

*Organizador*  
**Jader Luís da Silveira**

# **DEMANDAS E DESAFIOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS**

**Volume 4  
2022**



*Organizador*  
**Jader Luís da Silveira**

# DEMANDAS E DESAFIOS NAS POLITICAS PUBLICAS E SOCIAIS

Volume **4**  
2022

© 2022 – Editora MultiAtual

[www.editoramultiatual.com.br](http://www.editoramultiatual.com.br)

editoramultiatual@gmail.com

**Editor Chefe e Organizador:** Jader Luís da Silveira

**Editoração e Arte:** Resiane Paula da Silveira

**Capa:** Freepik/MultiAtual

**Revisão:** Respectiveos autores dos artigos

### **Conselho Editorial**

Ma. Heloisa Alves Braga, Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, SEE-MG

Me. Ricardo Ferreira de Sousa, Universidade Federal do Tocantins, UFT

Me. Guilherme de Andrade Ruela, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF

Esp. Ricael Spirandeli Rocha, Instituto Federal Minas Gerais, IFMG

Ma. Luana Ferreira dos Santos, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC

Ma. Ana Paula Cota Moreira, Fundação Comunitária Educacional e Cultural de João Monlevade, FUNCEC

Me. Camilla Mariane Menezes Souza, Universidade Federal do Paraná, UFPR

Ma. Jocilene dos Santos Pereira, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC

Esp. Alessandro Moura Costa, Ministério da Defesa - Exército Brasileiro

Ma. Tatiany Michelle Gonçalves da Silva, Secretaria de Estado do Distrito Federal, SEE-DF

Dra. Haiany Aparecida Ferreira, Universidade Federal de Lavras, UFLA

Me. Arthur Lima de Oliveira, Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do RJ, CECIERJ

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S587d Silveira, Jader Luís da  
Demandas e Desafios nas Políticas Públicas e Sociais - Volume 4 /  
Jader Luís da Silveira (organizador). – Formiga (MG): Editora  
MultiAtual, 2022. 97 p. : il.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89976-48-6

DOI: 10.5281/zenodo.6408320

1. Demandas. 2. Desafios. 3. Políticas Públicas. 4. Políticas Sociais.  
I. Silveira, Jader Luís da. II. Título.

CDD: 362

CDU: 36

*Os artigos, seus conteúdos, textos e contextos que participam da presente obra apresentam responsabilidade de seus autores.*

Downloads podem ser feitos com créditos aos autores. São proibidas as modificações e os fins comerciais.

Proibido plágio e todas as formas de cópias.

Editora MultiAtual  
CNPJ: 35.335.163/0001-00  
Telefone: +55 (37) 99855-6001  
[www.editoramultiatual.com.br](http://www.editoramultiatual.com.br)  
[editoramultiatual@gmail.com](mailto:editoramultiatual@gmail.com)  
Formiga - MG

Catálogo Geral: <https://editoras.grupomultiatual.com.br/>

Acesse a obra originalmente publicada em:  
<https://www.editoramultiatual.com.br/2022/04/demandas-e-desafios-nas-politicas.html>







**AUTORES**

**CAIO CÉSAR GONÇALVES DE SOUZA  
CASSIUS ASSUNÇÃO MARTINS  
DEUZILENE PEDRA VIEGAS-ARAGÃO  
MARIA LINDACI DE SOBRAL SOARES  
PRISCILA SANARA DA CUNHA  
ZULENE MUNIZ BARBOSA**

## APRESENTAÇÃO

As políticas são denominadas “públicas” porque devem atingir o público. O governo tem a responsabilidade de garantir que essas políticas beneficiem efetivamente todas as camadas da população. Elas são consequências de demandas apresentadas pela sociedade, nas mais diversas áreas. Sendo assim, podemos afirmar que políticas públicas é “o Estado em ação”, ou seja, é quando o Estado implanta projetos de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade.

As demandas sociais tornam-se cada vez maiores em função da desresponsabilização do Estado, por omissão de serviços essenciais, o que gera uma tensão social latente. O terceiro volume da obra “Demandas e Desafios nas Políticas Públicas e Sociais” foi concebida diante artigos científicos especialmente selecionados por pesquisadores da área.

Os conteúdos apresentam considerações pertinentes sobre os temas abordados diante o meio de pesquisa e/ou objeto de estudo. Desta forma, esta publicação tem como um dos objetivos, garantir a reunião e visibilidade destes conteúdos científicos por meio de um canal de comunicação preferível de muitos leitores.

Este segundo e-book conta com trabalhos científicos da área de Políticas Públicas e Sociais, aliados às temáticas das práticas ligadas a a inovação e aspectos que buscam contabilizar com as contribuições de diversos autores. É possível verificar a utilização das metodologias de pesquisa aplicadas, assim como uma variedade de objetos de estudo.

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1</b> MEIO AMBIENTE E POVOS INDÍGENAS NA DITADURA MILITAR E GOVERNO BOLSONARO: UM PARALELO <i>Cassius Assunção Martins</i>	<b>8</b>
<b>Capítulo 2</b> O SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO <i>Maria Lindaci de Sobral Soares</i>	<b>26</b>
<b>Capítulo 3</b> A GESTÃO DE RISCOS EM ORGANIZAÇÕES DE SEGUIMENTO HOSPITALAR: DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA <i>Priscila Sanara da Cunha</i>	<b>40</b>
<b>Capítulo 4</b> COMUNICAÇÃO POLÍTICA: AGENDAMENTO E A OPINIÃO PÚBLICA <i>Caio César Gonçalves de Souza</i>	<b>58</b>
<b>Capítulo 5</b> NORBERTO BOBBIO E A 'POLÍTICA': ENTRE A FILOSOFIA E A CIÊNCIA POLÍTICA <i>Caio César Gonçalves de Souza</i>	<b>68</b>
<b>Capítulo 6</b> O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL COMO POSSIBILIDADE DE ACESSO A DIREITO: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE RURAL PAQUATIUA – ALCÂNTARA/MA <i>Deuzilene Pedra Viegas-Aragão; Zulene Muniz Barbosa</i>	<b>79</b>
<b>CURRÍCULOS DOS AUTORES</b>	<b>95</b>



**Capítulo 1**

**MEIO AMBIENTE E POVOS  
INDÍGENAS NA DITADURA  
MILITAR E GOVERNO  
BOLSONARO: UM PARALELO**  
**Cassius Assunção Martins**



## MEIO AMBIENTE E POVOS INDÍGENAS NA DITADURA MILITAR E GOVERNO BOLSONARO: UM PARALELO

**Cassius Assunção Martins**

*Sob graduação em Psicologia pelo Departamento de Saúde do Centro Universitário do Norte (UNINORTE), Amazonas, Manaus.*

*Email: csamartins2000@gmail.com*

**Resumo:** Desde as tentativas frustradas da construção de uma rodovia para interligar a região Norte com as demais regiões do país no período militar, houve demasiado incentivo em explorar e “colonizar” áreas florestais para o avanço de latifúndios e da indústria. No atual governo, Bolsonaro facilita a instalação de fazendas e a exploração de terras indígenas com objetivos econômicos. Este trabalho faz uma comparação das políticas públicas para o meio ambiente e povos indígenas durante o período de seus respectivos governos.

**Palavras-chave:** Ditadura. Bolsonaro. Meio Ambiente. Povos Indígenas.

**Abstract:** Since the unsuccessful attempts to build a highway to connect the North region with the other regions of the country during the military period, there was too much incentive to explore and “colonize” forest areas for the advancement of large estates and industry. In the current government, Bolsonaro facilitates the establishment of farms and the exploitation of indigenous lands for economic purposes. This work makes a comparison of public policies for the environment and indigenous peoples during the period of their respective governments.

**Keywords:** Dictatorship. Bolsonaro. Environment. Indigenous People.

### INTRODUÇÃO

Desde da colonização, o Brasil sofre com a exploração exacerbada de seus recursos naturais devido a mentalidade extrativista vigente e o extermínio de seus povos originários, que lutam para proteger suas terras em uma guerra que perdura até hoje (MENDES, 2017). Em um panorama histórico, as primeiras explorações de recursos ambientais no Brasil foram realizadas pela Coroa Portuguesa ao estabelecer as sesmarias ao longo da costa nordestina, que tinham como prática a queima da floresta para fertilizar seu solo para produção agrícola. Contudo, essa prática era

aplicada sem nenhuma preocupação com seu uso racional, com intuito de controlar a água, minério e a madeira, assim como o conhecido pau-brasil que já era utilizado por indígenas nas confecções de suas armas, roupas e pinturas (CÂMARA, 2013). Logo em seguida, os lusitanos começaram a se aproveitar da mão de obra escrava indígena (PRADO JÚNIOR, 1961). Nesse período, a escravidão foi adotada em larga escala, e, entre 1540 a 1570, em São Vicente e Pernambuco, foram instalados mais de trinta engenhos onde trabalhavam milhares de índios escravizados (FILHO; FREIRE, 2006). Mesmo com dados historiográficos ainda há negacionistas que, segundo Dias (2019), há no Brasil sempre houve “uma tradição historiográfica que nega a existência da escravidão indígena” (DIAS, 2019, p. 246).

Apenas recentemente tivemos avanços na luta de reconhecimento dos direitos indígenas como seres humanos, que têm uma subjetividade, uma cultura, uma crença e uma sociedade:

Uma das principais conquistas do movimento indígena contemporâneo, após a promulgação da Constituição de 1988 (CF88), foi o fim do regime tutelar e o reconhecimento da plena cidadania deles, baseada no respeito à sua organização social, costumes, tradições, crenças, língua, manifestações culturais, tendo no direito originário a seus territórios tradicionais, e no usufruto dos bens comuns, um de seus pilares (ROCHA *et al.*, 2019, p. 384).

Os povos indígenas têm uma relação intrínseca com a natureza pelo fato de que “se os territórios indígenas são tão ricos em recursos é porque durante séculos eles têm interagido com a natureza de maneira harmoniosa, alcançando um conhecimento que lhes tem permitido levar adiante um uso sustentável de recursos” (CAVALLO, 2018, p. 358). Entretanto, tal relação harmoniosa com a natureza vem sendo subjugada por uma visão eurocêntrica de forma hegemônica, que criam “representações, saberes, identidades, hierarquias, disciplinas e prescrições opressivas e restritivas à autonomia dos povos e territórios colonizados” (OLIVEIRA *et al.*, 2017, p. 151). Os ataques aos povos indígenas e ao meio ambiente não são de agora, eles fazem parte da história precoce do Brasil, que perdurou e se intensificou durante a ditadura militar em prol do que eles chamavam de *Brasil Grande* (MENEZES, 2007).

Através do método qualitativo, dentro de uma pesquisa de revisão bibliográfica, pretende-se realizar uma análise paralela entre as ações políticas durante a ditadura

militar e o atual governo Bolsonaro quanto às políticas de proteção ambiental e povos indígenas. De acordo com Martins (2004) “na sociologia, como nas ciências sociais em geral, diferentemente das ciências naturais, os fenômenos são complexos, não sendo fácil separar causas e motivações isoladas e exclusivas” (MARTINS, 2004: 291). Para esta autora, dentro da pesquisa sociológica, a neutralidade não tem como existir. O método qualitativo trata as investigações de unidades sociais em sua totalidade, através de uma flexibilidade, incorporando dados mais adequados ao que se propõem observar, permitindo críticas, generalizações, subjetivações através de seu caráter narrativo e descritivo: “A variedade de material obtido qualitativamente exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva” (MARTINS, 2004, p. 292).

Este trabalho se divide em três partes. A primeira foca na Ditadura Militar e seus planos para a economia; a segunda destaca a construção da rodovia Transamazônica e seus impactos em terras indígenas; e a terceira evidencia atitudes do atual governo Bolsonaro na questão ambiental e indígena, estabelecimento um paralelo quanto o governo militar.

