regularização fundiária prevê duas modalidades para a REURB: a de interesse social (REURB-S) ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal; e a de interesse específico (REURB-E), que abrange os demais núcleos urbanos informais que não se qualificam como REURB-S.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2014), a regularização fundiária urbana de interesse social aplica-se aos assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, e que atendam a uma das seguintes situações: estejam ocupados de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos; estejam localizados em Zona Especial de Interesse Social (Zeis); ou nas situações de áreas públicas declaradas para fins de interesse social em decorrência de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Lígia Melo (2010) destaca também que a regularização fundiária de interesse social é uma excelente alternativa de investimento e de inclusão social, pois assim a área urbana poderá ser usufruída de forma responsável, envolvendo toda a comunidade, fazendo com todos participem e se responsabilizem pela regular utilização da área conquistada.

Nota-se que a regularização fundiária urbana de interesse social é para além da titulação, abrangendo os aspectos correlatos à uma moradia adequada como medidas de urbanização, ambientais e sociais, buscando garantir o mínimo para uma existência digna, respeitando o local já ocupado, pela população de baixa renda declarados em ato do Poder Público Municipal, observando assim, ao princípio da dignidade da pessoa humana, conforme determinação constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cediço que o processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma desordenada, tendo em vista a ocorrência de diversos fatores que contribuíram para essa realidade, motivo pelo qual durante várias décadas o direito à moradia não foi prioridade do Estado brasileiro.

Com o advento da emenda constitucional n. 26/2000 o direito à moradia passou a constar no rol dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988 e, considerando que o princípio norteador da Constituição Federal é o da dignidade da pessoa humana, passou-se então a falar em moradia digna, alinhando-se assim, com os diversos tratados internacionais da ONU, os quais o Brasil já era signatário.

Para que a moradia seja considerada digna é necessário que se garanta aos territórios já ocupados por população predominantemente de baixa renda acesso aos serviços públicos básicos como saúde, educação, transporte e lazer.

O decreto Federal n. 9.310/2018, o qual regulamenta a Lei Federal n. 13.465/2017, define a regularização fundiária urbana (REURB) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento

territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes, prevendo duas modalidades, sendo uma delas a de interesse social (REURB-S).

Dessa forma, a regularização fundiária de interesse social mostra-se como um instrumento jurídico capaz de atender aos anseios constitucionais, uma vez que legaliza as áreas ocupadas de forma ilegal e garante o acesso aos serviços públicos básicos a população de baixa renda definida por ato do Poder Executivo Municipal.

REFERÊNCIAS

AGENDA HABITAT III. ONU-HABITAT lança versão em português da Nova Agenda Urbana. Disponível em <http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/nua-portuguese-brazil.pdf>. Acesso em 20 de set 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html >. Acesso em 20 de ago 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto Federal n. 9.310/2018**. Brasília: Senado Federal, 2020.

_____. **Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850.** Dispõe sobre terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>, acesso em: 20 de ago 2020.

_____. **Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>, acesso em: 20 de ago 2020.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; entre outros.

Disponívelem:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/l13465.htm>, acesso em: 20 de ago 2020.

_____. Ministério das Cidades. Cartilha de Curso a Distância: **Planos Locais de Habitação de Interesse Social.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em<http://new.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf> Acesso em 12 ago 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Publicado em: 03/08/2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social. Acesso em: 02 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, a. 34. n. 133 jan./mar., 1997. Disponível em http// www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198. Acesso em: 03 maio. 2019.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: Wanderley, Luiz. E. e Wanderley, Mariângela B. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social**: dificuldades e perspectivas para o Ente municipal. Brasília: CNM, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. Série Estatística & Informações, n. 6. Belo Horizonte: FJP/Diretoria de Estatística e Informações, 2018. Disponível em:<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficithabitacional-no-brasil-3>. Acesso em: 20 ago 2020.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 2002.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vivido. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 72, p. 23-52, nov. 2002.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEHFELD. Neide A. de Souza. A política habitacional brasileira: alternativas de reequacionamento. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano IV, n. 11, abril/1983.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida**. Direito Administrativo, Política e Políticas públicas**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 07 abr. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47623&seo=1>. Acesso em: 04 maio 2019.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio de regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2002. p. 128. NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <http:/www.onu-brasil.org.br/documentos direitos humanos>. Acesso em: 20 de ago 2020.

PANSIERI, Flávio. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, José Rodrigues de. (Org.) **Constituição e estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAZ, R. D. O.; TABORDA, K. J; **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas**. Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades. 2010.

ROLNIK, R. **Para além da lei**: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2012.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade: análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, v. 23, n. 03, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800. Disponível em: https://periodicos.unifor.br/rpen/article/download/7800/pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

WOLF, Guilherme Eidelwein. A regularização fundiária urbana no Brasil e seus instrumentos de alcance: Notas introdutórias acerca do direito fundamental à moradia frente às políticas públicas de regularização fundiária. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/22699. Acesso em: 20 abr. 2020.