## **DITADURA MILITAR, MEIO AMBIENTE E POVOS INDÍGENAS**

A Ditadura Militar (1964-1985) se dividiu em três ciclos repressivos: o primeiro ciclo teve como objetivo retirar políticos envolvidos com o governo anterior de João Goulart e reprimir trabalhadores camponeses; o segundo constituía em um desmantelamento da democracia; por fim, o terceiro envolvia o estabelecimento do AI-5 (Ato Institucional, n. 5), que explicitamente instituía aos opositores do governo violência física e tortura (PRIORI *et al.*, 2012). Houve um declínio dos direitos sociais e trabalhistas devido ao avanço do lucro capitalista, que degradou e flexibilizou as condições de trabalho pela necessidade do acúmulo de capital. Vale lembrar que o golpe ocorrido em 1964 foi “apoiado pelo imperialismo americano, pelos setores conservadores da alta hierarquia da Igreja Católica, pela burguesia internacional e nacional (industrial e financeira, assim como os grandes proprietários de terras)” (LARA; SILVA, 2015, p. 277).



Durante o período ditatorial (1964-1985) o Brasil combinou a repressão civil e política com o alto desenvolvimento econômico industrial às custas do arrocho salarial dos trabalhadores, que aumentou significativamente a desigualdade social no país. Neste contexto, os grupos golpistas festejavam investimentos estrangeiros de empresas de países desenvolvidos, sem qualquer obrigação ou preocupação com os impactos socioambientais que elas poderiam causar no país. Neste pacote, havia a ocupação da Amazônia através de incentivos fiscais e a *revolução verde* na agricultura (PEREIRA, 2014). Para Miranda (2018), em sua tese “Ditadura Militar e Amazônia: Desenvolvimentismo, representações, legitimação política e autoritarismo nas décadas de 1960 e 1970”, a ditadura tinha um projeto político e econômico autoritário para a região Amazônia com empreitadas desenvolvimentistas. Assim como para Maciel (2014), o regime militar estava preocupado em transformar o tesouro nacional em capital financeiro com a crescente internacionalização da economia e a presença de empresas estrangeiras através do lucro privado e a “superexploração do trabalho como requisito fundamental da acumulação capitalista” (MACIEL, 2014, p. 66). Tirando o fato de que, os militares tinham a lógica de que estavam sob constante ameaça comunista dentro do período da Guerra Fria e, naquela época, a região amazônica era pouco povoada, então, para garantir a segurança nacional, criaram o lema “*integrar para não entregar*”, levando soberania à tal região através da exploração de seus recursos naturais sem nenhum tipo de valorização, tanto que o seu próprio slogan denunciava isto: “*exportar é o que importa*” (MACIEL *et al.*, 2019).

O regime militar elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha uma política de eliminar tudo aquilo que era considerado um entrave ao crescimento econômico, que negava a Reforma Agrária em prol da modernização do setor agropecuário, o que apressava as tentativas de industrialização e urbanização que estavam seguindo seu curso naturalmente. Este modelo econômico do governo militar consolidou “uma estrutura fundiária social e ambientalmente perversa, pois concentrava ainda mais a propriedade da terra e promovia a degradação ambiental do território” (NASCIMENTO, 2009, p. 732). Para Nunes e Silva (2014), a preocupação do regime militar era valorizar os interesses das elites industriais.

## A rodovia transamazônica e os conflitos ambientais

A Rodovia Transamazônica (BR-230) surgiu por duas razões principais: 1) A rodovia seria uma alternativa de combate aos problemas sociais causados pelas secas nordestinas e; 2) Aumentaria a densidade demográfica da região amazônica, no norte do país, na época pouco habitado, assim como facilitar a integração com o resto da nação, além do motivo mais óbvio que seria buscar o desenvolvimento econômico (MENEZES, 2007). Em sua dissertação, Menezes (2007) explora como a construção da Transamazônica foi utilizada em propagandas do governo militar; muitas manchetes e notícias da época glorificavam sua construção como um marco da “*última grande aventura do século*” ou mais ousado ainda: a “*maior aventura vivida por um povo na face da terra*”, porque estava na Transamazônica o ambicioso sonho de um “Brasil grande”, ou seja, um “Brasil potência” (MENEZES, 2007, p. 7). A Transamazônica era uma esperança de “levar civilização para a selva”, que com o tempo a conquista do espaço levaria à transformação da cultura e da paisagem, justificado com outro tema bastante conhecido: *Brasil, ame-o ou deixe-o* (DE SOUZA, 2020).

A Rodovia Transamazônica fazia parte do Plano de Integração Nacional (PIN) que previa interligar a Região Norte com a Região Nordeste, na qual “ao propor a ocupação da Amazônia como resposta à seca nordestina de 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN) reiterava e formalizava a tradicional solução brasileira às tensões sociais no campo: a expansão da fronteira agrícola” (MARTINE, 1982, p. 53). Menezes (2007) destaca que a povoação ao longo da rodovia ficou de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para Braga (2012), o que acentuou ainda mais a desigualdade social e a exploração sexual de mulheres e crianças foram conflitos pela terra com latifundiários, que privilegiavam o grande agronegócio, com o objetivo de atrair investidores nacionais e estrangeiros, aumentando o desmatamento e a exploração social na região amazônica.

De acordo com Meireles Filho (2014), o desmatamento exacerbado da Amazônia é uma herança da ditadura brasileira até porque o “desmatamento prossegue como sinonímia de progresso” (MEIRELES FILHO, 2014, p. 222). O governo militar, como detentores do poder econômico e político, controlava territórios

que lhe interessavam, abrindo espaço para inevitáveis conflitos ambientais, o que para Zhouri e Laschefski (2010), ao estudarem a fundo esses conflitos, ressaltaram que eles são, na verdade, práticas de apropriação, podendo ser técnicas, culturais e sociais.

Apesar do interesse do governo brasileiro vigente da época ser a busca pelo desenvolvimento econômico, a Transamazônica causou sérios problemas ambientais e sua colonização agrícola foi um fracasso devido suas peculiaridades ambientais não terem sido profundamente pesquisadas. Todavia, isto não impediu o avanço territorial agrícola nessas terras. Posteriormente, durante o período chamado “milagre econômico”, os setores bancários, mineradores, transportadores e construtores retomaram seus interesses no investimento da devastação da floresta amazônica para implementar projetos como a criação de gado. Para Kohlhepp (2002) esse processo promoveu uma rápida expansão do desmatamento pelas queimadas promovidas pelas próprias fazendas de criação de gados, que causaram danos irreversíveis ao ecossistema, além de ter gerado sérios conflitos de terras entre colonos e povos indígenas. O trajeto da Transamazônica passaria por diversos territórios indígenas, os quais removidos coercitivamente —, tal qual aconteceu com os povos Jurunas e outras 29 etnias das margens da rodovia (DEMETRIO; KOZICKI, 2019).

### **A questão indígena**

Esse avanço desenvolvimentista sobre a região amazônica, segundo Passos e Bonetti (2017), gerou fortes conflitos fundiários em terras indígenas, visto que as terras indígenas são o centro de disputas pelo desenvolvimento, no qual os costumes e a cultura indígena são vistos como entraves por não seguirem a lógica que se baseia o crescimento econômico das elites nacionais. O genocídio indígena no contexto brasileiro tem forte influência do que Herculano (2008) nomeia de “*racismo ambiental*”:

(...) um tipo de desigualdade e de injustiça ambiental muito específico: o que recai sobre suas etnias bem como sobre todo grupo de populações ditas tradicionais – ribeirinhos, extrativistas, geraizeiros, pescadores, pantaneiros, caiçaras, ciganos, comunidades de terreiro, faxinais, quilombolas etc. – que têm se defrontado com a “chegada do estranho”, isto é, de grandes empreendimentos



desenvolvimentistas – barragens, projetos de monocultura, carcinicultura, maricultura, hidrovias e rodovias – que os expõem de seus territórios e desorganizam suas culturas, seja empurrando-os para as favelas das periferias urbanas, seja forçando-os a conviver com um cotidiano de envenenamento e degradação de seus ambientes de vida (HERCULANO, 2008, p. 16).

Segundo Ailton Krenak, durante a ditadura as lideranças indígenas tiveram a necessidade de confrontar aquele governo, havia um “reformatório” que o autor denomina de Presídio Krenak, que foi utilizado para capturar índios, que posteriormente seriam transformados em soldados com o objetivo de prender e vigiar seus irmãos (MILANEZ *et al.*, 2019). Para Campos (2013) o Presídio Krenak sofreu diversas denúncias de violação aos direitos humanos, chamados até de *Campos de concentração étnicos*, onde os indígenas eram condenados à trabalhos forçados e sofriam constantes torturas, sendo um dos motivos: o conflitos de terras. Os grupos indígenas foram sendo massacrados por interesses privados que tinham o Estado como aliado exponencial para impor seu poder. Nestes campos, eles eram conduzidos a desenvolver o gosto pelo trabalho, como a agricultura e as indústrias rurais, ignorando completamente os interesses das sociedades indígenas em prol de um enquadramento nos padrões do capitalismo (SANT’ANNA *et al.*, 2018). É o que Demetrio e Kozicki (2019) sintetizam ao expor que os povos indígenas foram uma das maiores vítimas por terem sido “torturados, encarcerados em presídios (ou campos de concentração), e utilizados como mão-de-obra escrava” (DEMETRIO; KOZICKI, 2019, p. 133). A ditadura promovia seu extermínio de forma politicamente instrumentalizada; a etnia Cintas largas foi dizimada por armas de fogo, como granadas e pistolas, assim como aquelas removidas de seus territórios e que fatidicamente se dissolveu parcialmente ou totalmente; enquanto a etnia Canela foi morta por fazendeiros (DEMETRIO; KOZICKI, 2019).

Estima-se que tenham morrido por volta de oito mil indígenas entre 1946 a 1988 segundo o Relatório da Comissão Nacional da Verdade (KEHL, 2014). No entanto, de acordo com Marcelo Zelic, ao coletar documentos oficiais do Congresso Nacional, aponta-se que entre 1963 haviam cerca de 300 mil índios no Brasil, porém em 1968 este número reduziu para 80 mil (CUNHA; FASSBINDER, 2013).

Em 1980, em pleno Regime Militar, o Brasil foi condenado por crimes de genocídio contra a população indígena pelo tribunal internacional e não-governamental Bertrand Russell, conhecido hoje como Tribunal do Povo, devido a

“colonização da Amazônia e dos projetos desenvolvimentistas, a ditadura cometeu, em termos culturais, etnocídio, e também remoções forçadas (...)” (FERNANDES, 2015, p. 1082).

O Serviço de Proteção ao Índio (SPI) foi investigado pelo Relatório Figueiredo de 1967, na qual existiam acusações de diversas irregularidades. No fim do inquérito foram constatados diversos abusos cometidos contra as populações indígenas brasileiras, como a miséria, fome, massacres, torturas, invasões de terras, apropriação de rendas e etc. (DE ARAÚJO, 2018). Os crimes da SPI podem ser divididos em três categorias: 1) *crimes corruptivos*: desvios financeiros, irregularidades administrativas, fraudes em comprovação de contas, adulteração de documento, desvio de verba orçamentária, aplicação do dinheiro público de forma irregular, omissões dolosas, contratações fraudulentas de funcionários e incúria administrativa; 2) *crimes ambientais*: arrendamento e doação de terras, venda de madeira, castanhas e demais produtos de colheita e extrativismo e exploração dos minérios, ou seja, apropriação de recursos naturais; 3) *crimes contra os direitos humanos indígenas*: usurpação do trabalho, fome e desnutrição, assassinato, trabalho escravo, espancamento, torturas, castigos, prostituição e exploração sexual (GUIMARÃES, 2015).

## GOVERNO BOLSONARO

Jair Bolsonaro (sem partido), atual Presidente da República Federativa do Brasil, é autor de declarações acintosas relacionado a existência indígena, uma delas é ter comparado índios dentro de suas reservas como animais de zoológico; em outra oportunidade ele alegou que indígenas estavam se tornando humanos como o resto da sociedade, além de ter se posicionado contrariamente à demarcações de suas terras (SILVA E SILVA, 2020). Em 2018, Hamilton Mourão (PRTB), atual vice-presidente, num evento público em Caxias do Sul, disse que os brasileiros herdaram “a cultura de privilégios dos ibéricos, a indolência dos indígenas e a malandragem dos africanos” (MILANEZ *et al.*, 2019, p. 2163).

De acordo com Tourneau (2019) são três as principais coalizões da sociedade que apoiam o governo Bolsonaro: 1) *A bancada ruralista*, onde seus membros são

contra as demarcações de terras indígenas, pois as consideram como obstáculos para o desenvolvimento do agronegócio. Seus membros invadem ou facilitam a apropriação de terras para fazendeiros, garimpeiros e madeireiros, mesmo estas atividades sendo proibidas após as demarcações de terras indígenas; 2) *Setores militares*, que consideram a Amazônia muito vulnerável aos interesses estrangeiros e as terras indígenas uma ameaça desmanteladora do Brasil; 3) *Setores evangélicos*, que são consideradas por Tourneau como a mais radical, na qual segundo a visão evangelista, os índios vivem em um sistema imoral, mundano e proibido, dentro de um sistema pecaminoso que podem ter suas almas perdidas no inferno se não forem socorridos pelas mãos santíssimas de seus missionários.

Tourneau (2019) ainda afirma que desde a campanha eleitoral em 2018 “os ataques direcionados às terras indígenas multiplicaram-se num contexto geral de aumento das infrações às leis ambientais e do desmatamento dos órgãos de fiscalização” (TOURNEAU, 2019, p. 11). Segundo Tourneau (2019), os indivíduos justificam essas práticas ilegais com a frase “o governo agora está do nosso lado” (TOURNEAU, 2019, p. 11). Isto se explica pelo fato de que para Bolsonaro, o índio não deveria ter mais nenhum centímetro de terra demarcada em seu governo. E é claro que isso teve resultados nefastos. Durante a campanha de eleição de Bolsonaro, em 2018, o número de desmatamentos aumentaram exponencialmente em 268% em relação ao mesmo período de 2017 (Santos, 2019), que ficou conhecido como “Efeito Bolsonaro”. Para Silva (2019), os conflitos pela terra estão cada vez mais acirrados por conta dos discursos do presidente, devido a sua pretensão em explorar os recursos naturais de terras indígenas. O que é inconstitucional, ao passo que a Constituição de 1988 reconhece a organização social, a língua, a cultura e tradições de indígenas no Brasil (BUZATTO, 2019).

Em 2020, em plena pandemia do Covid-19, as acusações da aplicação de uma política agressiva pelo governo Jair Bolsonaro contra a população indígena se intensificou após os vetos da Lei 1.142/2020, que versava contra o acesso universal de índios à água potável, produtos de higiene e ofertas de emergências, como leitos hospitalares. Além do fato de que o Governo Bolsonaro não ter tomado medidas emergenciais para proteger essas populações em vulnerabilidade à doença pela atividade de garimpeiros, madeireiros e entre outros em suas localizações, o que



impactou com a redução do programa Mais Médicos em áreas mais afastadas, como os leitos de UTI (SCHREIBER, 2020).

Quanto à questão ambiental, Bolsonaro e seu governo não têm nenhum programa de combate ao desmatamento ou às queimadas, tanto que foi considerado pelo *Economist* o chefe de estado mais perigoso para o meio ambiente (Drummond, 2019). Em outubro de 2020, o desmatamento na Amazônia aumentou em 50% comparado ao mesmo mês do ano passado, mesmo assim, Bolsonaro negou os dados e afirmou que o Brasil é o país que mais preserva o meio ambiente em evento de inauguração de uma usina hidrelétrica no Paraná (ANATER, 2020). Após sua eleição, Bolsonaro prometeu expulsar Organizações não Governamentais (ONGs) ambientais e o fim deste tipo de ativismo no Brasil, e apesar de não ter extinguido o Ministério do Meio Ambiente, transferiu o Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que é dirigido por uma ruralista, Tereza Cristina, conhecida também como “musa do veneno” por defender a remoção das restrições aos agrotóxicos (FEARNSIDE, 2019).

Ernesto Araújo, ex-Ministro das Relações Exteriores, negou o agravamento das queimadas na Amazônia porque, segundo ele, aquilo seriam apenas “fogueiras de acampamentos”, e posteriormente afirmou que o Brasil está sofrendo uma espécie de “climatismo” ideológico esquerdista (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 129). Ricardo Salles, logo após assumir como Ministro do Meio Ambiente, aliou-se a setores agrícolas para fragilizar o seu próprio ministério; além de ter transferido as agências reguladoras hídricas e florestais para o Ministério do Desenvolvimento Regional, ele também transferiu o Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura sob a liderança de Valdir Colatto — conhecido por atuar em pautas da eliminação de Áreas de Proteção Permanente, na liberação da caça de animais silvestres e alterar demarcações de terras indígenas — (SCANTIMBURGO, 2018). O período de Ricardo Salles no Ministério do Meio Ambiente está sendo marcado principalmente por: 1) Desmatamento recorde na Amazônia: que registrou o maior desmatamento no mês de março em 10 anos, um aumento de 216% em relação ao mês de março de 2020<sup>1</sup>; 2) Maior foco de incêndios em relação a 2010; 3) Alianças com madeireiros e garimpeiros ilegais e; 5) Desmonte das fiscalizações (DE OLIVEIRA, 2021). Salles,

---

<sup>1</sup> Dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).

recentemente, assim como o presidente do Instituto Brasileiro do Meio e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Eduardo Bim, são investigados por exploração ilegal de madeira, que teriam como destino os Estados Unidos e a Europa<sup>2</sup>.

Vale apontar um resumo crítico do discurso de Bolsonaro na 74ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), 24 de Setembro de 2019, em Nova York. O presidente atribuiu a fatores climáticos e sazonais o aumento das queimadas na Amazônia; apontou que a mídia estaria fazendo sensacionalismo com isso; culpou ONGs de conspiracionismo; mentiu sobre a intocabilidade da floresta Amazônica ao passo que “para que se constitua como legítimo, o discurso do presidente Bolsonaro precisa desqualificar o discurso antagônico: dos povos indígenas, da mídia, da ciência, e, principalmente, de governos de outros países (SILVA E SILVA; 2020, p. 131). Todo o seu discurso se eximiu de responsabilidades.

Para Mézáros (2002), por exemplo, a degradação da natureza não tem qualquer significado para o capitalismo porque a ideia de restringir pode significar “crise” em seu vocabulário, ou seja: “Os obstáculos externos jamais detiveram o impulso ilimitado do capital; a natureza e os seres humanos só poderiam ser considerados ‘*fatores de produção*’ externos em termos da lógica auto expansionista do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p. 253, [ênfase do autor]). Isto esclarece o fato de que nas destruições da natureza providas diretamente e indiretamente pelo governo Bolsonaro:

(...) a agricultura devasta o solo, os garimpeiros são autorizados a invadir terras indígenas, e centenas de quilômetros quadrados de florestas são reduzidos à cinza pelas políticas ambientais precárias e intencionalmente destrutivas, consequência da ação voraz e ilegal de pecuaristas, produtores de soja e outros atores do agronegócio. Soma-se a isso o derramamento de petróleo que poluiu as praias do Nordeste, além da catástrofe de Brumadinho (SILVA *et al.*, 2019, p. 9).

O desastre ambiental mais recente está sendo as queimadas no pantanal, que já é considerada a maior devastação de sua história, com uma área queimada equivalente ao Estado de Israel. 15% do Pantanal inteiro foi destruído, sem ao menos haver certeza de quanto do que restou do bioma nativo pode se regenerar um dia (ARINI, 2020). Houve um aumento de 530% de queimadas no pantanal no primeiro

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/05/19/operacao-da-pf-investiga-esquema-de-exportacao-ilegal-de-madeira-para-eua-e-europa.ghtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=g1&utm\\_content=post](https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/05/19/operacao-da-pf-investiga-esquema-de-exportacao-ilegal-de-madeira-para-eua-e-europa.ghtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=g1&utm_content=post).

semestre de 2020 em relação ao mesmo período do ano anterior (ANN THOMAS, 2020). Em vez de Bolsonaro arcar com responsabilidades, vilanizou ONGs, indígenas, caboclos, e a imprensa pelas queimadas na Amazônia e pantanal na Assembleia da ONU por estar supostamente sendo perseguido (GIMENES, 2020).

Enquanto isso, o avanço dos garimpos e dos latifúndios cada vez mais penetram o Pantanal e a Amazônia brasileira, levando a destruição de florestas locais, além de aumentar também os conflitos de terras, gerando consequências devastadoras para a vida indígena, animal e dos biomas.

## **BREVE DISCUSSÃO**

Conforme Silva, Pires e Pereira (2019), em uma crítica rigorosa ao governo, asseguram que Bolsonaro aplica uma política para o Brasil que está em queda em outros países latino americanos; eles afirmam: “Bolsonaro já se imortalizou como arauto do Estado autocrático (...)” (SILVA; PIRES; PEREIRA, 2019, p. 6).

Para Kayser (2019), Bolsonaro tem ações contra povos indígenas, incentiva o desmatamento, libera agrotóxicos e passe livre para proprietários de terras matarem, ou mandarem matar, sem punição. Suas ameaças, negligências e desvalorização para com as vidas indígenas fazem sentido porque eles “têm sido importantes impedimentos à destruição de florestas e rios” (FEARNSIDE, 2019: 40).

Apesar dos avanços dos direitos indígenas pós-democratização e constituição de 1988, há uma vasta série de pendências que precisam de solução, especialmente aquelas voltadas às terras demarcadas indígenas (ARAÚJO; LEITÃO, 2002). O governo Bolsonaro perpetua políticas de governos militares. Os direitos são grandes conquistas, mas mantê-los, quando estão em constante ameaça, é a parte mais difícil. Embora tenha havido mudanças significativas quanto a isso; para os direitos e o respeito ambiental prevalecerem, eles dependem de um governo com um projeto político que os conserve e preserve, o que na atual conjuntura não há demonstrações favoráveis.

As principais similaridades entre a ditadura militar e o governo Bolsonaro em relação ao tratamento aos povos indígenas e ao meio ambiente são justificadas em



prol do desenvolvimento econômico. As empreitadas em terras demarcadas têm como objetivo o crescimento do agronegócio através da exploração extrativista, a mercantilização dos bens naturais, a privatização de terras e sua desregulamentação setorial, gerando conflitos e lutas pela terra, tendo uma lógica militar que cria um inimigo para derrotar, este inimigo é aquele que se torna um entrave às ações desenvolvimentistas (SAUER *et al.*, 2020).

## REFERÊNCIAS

ANATER, Rubens. Bolsonaro despreza dados e volta a dizer que País é o que mais preserva o meio ambiente. São Paulo: **Estadão**, Sustentabilidade, 6 nov. 2020. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-despreza-dados-e-volta-a-dizer-que-pais-e-o-que-mais-preserva-o-meio-ambiente,70003504441>. Acesso em 9 nov. 2020.

ANN THOMAS, Jennifer. Queimadas no Pantanal aumentam 530% no primeiro semestre de 2020. São Paulo: **Veja**, Ciência, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/impacto/queimadas-no-pantanal-aumentam-530-no-primeiro-semester-de-2020/>. Acesso em 18 mai. 2021.

ARAÚJO, Ana Valéria de; LEITÃO, Sérgio. Direitos indígenas: avanços e impasses pós-1988. In: Lima, Antônio Carlos de Souza & Hoffmann, Maria Barroso (orgs.). **Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced, 2002, pp. 23-33.

ARINI, Juliana. Pantanal sofre a maior devastação de sua história enquanto voluntários lutam para salvar os animais. Governo Bolsonaro, São Paulo: **El País Brasil**, 12 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-12/pantanal-sofre-a-maior-devastacao-de-sua-historia-enquanto-voluntarios-lutam-para-salvar-os-animais.html>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRAGA, Magno Michell Marçal. **BR 230, nordestinos na rota Transamazônica: a trajetória dos migrantes no Estado do Pará (1970-1974)**. Dissertação de Mestrado, UFPE, Recife, 2012.

BUZATTO, Cleber César. O governo Bolsonaro e o anticonstitucionalismo contra os povos indígenas. Colonialismo, São Paulo: **Le Monde Diplomatique Brasil**, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-governo-bolsonaro-e-o-anti-constitucionalismo-contra-os-povos-indigenas/>. Acesso em 16 nov. 2020.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-146, 2013.

CAMARGO, Isabela; MARQUES, Marília; LOREDO, Sthefanny; HANNA, Wellington. Ricardo Salles e presidente do Ibama são alvos de operação que investiga exportação ilegal de madeira. Brasília: **G1**, 19 mai. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/05/19/operacao-da-pf-investiga-esquema-de-exportacao-ilegal-de-madeira-para-eua-e->

[europa.gh.html?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=g1&utm\\_content=post](https://www.europa.gh.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=g1&utm_content=post). Acesso em: 19 mai. 2021.

CAMPOS, André. Ditadura criou cadeias para índios com trabalhos forçados e torturas: documentário. Reportagem, São Paulo: **Agência Pública**, 24 jun. 2013. Disponível em: <https://apublica.org/2013/06/ditadura-criou-cadeias-para-indios-trabalhos-forcados-torturas/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CAVALLO, Gonzalo Aguilar. Conhecimentos ecológicos indígenas e recursos naturais: a descolonização inacabada. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 94, p. 373-390, 2018.

CUNHA, Júlia R.; FASSBINDER, Carla T. K. De Invisíveis da Floresta Amazônica a Visíveis pelos Militares: Ditadura Civil-Militar e Povos Indígenas -Uma História Inacabada. In: BLANCO, Márcia Cardoso; MARTINS, Rodrigo Perla. **XI Seminário de Estudos Históricos - A Democracia Ainda é a Questão: reflexões sobre a ditadura civil-militar e a Comissão Nacional da Verdade**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. pp. 1-19.

SILVA, Maurício Roberto da; PIRES, Giovani De Lorenzi; PEREIRA, Rogerio Santos. Manifesto contra o neoliberalismo totalitário, a destruição da educação, do meio ambiente, da ciência, da cultura e do ministério do esporte no governo bolsonaro. E pelo chi, chi, chi, lê, lê, lê!!!. **Motrivivência**, v. 31, n. 60, p. 01-18, 2019.

DE ARAÚJO, Rayane Barreto. O relatório Figueiredo e as violações dos direitos indígenas nas páginas do Jornal do Brasil (1965-1968). **Espaço Ameríndio**, v. 12, n. 2, p. 213-250, 2018.

DE OLIVEIRA, Cida. Ricardo Salles: 13 fatos que fazem do ministro ameaça ao meio ambiente global. São Paulo: **Rede Brasil Atual**, Ambiente, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2021/04/ricardo-salles-13-fatos-que-fazem-do-ministro-uma-ameaca-ao-meio-ambiente-global/>. Acesso em: 18 mai. 2021.

DE SOUZA, Matilde. Transamazônica: Integrar Para Não Entregar. **Nova Revista Amazônica**, v. 8, n. 1, p. 133-152, 2020.

DEMETRIO, André; KOZICKI, Katya. A (In) Justiça de Transição para os Povos Indígenas no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 129-169, 2019.

DIAS, Camila Loureiro. Os índios, a Amazônia e os conceitos de escravidão e liberdade. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 97, p. 235-252, 2019.

DRUMMOND, Carlos. Política de Bolsonaro para o meio ambiente afunda a imagem do Brasil. Sustentabilidade, São Paulo: **CartaCapital**, 12 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/politica-de-bolsonaro-para-o-meio-ambiente-afunda-a-imagem-do-brasil/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

FEARNSIDE, Philip Martin. Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia. **Sustentabilidade Int. Sci. J**, v. 1, n. 1, p. 38-52, 2019.

FERNANDES, Pádua. As terras indígenas e a (in) justiça de transição: o Supremo Tribunal Federal e a legitimação dos crimes da ditadura militar. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; SEVERI, Fabiana Cristina. **Anais do V Seminário Direitos, Pesquisa e Movimentos Sociais**. Vitória: FDV, pp. 1080-1093, 2015.

FILHO, João Pacheco de Oliveira; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **A presença indígena na formação do Brasil**. Unesco, 2006.

GIMENES, Erick. Bolsonaro culpa indígenas, imprensa e ONGs por queimadas e consequências da covid. *Política*, Brasília: **Brasil de Fato**, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/22/bolsonaro-culpa-indios-caboclos-midia-e-ongs-por-queimadas-e-consequencias-da-covid>. Acesso em: 17 nov. 2020.

GUIMARÃES, Elena. **Relatório Figueiredo: entre tempos, narrativas e memórias**. Dissertação de Mestrado, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2015.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2008.

KAYSER, Erick. Bolsonaro e a necropolítica. Artigos, São Leopoldo: **Instituto Humanitas Unisinos**, 12 jun. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/589963-bolsonaro-e-a-necropolitica-artigo-de-erick-kayser>. Acesso em: 16 nov. 2020.

KEHL, Maria Rita. Violações de direitos humanos dos povos indígenas. In: BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade. Relatório final da Comissão Nacional da Verdade: textos temáticos**. Brasília: CNV, pp. 203-262, 2014.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos avançados**, v. 16, n. 45, p. 37-61, 2002.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 122, p. 275-293, 2015.

MACIEL, David. Ditadura militar e capital monopolista: estruturação, dinâmica e legado. **Lutas Sociais**, v. 18, n. 32, p. 64-78, 2014.

MACIEL, Franciclei Burlamaque et al. Política de Desenvolvimento, ambiente e saúde na Amazônia: uma análise da região do Tapajós. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, p. 155-172, 2019.

MARTINE, George. Expansão e retração de emprego na fronteira agrícola. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 2, n. 3, p. 53-76, 1982.

MARTINS, Heloísa Helena T. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e pesquisa**, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004.

MEIRELLES FILHO, João Carlos de Souza. É possível superar a herança da ditadura brasileira (1964-1985) e controlar o desmatamento na Amazônia? Não, enquanto a pecuária bovina prosseguir como principal vetor de desmatamento. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 9, n. 1, p. 219-241, 2014.

MENDES, Eliana Rodrigues Pereira. Raízes da violência no Brasil: impasses e possibilidades. **Estudos de Psicanálise**, n. 48, p. 33-42, 2017.

MENEZES, Fernando Dominience. **Enunciados sobre o futuro: ditadura militar, Transamazônica e a construção do “Brasil grande”**. Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, 2007.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

- MILANEZ, Felipe et al. Existência e diferença: o racismo contra os povos indígenas. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 3, p. 2161-2181, 2019.
- MIRANDA, Camila Barbosa Monção. **Ditadura Militar e Amazônia: Desenvolvimentismo, representações, legitimação política e autoritarismo nas décadas de 1960 e 1970**. Dissertação de Mestrado, UFAM, Manaus, 2018.
- NASCIMENTO, Humberto Miranda-Do. Questão agrária, território e meio ambiente no Brasil: Os limites da transição para uma agricultura sustentável. **Economía, sociedad y territorio**, v. 9, n. 31, p. 723-758, 2009.
- NUNES, Lauro Victor; SILVA, Thaís Roberto da. Entre le régime civilo-militaire et l'actualité: les demandes sociales historiques à rolezinhos. **Revista Psicologia Política**, v. 14, n. 30, p. 263-282, 2014.
- OLIVEIRA, M. D. et al. **Cidadania, meio ambiente e sustentabilidade**. Caxias do Sul: Educus, 2017.
- PEREIRA, Elenita Malta. Meio ambiente e ditadura no Brasil: a luta contra a Celulose Borregaard (1972-75). *Hib: Revista de Historia Iberoamericana*, v. 7, n. 2, p. 7, 2014.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 6ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.
- PRIORI, Angelo et al. A ditadura militar e a violência contra os movimentos sociais, políticos e culturais. In: PRIORI, A; POMARI, LR; AMÂNCIO, SM; IPÓLITO, VK. **História do Paraná: séculos XIX e XX**. Maringá: Eduem, 2012, pp. 199-213.
- ROCHA, Diogo Ferreira da; PORTO, Marcelo Firpo de Souza; PACHECO, Tania. A luta dos povos indígenas por saúde em contextos de conflitos ambientais no Brasil (1999-2014). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 383-392, 2019.
- SANT'ANNA, André Luis de Oliveira de; CASTRO, Alexandre de Carvalho; JACÓ-VILELA, Ana Maria. Ditadura militar e práticas disciplinares no controle de índios: perspectivas psicossociais no relatório figueiredo. **Psicologia & Sociedade**, v. 30, 2018.
- SANTOS, Ana Julia Vaz dos. Os primeiros meses da agenda socioambiental de Jair Bolsonaro e o que esta nos diz sobre nossa ontologia. **Sociologias Plurais**, v. 5, n. 2, p. 226-244, 2019.
- SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117-137, 2019.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda Política da Terra no Governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.
- SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo bolsonaro. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, p. 103-117, 2018.
- SCHEREIBER, Mariana. Por que Bolsonaro está sendo acusado de colocar indígenas em risco em meio à pandemia de covid-19. Notícias, São Paulo: **BBC News Brasil**, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53375095>. Acesso em: 16 nov. 2020.



SILVA E SILVA, Jairo. NOSSA AMAZÔNIA PERMANECE PRATICAMENTE INTOCADA”: A AMAZÔNIA NO DISCURSO DO PRESIDENTE JAIR BOLSONARO NA ONU. **ContraCorrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n. 14, p. 125-142, 2020.

SILVA, Francisca Cardoso. **Da afirmação étnica à luta pela garantia da terra: a história de luta do povo indígena kokama, aldeia porto praia de baixo, município de Tefé-Amazonas**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade do Estado do do Amazonas, Tefé, 2019.

TOURNEAU, François-Michel Le. O governo Bolsonaro contra os Povos Indígenas: as garantias constitucionais postas à prova. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 501, p. 1-17, 2019.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. 1ª edição. Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2010.



**Capítulo 2**

**O SERVIÇO SOCIAL NO  
CONTEXTO DA POLÍTICA  
PÚBLICA DE SANEAMENTO  
BÁSICO**

**Maria Lindaci de Sobral Soares**

## O SERVIÇO SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

**Maria Lindaci de Sobral Soares**

*Graduada em pedagogia pela universidade Federal de Pernambuco (UFPE);  
Graduada em Serviço Social (bacharelado) pela universidade Norte do Paraná (UNOPAR); Pós-graduação em Docência da Educação Infantil e dos Anos Iniciais, pela Faculdade Futura; Pós-graduação em Assistência Social e Saúde Pública, pela faculdade de Venda Nova do Imigrante (FAVENI); Cursando Pós-graduação lato sensu em Interdisciplinaridade em Educação e Ciências Humanas.*

*lindacisobral@hotmail.com*

### RESUMO

Este artigo trata-se de uma revisão bibliográfica com abordagem qualitativa no qual busca compreender as relações do serviço social (atuação do profissional assistente social) no contexto da política pública de saneamento básico para a saúde pública, e os impactos provocados pela ausência, escassez de saneamento básico e sua disposição inadequada. Compreendendo que ao longo da história das sociedades, o saneamento passou a ser uma preocupação quase sempre relacionada à transmissão de doenças, a qualidade de vida e saúde da população. Devido ao crescimento acelerado da população mundial, do sistema industrial (capitalista) e o consumo excessivo, e o conseqüente aumento na produção de resíduos e o descarte de forma inadequada dos resíduos no meio ambiente, essas ações tem levando a serias conseqüências na saúde humana. Assim, este artigo busca compreender as relações existentes entre saneamento básico, saúde pública e o serviço social. Portanto, o saneamento básico como um direito social e integrante de uma política pública com forte ação Estatal. Nessa perspectiva será necessário rever as relações entre Estado, capital e sociedade no contexto das políticas sociais.

**Palavras-chave:** Saúde Pública. Serviço Social. Saneamento

### ABSTRACT

This article is a bibliographic review with a qualitative approach in which it seeks to understand the relationships of social service (performance of professional social workers) in the context of public basic sanitation policy for public health, and the impacts caused by the absence, shortage of basic sanitation and its inadequate disposition. Understanding that throughout the history of societies, sanitation has become a concern almost always related to the transmission of diseases, the quality of life and health of the population. Due to the accelerated growth of the world population, the industrial (capitalist) system and excessive consumption, and the consequent increase in the production of waste and the improper disposal of waste in

the environment, these actions have led to serious consequences on human health. Thus, this article seeks to understand the relationship between basic sanitation, public health and social service. Therefore, basic sanitation as a social right and part of a public policy with strong State action. In this perspective, it will be necessary to review the relations between State, capital and society in the context of social policies.

**Key words:** Public health. Social service. Sanitation

## INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura brasileira, o debate das políticas sociais públicas tem privilegiado a focalização à universalização do acesso ao saneamento, enfatizando interesses sociais e as consequências da ausência/não efetivação da política pública de saneamento básico para a saúde pública. Historicamente há uma evolução das políticas públicas brasileira, procedendo-se ações interventiva para que essas políticas possam responder aos principais desafios do setor de saneamento em nosso país.

O saneamento básico está indiretamente/diretamente ligado as questões de saúde pública, como prevenção, no qual envolve os processos de tratamento e abastecimento de água, tratamento de esgoto, limpezas públicas e coleta de resíduos orgânicos e matérias. Pois, a realidades de locais aonde o saneamento é precário, ou inexistente, as taxas de doenças são altas, demonstrando a importância para a saúde pública. Ou seja, o meio em que se vive quando insalubre pode ocasionar e transmitir várias doenças, e também, as condições do meio ambiente em que a pessoa está inserida, pois a qualidade do solo, da água e do ar são fatores que influenciam na saúde das pessoas.

O serviço social (profissional assistente social) no contexto das políticas públicas de saneamento básico pode ter o papel de investigar, avaliar e intervir sobre o direito/oferta da política de saneamento básico dos municípios, através das atuações dos órgãos públicos e empresas privadas que atuam na prestação de serviços à população, permitindo uma avaliação sobre a oferta e a qualidade dos serviços prestados, possibilitando uma análise das condições ambientais e suas implicações diretas com a saúde e qualidade de vida da população. Dentro desse contexto refletir sobre da política pública de saneamento básico para a saúde pública,



e os impactos provocados pela ausência, escassez de saneamento básico e sua disposição inadequada;

Refletindo sobre as possibilidades do profissional de Serviço Social contribuir para o fortalecimento e organização da política pública de saneamento básico, tendo como base a defesa da democracia, equidade, prestações de serviços de qualidade, direitos humanos e sociais da população.

## **DESENVOLVIMENTO**

A trajetória histórica da política pública de saneamento tem revelado contradições inerente ao desenvolvimento social, populacional, tecnológico, político-social caracterizado pela estrutura de poder e as relações sociais capitalistas, ambientais e populacionais. Realidade essa promotora de contradições de desigualdade sociais, dentre está o saneamento básico, um direito universal que apesar das leis que garante sua efetivação está muito presente no contexto da desigualdade social.

Não podemos desconsiderar que a situação de pobreza ainda impera na maioria dos municípios brasileiros, decorrentes da desigualdade social e de uma política econômica não distribuidora da renda e dos lucros advindos do trabalho exercido por aqueles que aplicam a sua mão de obra assalariada para a produção de bens e riquezas. Muitas são as famílias em situações de vulnerabilidade social, o que acaba por determinar-lhes condições precárias de existência, não tendo acesso aos direitos mínimos, garantidores de uma vida digna à condição humana. (COSTA, 2013, p. 111)

Dentro desse contexto de um país rico que produz reproduz muitas desigualdades sociais, de uma realidade de transformação, o serviço social também teve suas modificações para atender as novas demandas. Assim como as políticas públicas que surgem como respostas as demandas produzida por esse sistema.

O serviço social, enquanto profissão, tem atravessado períodos contínuos de mudanças e avanços, sempre buscando atuar de acordo com as demandas que se apresentam na realidade social, econômica e política e que também se modificam historicamente, determinando novas competências.[...] Por sua natureza interventiva, o Serviço Social precisa estar atento ao movimento das demandas sociais, compreendendo-as científica, política e tecnicamente para que possa produzir respostas eficientes dentro daquilo que lhe compete profissionalmente. (COSTA, 2013, p.147)

O desenvolvimento industrial no contexto de desigualdade social caracteriza uma grande parcela da população que vivem a margens da sociedade em condições de miséria, sem acesso aos direitos básicos e fundamentais como é o caso do saneamento básico.

Vivemos em um momento em que as políticas sociais, no Brasil, alcançaram um patamar de sistematização avançado com relação a garantia à população acesso ao atendimento à saúde, educação e assistência social, dentre outras. Porém, na prática, essas políticas ainda estão aquém de proporcionar à população um atendimento de qualidade social e superador das situações de exclusão social. (COSTA, 2013, p. 111)

Ao longo da história da humanidade com o desenvolvimento das cidades, do sistema industrial e aumento da população nas cidades e principalmente as formas e lugares que essas pessoas passaram a habitar, suas formas de residência, habitação, realidades essas sem serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, tem revelado consequências até os dias atuais. Pois sabemos que a saúde da população (saúde pública) está intimamente relacionada às condições de saneamento básico oferecido e efetivado.

Segundo Kernkamp (2013, p. 115) “O desafio do profissional de serviço social é de responder a tal demanda e buscar a articulação aos demais profissionais da saúde, aos movimentos sociais e a outras políticas. ”

A ocorrência e causas de endemias ou epidemias, são diversas e normalmente associadas à ingestão de/ou contato com água e alimentos contaminados. A oferta irregular de água, o acúmulo de lixo nos domicílios e nas ruas, decorrente da coleta irregular, favorecendo, por sua vez, o acúmulo das águas das chuvas, sendo outro fator de risco, estando expostos aos riscos de contrair doenças em decorrência da inexistência de rede coletora de esgoto sanitário.

[...] demora de atendimento, precariedade dos recursos, burocratização, [...] problemas com a qualidade e quantidade de atendimento, não atendimento dos usuários (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2010, p. 400 apud KERNKANP, 2013, p. 117)

Apesar das leis que garantem o saneamento como direito básico, a realidade é de precarização ou inexistência. Para Borja (2014) “A garantia do acesso universal e de qualidade ao saneamento básico no Brasil ainda é um grande desafio. Como outros serviços públicos essenciais, os déficits denunciam o atraso do País na garantia de

direitos básicos como acesso à água e ao destino seguro dos dejetos e resíduos sólidos. A exclusão e a desigualdade e a baixa qualidade dos serviços é o produto de um modelo de desenvolvimento vinculado ao modo de produção capitalista e, como tal, promotor de contradições, antagonismo e iniquidades. ” Entende-se através da citação visto do autor Borja, que para compreender a política de saneamento é necessário compreende o contexto históricosocial do nosso país.

O serviço social identifica necessidades individuais e coletivas[...] na perspectiva do atendimento social e da garantia de seus direitos, implantando e administrado benefício sociais. Essas atribuições conferem ao profissional dados e informações que vão potencializar não apenas a análise diagnóstica, mas, inclusive, a escolha de caminhos e alternativas que venham ao encontro das reais necessidades do público para o qual aquela instituição ou política social está voltada. (COSTA, 2013. p. 14)

E diante dessa realidade enquanto profissionais do serviço social tem o papel de intervir nessa realidade, considerando o saneamento básico como um direito social integrante de políticas sociais promotora de saúde pública, justiça socioambiental, cabendo ao Estado e municípios a sua promoção, a efetivação dessa política de forma universal para todas sociedades. Assim como a responsabilidade social das empresas, voltadas para o desenvolvimento sustentável e prevenção do meio ambiente. Como afirma Kernkamp (2013, p.89) “o conceito de responsabilidade social tornou-se parte de um conceito mais amplo: desenvolvimento sustentável, [...]o desenvolvimento sustentável é composto por três dimensões: a Econômica, a Ambiental e a Social. ”

O exercício da prática profissional do assistente social ocorre, portanto, em instituições (públicas ou privadas) que desenvolvem ações[...] de enfrentamento a expressões da questão social decorrentes da conjuntura socioeconômica e política que se faz e refaz continuamente dentro do sistema capitalista, visando aos reajustes necessários para a sua manutenção. (COSTA, 2013, p. 148)

No Brasil a política pública de saneamento passou a ganhar espaço na área social nos anos 1990, como a descentralização, privatização e o marco legal da universalidade dos serviços sociais ofertados, com a oferta essencial/básica, entendida como política básica e indispensável à vida, a qualidade da vida da população, à manutenção da salubridade, e principalmente a prevenção de diversos

fatores que envolve a falta dessas políticas para a saúde pública da população. Essas ofertas de básicas estão dentro da dimensão de política social e saúde pública.

Segundo Turolla (2002, p.7) “A década de 1990 foi marcada por uma expansão da cobertura e por um limitado esforço de modernização, mas a falta de avanços na consolidação de um marco legal específico para os serviços de saneamento impediu um salto quantitativo e qualitativo. ”

Com base na Organização Mundial de Saúde (OMS), marco legal regulatório e institucional do saneamento básico e mais do que simplesmente garantir obrigadoriedades (direito) ao acesso aos serviços, instalações ou estruturas, envolvem também medidas de educação da população em geral e a conservação ambiental, envolvem o bem-estar social e físico.

O conceito de universalidade do acesso aos serviços de água e esgoto não é um problema de natureza apenas econômica e técnica, mas principalmente social e política. São questões que passam pela redefinição do papel do Estado, por políticas de redistribuição de renda, e inclusive por mudança na forma de se compreender e fazer saúde pública. (JUNIOR, et al., 2009)

O conceito de saneamento básico com base no dicionário é ação de sanear; efeito dessa ação, limpeza, reparação. Assim sinônimos de Saneamento é: higienização, limpeza, dentro desse contexto o saneamento básico está ligado diretamente e indiretamente a saúde pública.

Compreender os processos que envolve o saneamento básico é compreender os processos de construção das sociedades nos aspectos de infraestrutura física, estrutura legal (lei), institucional e social.

As desigualdades sociais ampliam as demandas sociais diante da crise econômica, pois com a ausência de um estado interventor e a despeito das políticas neoliberais, crescem o desemprego, precarização [...], bem como a falta de políticas públicas de saneamento. [...] com isso temos a necessidade de um profissional que responda a tais demandas. (KERNKAMP, 2013, p.115)

O saneamento não é apenas a infraestrutura física, mas também é uma estrutura educacional, legal e institucional, abrangendo os diversos serviços aos quais envolvem o saneamento e planejamento territorial; saneamento da habitação, dos locais de trabalho, controle da poluição ambiental que se relaciona a qualidade da água, ar, solo.



Somente com a Constituição de 1988 foi possível incorporar os direitos sociais ligados à condição de cidadania, absorvendo o modelo da Seguridade Social, composta por três elementos: saúde, previdência assistência social. Nesse contexto, foi incorporado o princípio da universalidade para um conjunto de políticas públicas, a exemplo da saúde, quando foi reconhecida como direito de todos e dever do Estado. (HELLER, 2011, p. 27)

Temos como marco legal a promulgação da Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política de saneamento básico, nos seus quatro componentes: abastecimento de água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos; e manejo de águas pluviais, entre outros aspectos, destacando-se na referida lei a universalização do acesso para todos domicílios e prestação dos serviços e proteção ao meio ambiente.

Apesar dos avanços da política de saneamento básico no Brasil, essa ainda se encontra muito distante da efetivação da universalidade de acesso. De modo, a Lei n. 11.445/07 apresenta como princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico, a universalização do acesso como direito de todos. Ou seja, significando a possibilidade de todos os cidadãos tem acesso igual, sem diferenciação ou qualquer barreira, seja legal, física, cultura e econômica, ou qualquer discriminação ou preconceito. Isto é, ter o acesso universal e igualitário. E é com base (Art. 3º Inciso III) que a universalização passa ser considerada a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios.

Compete aos profissionais de serviço social a realização de um diagnóstico social através da leitura da realidade social exposta no cotidiano profissional. Cabe olhar além, como o questionamento do contexto histórico que levou este usuário, compreendido como cidadão de direito, a estar nas condições de demandar serviços sociais. (KERNAKAMP, 2013, p. 122)

Com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), muitos domicílios do Brasil ainda não têm abastecimento de água adequado a saúde humana, não tendo banheiros e muito menos sanitários, lançavam seus resíduos sólidos diretamente no ambiente de forma inadequada. Realidade de muitos brasileiros que não tem acesso ao abastecimento de água entre outros serviços básicos. Dados mostram que o acesso é desigual entre as regiões do País, sendo a região Nordeste o Estado com maior déficit absoluto de acesso ao abastecimento de água adequado, com estatística de milhões de pessoas sem acesso a serviços que são seus por direito.

Diante do contexto sócio-histórico e das contradições do sistema que uma nova ordem de fazer políticas, [...] requer que o trabalho dos assistentes sociais seja “ [...] capaz de acumular forças na construção de novas relações entre Estado e a sociedade civil, que reduzam o fosso entre o desenvolvimento social, entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais. ” (KERNKAMP, 2013, p.116)

Com base nos números geral do país (IBGE) há o maior déficit concentrado na área rural, tendo milhões de brasileiros que não possuíam acesso aos serviços básicos. O abastecimento de água no país tem o maior déficit entre os municípios menores e pequenas localidades, tendo em seu público a população pobre, ou seja, os habitantes que possuem renda domiciliar mensal de até ½ salário mínimo por morador. Existe desigualdade regional sob esse aspecto, sendo possível observar no Sul e Sudeste comparando a municípios do Nordeste.

Os índices de atendimento são mais precários em áreas periurbanas e rurais, onde residem as populações mais pobres. Uma das consequências mais visíveis do inadequado atendimento por coleta e tratamento de esgotos é a poluição de coleções hídricas, que resulta em prejuízos a outros usos, como o abastecimento de água, além dos evidentes impactos sobre a saúde humana. (MURTHA, at 2015)

Neste contexto o assistente social pode estar presente na promoção da comunicação com os usuários e a disponibilização de informações de caráter público sobre os serviços prestados, visto que a sociedade também tem o seu papel, seja na questão prática nas residências como também nas ruas. Nesse contexto surgem a educação/reeducação ambiental, conscientização de seu papel em não poluir, em preservar a natureza, as nascentes, rios (águas), na reparação do lixo, processo esse que envolvem os locais para depositar, entre os fatores que a população pode dar sua contribuição na prática. Segundo Silva (2009, p. 182) “[...] identificado na literatura do serviço social [...] contexto de uma prática educativa, com destaque ao esforço de investigação e construção de um saber, desenvolvido em conjunto com a população envolvida. ” Entende-se através da citação vista da autora Silva, que o serviço social tem o uma função educativa no contexto social.

O espaço privilegiado de intervenção profissional do assistente social é o cotidiano, o dia a dia do trabalho, um ambiente no qual surgem as mais variadas demandas, algumas de exigências imediatas. Trata-se de um espaço permeado por relações, no qual o profissional deve ter intimidade e confiança suficiente para conseguir atuar em meio dele. (GONÇALVES, 2013, p. 57)

Assim o papel do assistente social tem estado presente nas ações educativas da população, através da desmistificação, repasse de informações, na compreensão da própria realidade, na qual muitas vezes produtora/reprodutora de desigualdades, e assim trabalhar na perspectiva da participação, autonomia e a emancipação dos indivíduos sociais, intervindo por meio de estratégias que visem a garantia de direitos e deveres, através de uma função mediatizada por relações entre Estado/sociedade e seus deveres com à sociedade, na produção e reprodução das relações sociais.

O serviço social, ao longo do seu desenvolvimento histórico, enquanto prática profissional, sempre realizou uma ação educativa junto às classes populares na medida em que a sua intervenção interfere nas concepções e representações da população acerca de si própria, do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 1982, p. 154 apud GOÇALVES, 2013 p. 70)

Assim o serviço social pode ter o papel de executar ações interventivas, monitoramento e avaliações no contexto das políticas públicas. Ocupando o seu espaço profissional no âmbito governamental e não governamental, atuando em processo decisório até a execução que assegure melhor prestação de serviços e garantia de direitos ao público usuários dos seus serviços. Como afirma Costa (2013, p.148) “O espaço sócio-ocupacional do assistente social é bastante amplo e diversificado, podendo atuar nas mais diferentes áreas públicas ligadas às políticas sociais e, nestas, com destaque à Assistência Social, Educação e Saúde, [...]”.

Diante da atuação do serviço social o profissional (assistente social) como afirma Costa, (2013, p. 62) “Em primeiro lugar, faz-se necessário compreender a situação real [...] necessita discutir e refletir sobre o contexto onde irá inserir sua prática e seus propósitos.” Nesse contexto é fundamental que o profissional conheça e compreenda todo o contexto histórico que constituiu os processos da política pública de saneamento básico em nosso país.

A realidade das políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos dos cidadãos, mostra a responsabilidade do Estado para com a sociedade civil, as relações no contexto social existente, os problemas sociais enfrentados com políticas públicas enfraquecidas, devido a um contexto econômico, político e ideológico.

## CONCLUSÃO

Concluimos com este estudo que a trajetória da política de saneamento não acontece de forma linear, e que até os dias atuais traz as influências e consequências de todas as questões que estão presente na forma como se constituem as sociedades e os ideais que as compõem, e que historicamente essa realidade reproduz desigualdade social e a necessidade de políticas públicas para solucionar os problemas desencadeados por tais questões.

A garantia do acesso universal e de qualidade a política pública de saneamento como direito básico no Brasil ainda é um grande desafio principalmente para as cidades pequenas do interior. Apesar dos avanços, prevalecem grande escassez no atendimento, especialmente no que diz respeito à coleta e tratamento de esgotos sanitários e à disposição de resíduos sólidos. Realidade essa que precisa de intervenções através das políticas públicas que visam responder a demandas, principalmente os setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis.

Assim compreendemos que a presença de profissional do serviço social nos serviços ofertados de saneamento básico pode facilitar o acompanhamento, execução e avaliação da política pública ofertada e a responsabilização de gestores públicos em virtude do não cumprimento das políticas desenvolvidas. Pois o atendimento prática/cotidiana do assistente social frente à mediação de uma política de direito como é o caso da política pública de saneamento básico deve buscar responder as demandas, agilizar o processo de atendimento das instituições que ofereça tais serviços, fazendo as mediações necessárias frente a uma realidade de dificuldade de acesso às políticas públicas sociais sejam no setor público ou rede privada. Bem como a promoção, orientações, participação e comunicação dos usuários (população) a bens e serviço dos quais tenham direitos e deveres. Ou seja, a disponibilização de informações de caráter público sobre os serviços de saneamento básico prestado, de seus direitos e deveres.

Na atual conjuntura, a relação entre a política pública de saneamento básico e o serviço social (trabalho do assistente social) e a política de saúde, está ligada a melhoria das condições da vida da população, a qualidade de serviços prestados e as intervenções que o serviço social (assistente social) pode promover, visto que a oferta,



precarização e ausência de saneamento básico está diretamente ligada a saúde da população, trazendo consequências nocivas e graves a saúde humana. Assim compreender que a política pública de saneamento esta diretamente/indiretamente ligada a política de saúde.

Assim a atuação profissional fazendo-se ou não por meio de instituições que prestam serviços públicos destinados a demanda ao que se referem-se a política de saneamento básico, buscando desenvolvesse, tendo como base a autonomia, participação, exercício da cidadania e acesso aos direitos sociais e humanos. Portanto, sejam da rede do Estado, privada ou ONGs. Pois a responsabilidade da política de saneamento básico é das três esferas: Estados, União e municípios, através dos recursos federais, estaduais, municipais e privados, assim como a responsabilidade social das empresas, voltadas para a garantia do desenvolvimento sustentável, e também a responsabilidade de toda população.

Assim o trabalho do assistente social requer a compreensão dos aspectos sociais, econômicos, culturais que interferem no processo saúde-doença, bem como investigar estratégias para o enfrentamento da questão social

Esses são fatores essenciais para a melhoria da qualidade de tais serviços, visto que a sociedade também tem o seu papel, seja na questão prática nas residências como também nas ruas. Nesse contexto surgem a educação/reeducação ambiental, conscientização de seu papel em não poluir, em preservar a natureza, as nascentes, rios (águas) na reparação do lixo, processo esse que envolvem os locais para depositar, entre os fatores que a população pode dar sua contribuição na prática.

E como o saneamento é uma necessidade e direito de todos independente das classes sociais, que realmente se efetive na prática em todas as formas de domicílios. E para que aconteça isso é necessário a efetivação das leis. Portanto, surge a necessidade/importância de intervenção, fiscalização e avaliação desses serviços prestados. Podendo ser área de atuação do profissional de serviço social, através do diagnóstico, avaliação e intervenção de situação, da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e de seus impactos nas condições de vida e saúde da população.

Assim, o saneamento básico não seja apenas efetivamente ofertado/executado na cidade, mas também no campo, em todas as moradias, visto que há ausência

desses serviços no contexto dos moradores da zona rural. Isto é, efetivação de um serviço adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; envolvendo a articulação da política de desenvolvimento urbano e regional, habitação, combate à pobreza e sua erradicação, proteção ambiental, promoção da saúde e de outras políticas relevante aos interesses sociais voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população, nas quais a política pública de saneamento faz parte.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Paulo Sérgio- **Serviço Social** /Paulo Sérgio Aragão, Selma Frossard Costa. \_1. ed.\_ São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.  
1.Assistência Social 2. Gestao social 3. Política Social 4. Políticas Pública I. Costa, Selma Frossard. II. Título.

BRASIL. **Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 147, n. 117, 22 jun. 2010. Seção 1, p. 1-2. Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: out. 2021

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 142, n. 66, 7 abr. 2005. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: \_\_ out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n. 8.036, de 11 de maio de 1990, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 144, n. 8, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3-7. Retificada no Diário, 11 jan. 2007, Seção 1, p.1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CciVil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/CciVil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: out. 2021

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada n. 75, de 02 de julho de 2009**. Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 146, n. 190, 5 out. 2009. Seção 1, p. 51-52. Disponível em: <[https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Resolucao\\_ConCidades\\_75.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Resolucao_ConCidades_75.pdf)>. Acesso em: out. 2021

Borja, Patrícia Campos, **Política pública de saneamento básico**: uma análise da recente experiência brasileira, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.org/article/sausoc/2014.v23n2/432-447/> >acesso em 02 jan.2022.

COSTA, Selma Frossard, **Planejamento Social**/ Selma Frossard Costa; São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

1.Assistente Social\_Administração 2. Política- Administração 3. Serviço Social\_Estudo\_Estudo e Ensino I. Título.

GONÇALVES, Amanda Boza, **Processo de trabalho e serviço social**/Amanda Boza Gonçalves, Clarice de luz Kernkamp. \_São Paulo: Person education do Brasil,2013

1.assistentes sociais\_pratica profissional 2. Serviço social como profissão3. Serviço social\_Estudo e ensino I. Kernkamp, Clarice da Luz. II Título.

HELLER, Léo, **PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL** Elementos conceituais para o saneamento básico, Léo Heller – UFMG (coord.) Ministério das Cidades (editora), 2011. Disponível

em<[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA\\_Vol\\_1.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA_Vol_1.pdf?sequence=1)>, acesso em 22/12/2021

JUNIOR I, Alceu de Castro Galvão; NISHIO, Sandra Regina; BOUVIER, Beatriz Baraúna; TUROLLA, Frederico Araujo. **Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil** Rev. Adm. Pública vol.43 no.1 Rio de Janeiro

Jan./Feb. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000100010> >acesso em abr.2022.

KERNKAMP, Clarice da Luz, **Política Sociais**/Clarice da Luz kernkamp, Maria Lucimar Pereira.\_São Paulo: Pearson education do Brasil, 2013

1. Brasil\_ política social 2. Política social I. Pereira, maria Lucimar. II. Título.

SILVA, Maria Ozanira (Coord), **O SERVIÇO SOCIAL E O POPULAR**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura/ Maria Ozanira da Silva (coordenadora) -5. ed-São Paulo:Cortez,2009.

TUROLLA, a. Frederico, **Política de Saneamento Básico**: Avanços Recentes e Opções Futuras de Políticas Públicas\_ Brasília, dezembro de 2002. Disponível

em:[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4155](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4155) >Acesso em: out. 2021.



**Capítulo 3**

**A GESTÃO DE RISCOS EM  
ORGANIZAÇÕES DE SEGUIMENTO  
HOSPITALAR: DESAFIOS NA  
GESTÃO PÚBLICA**

**Priscila Sanara da Cunha**

## A GESTÃO DE RISCOS EM ORGANIZAÇÕES DE SEGUIMENTO HOSPITALAR: DESAFIOS NA GESTÃO PÚBLICA

**Priscila Sanara da Cunha**

*Administradora, Especialista em Gestão de Pessoas e Gestão Pública e Mestre em Demografia – UFRN. Escola da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. E-mail:*

[priscilasanara@hotmail.com](mailto:priscilasanara@hotmail.com)

### RESUMO

As Organizações Públicas estão a cada dia se modernizando e adotando políticas para melhorar os processos organizacionais, minimizando perdas e otimizando ganhos. A Gestão de Riscos é uma ferramenta de qualidade que visa minimizar os impactos gerados por riscos e suas incertezas. Assim, o presente estudo teve como objetivo analisar implantação das políticas de gestão de riscos em unidades hospitalares, bem como desafios para a gestão pública. A pesquisa foi desenvolvida em uma unidade hospitalar pública no Estado do Rio Grande Norte, com o propósito de melhorias contínuas em seus processos no que pese a Gestão de Riscos, redução de custos nos recursos públicos e medição semestralmente de indicadores de desempenho, que proporcionará melhorias contínuas em seus processos e boa prestação de serviços aos usuários do Sistema Único de Saúde. A pesquisa foi realizada através de grupo focal e entrevistas com os gestores da instituição, sendo os objetivos analisados e tratados pela Comissão do Conselho de Gestão criada pela Organização. Por fim, diante do exposto estudo, considera-se a Gestão de Riscos um mecanismo de extrema importância para Gestão Pública contribuindo para minimizar perdas e otimizar a utilização de recursos públicos para a organização.

**Palavras-chave:** Gestão Hospitalar. Gestão de Risco. Gerenciamento de Risco.

### ABSTRACT

Public Organizations are constantly modernizing and adopting policies to improve organizational processes, minimizing losses and optimizing gains. Risk Management is a quality tool that aims to minimize the impacts caused by risks and their uncertainties. Thus, the present study analyze to implement risk management policies in hospital units, as well as challenges for public management. The research was developed in a public hospital unit in the State of Rio Grande Norte, with the purpose of continuous improvements in its processes regarding Risk Management, cost reduction in public resources and semiannual performance indicators, which will provide continuous improvements in its processes and good provision of services to users of the Unified Health System. The research was carried out through a focus group and function with the institution's managers, the objectives being objective and dealt with by the Management Council Committee created by the Organization. Finally, in view of the study, Risk Management is considered an extremely important



mechanism for Public Management, contributing to minimize losses and optimize the use of public resources for an organization.

**KEYWORDS:** Hospital management. Risk management. Risk management.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Contextualização e Problema

É notório o aprimoramento na forma de gestão das empresas em atendimento a um mercado cada vez mais exigente no que tange à qualidade dos serviços prestados. A Fundação Nacional da Qualidade (2008) define o termo qualidade como atributo de uma organização que a torna apta a satisfazer as expectativas explícitas ou não dos clientes e outras partes interessadas. Da mesma forma, com a evolução no campo da saúde, não basta mais que se preste assistência; é necessário, para além dos números de atendimentos, que haja qualidade na assistência prestada. A Organização Mundial de Saúde (1985) define a qualidade em saúde como o aperfeiçoamento profissional aliado ao uso eficiente dos recursos, garantia de segurança, satisfação dos usuários e impacto no resultado do processo melhorando as condições de saúde da população atendida. Diante da situação apresentada é objetivo deste artigo identificar os fatores críticos de sucesso na gestão de risco para um estabelecimento hospitalar, sejam estes fatores internos ou externos ao estabelecimento, e adotar modelos de gestão para controle e avaliação dos resultados.

O Processo gerencial no setor público precisa de ferramentas de controle que auxiliem na tomada de decisões. Cada vez mais, o serviço público tem sido forçado a tomar decisões difíceis sobre riscos de saúde, riscos ambientais, riscos ao bem-estar econômico e riscos envolvidos na prestação de serviços, entre vários outros. As responsabilidades e deveres do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão de riscos.

Na verdade, o sucesso na implementação do gerenciamento de risco deverá resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas. As organizações hospitalares deverão apoiar um diálogo entre cidadãos e o Serviço Público sobre a natureza do risco e como podemos melhor operar em um

ambiente de incerteza e de recursos limitados. Assim, esse estudo procura sensibilizar os gestores públicos para a questão do gerenciamento dos riscos como uma questão de política pública. Desta forma, buscamos incentivar o avanço das discussões destas questões, visto que, a gestão eficaz de risco se apresenta como um processo para melhor administrar às incertezas inerentes as decisões que cercam a formulação de políticas públicas.

Para Bresser-Pereira (1998) ressalta a importância da qualidade não somente pelo impacto no resultado, mas como fator dignificante do processo de produção e como, onde o “fazer bem feito” é considerado um ato de autorrespeito. Embora a história tenha revelado que diversos programas estatais brasileiros já venham de longa data estimulando as instituições públicas na busca pela qualidade, o reconhecimento desta necessidade vem mais concretamente sendo expresso pelas instituições de saúde da rede privada que tem se adequadado a esta nova realidade aderindo aos programas de qualidade para excelência na assistência. Segundo Oliveira (2007) acreditam que a competição no sistema de saúde deve se pautar em resultados que melhorem o atendimento e a saúde dos usuários; e, Almeida (2011) afirma que com a transformação da gestão no setor público será possível solucionar questões que há muito tempo vêm comprometendo seu desempenho.

Já o gerenciamento dos riscos, enquanto estratégia para o desenvolvimento de práticas assistenciais seguras, vem fortalecer a proposta do Sistema Único de Saúde, uma vez que esta é uma política pública que vem buscando a garantia do acesso do cidadão usuário do sistema de saúde a serviços de qualidade.

Na gestão/administração em saúde pode ser definida como o conhecimento aplicado no manejo do complexo das organizações de saúde, envolvendo a gerência de redes, esferas públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais instituições e serviços de saúde. Por fim, o presente estudo tem como objetivo coletar informações por meio de uma revisão sistemática da literatura, explorar a produção acadêmica na área de gestão de riscos hospitalares, destacando o assunto e a área usando métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente o estudo.

O presente estudo justifica-se, pois, as organizações ao desempenhar suas atividades, estão vulneráveis às influências de fatores internos e externos que podem comprometer o alcance dos seus objetivos. O resultado dessas incertezas, que

chamamos de riscos, são eventos indesejáveis e inesperados que podem tornar indisponíveis ou degradar a qualidade do desempenho da coletividade, desperdiçando recursos, afetando o alcance dos objetivos institucionais.

Assim, o Gerenciamento de Riscos é uma abordagem sistemática de apoio à tomada de decisão que visa priorizar as ações que contribuam para aumentar a eficiência das Organizações. É um processo contínuo e deve possuir contextos definidos, a fim de identificar os riscos, avaliar suas consequências (impactos), definir as necessárias ações de resposta em ordem de prioridade, seus responsáveis e o consequente monitoramento e controle.

A implantação do Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) nas organizações de Saúde, possibilitará a troca de conhecimentos entre os elementos componentes das equipes no combate e gerenciamento de eventos que possam ameaçar os objetivos e metas, podendo gerar impactos positivos, bem como minimizar os negativos, fortalecendo os controles interno, auxiliando na definição de estratégias e ações ou projetos para o alcance de metas.

É importante ressaltar que, pesquisas na área em estudo na gestão de riscos ainda são escassas, daí a importância de se estudar a referida temática no âmbito da Pós-Graduação. Portanto, diante deste cenário, o referencial teórico aqui pautado neste artigo recorreu, em sua maioria, a pesquisas a partir do ano 2000, para melhor fundamentar e embasar a discussão apresentada.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 - A Nova Gestão Pública**

Nos últimos anos, as organizações públicas vivenciam a transição do modelo de administração burocrática para o modelo híbrido de burocracia flexível com ênfase no alcance dos resultados, nas metas e objetivos pactuados. A Nova Gestão Pública surgiu a partir da crise econômica vivida pelos países ocidentais, sobretudo no Reino Unido (OLIVEIRA; SAUERBRONN, 2007; PAULA, 2005; MEYR JR, 2012). A Gestão Pública apresenta quatro vetores básicos: profissionalização da burocracia, desenho organizacional, processos organizacionais e prestação de contas, revelando assim o

foco gerencial da administração de empresas no âmbito da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Assim, é possível considerar que para Bresser-Pereira (1998) os objetivos da Nova Gestão Pública são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; resguardar o bom funcionamento do mercado; garantir autonomia e capacidade do administrador público e assegurar a democracia.

Entretanto observa-se que os limites da Nova Gestão Pública ultrapassam a barreira de impor metas e indicadores de desempenho. A perspectiva vai além dos fatores de performatividade<sup>1</sup> para o alcance dos objetivos estabelecidos (PAULA, 2005). A autora apresenta e discute a performatividade é: “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”. (BALL, 2005). Segundo esta autora, o modelo societal de desenvolvimento apoia-se nas noções de expansão de capacidades humanas e de sustentabilidade, ressignificando a ideia convencional de desenvolvimento; a estrutura aparelho do Estado é pensada de forma a admitir a participação social; e o paradigma adotado é o da gestão social. Portanto, para a autora a gestão social enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas (PAULA, 2005) e com base em Tenório (1998) afirma que essa gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor (PAULA, 2005).

Por outro lado, na perspectiva da Nova Gestão Pública, além da busca por resultados, deve-se levar em consideração outro fator: o papel dos gestores nas organizações. Cabe aos dirigentes e gestores mobilizar e sensibilizar a comunidade para atingir os resultados, motivando as pessoas para o trabalho, de forma que tenham iniciativa e autonomia no desempenho das funções. Quando essas condições não são realizadas, ocorre o sentimento de frustração e de culpa pelos resultados alcançados, quando estes não são satisfatórios.

## **2.2 Gestão Hospitalar**

Os hospitais podem ser identificados como sistemas complexos e estão em

contínua transformação e a inovação é fundamental para sua sobrevivência constituindo-se uma condição para agir diante dos desafios impostos pelas forças ambientais (STACEY, 2000). Assim, sua gestão implica em saber conviver com a incerteza e a imprevisibilidade (MEYER JÚNIOR; PASCUCCI; MANGOLIN, 2012).

Há um consenso entre os gestores participantes da pesquisa de que a gestão na saúde está entre os seus principais problemas, e sua transformação um desafio prioritário. Destacaram como principais fragilidades: o despreparo dos profissionais para o exercício da administração, lentidão na incorporação de novas tecnologias de informação e processos de gestão e de organização do trabalho. No setor público, além disso, foram identificadas barreiras de legislação que restringem a agilidade necessária, a alta rotatividade dos gestores das esferas federativas em função da relação com os processos partidários e eleitorais, gerando descontinuidade, permanentes recomeços e desmotivação dos profissionais e trabalhadores.

As organizações dos serviços de saúde em redes constituem-se na proposta renovada de superação dos modelos fragmentados e na qual se inspira e se baseia a política do SUS. Nesta lógica, a atenção à saúde é concebida como “uma rede de organizações que presta, ou faz arranjos para prestar, serviços de saúde equitativos e integrais a uma população definida e que está disposta a prestar contas por seus resultados clínicos e econômicos e pelo estado de saúde da população a que serve.

Os desafios para os gestores públicos e privados são enormes e têm responsabilidades sobre qual será o modelo de atenção à saúde no Brasil, nos próximos anos e para as futuras gerações. Renovar a gestão em saúde no país, na perspectiva de uma agenda permanente de construção de um sistema de saúde, que responda às expectativas e necessidades de saúde da população, é um anseio dos brasileiros e uma missão para os gestores. Consolidar o SUS enquanto este sistema de saúde é uma bela prioridade e parte importante do avanço do Brasil no rumo de um país mais justo e solidário.

### **2.3 Gestão de Riscos**

Peter L. Bernstein (1997, p.1) relata em sua premiada obra “Desafio aos Deuses, a fascinante história do risco”, a notável aventura intelectual que libertou a



humanidade dos oráculos e adivinhos, mediante as ferramentas poderosas da administração do risco disponíveis nos dias de hoje. A ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção que o futuro é mais que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza. Até os seres humanos descobrirem como transpor essa fronteira, o futuro era um espelho do passado ou o domínio obscuro de oráculos e adivinhos que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos previstos.

Para este Economista de Harvard o risco não significa perigo, ele simplesmente significa não saber o que o futuro reserva. Atualmente, essa percepção reside o cerne da gestão de risco para as empresas. O Professor Bernstein, deixa claro que a melhor expectativa de gerenciamento de risco é que uma abordagem sistemática irá recompensá-lo com um conjunto de cenários e oportunidade de refletir sobre os possíveis resultados. Como identificar e lidar com o risco é um sinal de maturidade tanto para o mundo empresarial como em cenários políticos.

Conviver com o risco é um velho axioma da humanidade, “Proteger-se contra todos os riscos é impossível, porque qualquer oportunidade invariavelmente acarreta riscos. O risco é a possibilidade de que aquilo que é esperado não aconteça, o risco não implicará necessariamente em algo indesejável, já que os resultados em torno do esperado podem apresentar tanto benefícios como malefícios, dependendo se resultado estiver abaixo ou acima do esperado. Assim então, podemos reconhecer o risco como a probabilidade (chance) do indesejado acontecer ou de um evento adverso ao esperado se realizar.

### **3 METODOLOGIA, RESULTADOS E DISCURSÕES**

#### **3.1 Caracterização da Pesquisa**

A presente pesquisa teve como objetivo identificar quais foram os fatores críticos de sucesso na gestão de risco para um estabelecimento hospitalar, sendo estes fatores internos ou externos ao estabelecimento, e foi adotado modelos de gestão para controle e avaliação dos resultados. Foi utilizado os modelos de gestão de riscos da Norma ABNT NBR ISO 31000/2018. Secundariamente, este trabalho buscou entender até que ponto as melhores práticas sugeridas na literatura sobre

estratégias e tecnologias de gestão, bem como os desafios foram relevantes para o sucesso das organizações de Saúde. Assim, foram discutidas as implicações do referencial teórico, da pergunta de pesquisa e do objetivo do trabalho na escolha da metodologia de pesquisa. Em seguida, esta metodologia foi descrita e classificada quanto ao seu conteúdo e quanto aos métodos empregados na coleta, análise de dados e métodos.

### 3.2 Coleta de Dados

A identificação de riscos não é um evento pontual, deve ser contínua, revisada, atualizada de acordo com as circunstâncias vividas pela Organização e se apresenta de duas formas:

**a) Identificação Inicial de Riscos:** Quando são identificados os riscos pela primeira vez na Organização; e

**b) Identificação Contínua de Riscos:** Quando são identificados novos riscos ou riscos que não são mais relevantes para a Organização.

Para que os riscos pudessem ser gerenciados, foi necessária sua identificação com o detalhamento adequado, bem como estes foram devidamente documentados por um representante direto do processo ou pelos envolvidos no risco, nomeados responsáveis pelas ações de enfrentamento das ameaças.

De acordo com a (ABNT NBR ISO 31000/2018), a identificação do risco é um processo iterativo, contínuo e rotineiro no gerenciamento da Organização e, no momento em que for identificado, devem ser levantadas suas causas e consequências, sua origem, classificação, o grau e magnitude do impacto, probabilidade de acontecer e as possíveis ações de resposta. Por conseguinte, os Riscos foram identificados, organizados e categorizados conforme a origem dos eventos (internos ou externos) e classificados refletindo os princípios comuns do risco para a Organização, como: Estratégicos, Operacionais, Legais, Financeiros e Reputacionais.

### 3.2.1 Quanto à Origem

**a) Riscos Internos:** São os riscos associados à própria estrutura da Organização, seus processos, estrutura de governança, quadro de pessoal, recursos ou ambiente de tecnologia.

**b) Riscos Externos:** São os riscos atinentes ao ambiente onde a Organização atua. Em geral, a organização não tem controle direto sobre estes eventos, contudo, mesmo assim, ações podem ser tomadas, quando necessário.

### 3.2.2 Quanto à Classificação

**a) Riscos Estratégicos:** São aqueles estreitamente relacionados aos Objetivos Estratégicos da Organização.

**b) Riscos Operacionais:** São os riscos existentes face à possibilidade de ocorrência de falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas ou de eventos externos, tais como: qualificação do pessoal, impacto ambiental, segurança e saúde no trabalho, qualidade dos produtos e serviços.

**c) Riscos Legais:** São os riscos das sanções legais ou regulatórias que as Organizações podem sofrer, devido ao não cumprimento de leis, normas e procedimentos.

**d) Riscos Financeiros:** Ocorrem principalmente devido às restrições orçamentárias. Podem comprometer a capacidade da Organização de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades.

**e) Riscos Reputacionais:** Estão relacionados à imagem. Podem comprometer a confiança em relação à capacidade da OM em cumprir sua missão.

### 3.3 Análise de Dados

A presente pesquisa foi aplicada em uma Organização Pública Hospitalar do

Estado do Rio Grande do Norte. Foram utilizadas ferramentas de gestão pública para análise de dados, através de grupo focal, reuniões e entrevistas com os gestores dos departamentos e colaboradores, em seguida os dados coletados foram tratados e avaliados pela Comissão de Gestão, fazendo-se necessário a utilização das ferramentas abaixo:

**a) Brainstorming ou Chuvas de ideias:** obteve-se uma lista dos riscos a partir de reuniões com equipes multidisciplinares representando setores, com apoio de um facilitador/ gestor e com propósito de identificar riscos.

**b) Entrevistas:** Foram entrevistados as partes interessadas e especialistas para identificar riscos dos diversos setores.

**c) Análise de Listas de Verificação de Riscos:** As listas de verificação usadas durante o processo de identificação dos riscos foram desenvolvidas com base nos registros prévios das informações históricas e das experiências anteriores da equipe, bem como as vivências aprendidas e informações já catalogadas pela organização.

**d) Análise da Causa Principal:** técnicas específicas para foram utilizadas para identificação de problemas, na qual descobriram as causas subjacentes e desenvolveram-se ações preventivas.

**e) Diagramas de causa e efeito:** Foi aplicado também o diagrama de Ishikawa ou espinha de peixe, na qual foram úteis para a identificação das causas dos riscos.

**f) Diagramas de sistema ou fluxogramas:** Estes, mostraram como os vários elementos de um sistema se inter-relacionaram e o mecanismo de causalidade. Houve apresentação da visão global dos processos, expondo eventuais lapsos, que foram identificadas as potenciais fontes de problemas (riscos).

**g) Análise de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT):** Esta técnica foi utilizada pela Comissão de Gestão, para identificação das Forças e Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT) da organização, a fim de monitorar, aperfeiçoar ou eliminar os riscos identificados.

**h) 5W2H – Plano de Ação:** Os responsáveis em implementar as decisões utilizaram essa ferramenta para auxiliar o planejamento e melhorar a execução dos planos de ações, evitando o retrabalho, atendimento dos prazos e otimização de recursos humanos, materiais e financeiros.

**i) Análise de Cenários:** O objetivo da projeção de cenários foi apresentar uma imagem significativa de futuros prováveis. Podendo ser utilizados para identificação dos riscos, considerando possíveis desenvolvimentos futuros e explorando suas implicações. Os conjuntos de cenários, por exemplo, “melhor caso”, “pior caso”, e “caso esperado”, puderam ser utilizados para analisar consequências potenciais e suas probabilidades para cada cenário como forma de análise das exposições aos riscos. Cenários bem construídos minimizam os riscos e facilitam a tomada de decisão.

### 3.4 Resultados

Após a identificação dos riscos, foi procedida uma análise, a fim de fornecer uma base para a etapa de planejamento de ações de respostas, por meio da matriz entre a “probabilidade de ocorrência” e o seu “impacto”, caso o evento ocorra. Segundo (ABNT NBR ISSO 31000/2018) o propósito dos planos de tratamento de riscos teve por base especificar como as opções de tratamento escolhidas para que futuras implementações de arranjos fossem compreendidos pelos envolvidos, e o progresso em relação do plano monitorado com eficácia. Nesta fase foi realizada a valoração e ponderação dos fatores de risco, considerando a tolerância atribuída a cada risco, levando-se em consideração as ameaças e as vulnerabilidades para que, em seguida, fossem estimados os níveis de risco para avaliação e priorização. Foi verificado os seguintes pontos:

- Estimativa dos riscos levantados, considerando a probabilidade de ocorrência e o impacto associado aos riscos;
- Avaliação dos riscos, determinando sua aceitabilidade e tratamento, comparando a estimativa de riscos com os critérios estabelecidos; e
- Relacionamento dos riscos que requeiram tratamento, priorizando-os de acordo com os critérios estabelecidos.

Já a análise de riscos objetivou compreender a natureza do risco e suas características, incluindo o nível de risco, onde foi apropriado, bem como envolveu a consideração detalhada de incertezas, fontes de risco, consequências, probabilidade,



eventos, cenários, controles e sua eficácia. Um evento pode ter múltiplas causas e consequências e pode afetar múltiplos objetivos. A análise de riscos pode ser realizada com vários graus de detalhamento e complexidade, dependendo do propósito da análise, da disponibilidade e confiabilidade da informação, e dos recursos disponíveis. (ABNT NBR ISSO 31000/2018).

As técnicas de análise podem ser qualitativas, quantitativas ou uma combinação destas, dependendo das circunstâncias e do uso pretendido. Logo, a fim de analisar a tolerabilidade de cada risco, foi necessário atribuir um grau de probabilidade e um de impacto. Dessa forma, foi idealizada uma escala de probabilidade e impacto de 1 a 8, de acordo com os seguintes critérios:

**a) Probabilidade (P) da ocorrência:**

PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO	CRITÉRIOS
8	<b>Quase certa</b>	É praticamente impossível evitar que o evento aconteça.
6	<b>Provável</b>	A chance de o risco ocorrer é grande e, frequentemente, ocorre de fato.
4	<b>Possível</b>	Probabilidade ocasional de acontecimentos do risco. Vale a pena planejar desdobramentos, mas não com tanta preocupação como nos casos anteriores.
2	<b>Improvável</b>	Pouca chance de acontecer algum problema advindo desse risco.
1	<b>Raro</b>	É bastante improvável que o risco aconteça. Só vale a pena se preocupar em casos de impacto grave ou gravíssimo.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2021.

**b) Magnitude do Impacto (I):**

IMPACTO	DESCRIÇÃO	CRITÉRIOS
8	<b>Catastrófico</b>	Pode implicar que o processo seja cancelado ou que o dano ocasionado por ele seja irreversível.

6	<b>Significativo</b>	Compromete, de forma acentuada, o resultado do processo, ocasionando atraso ou insatisfação.
4	<b>Moderado</b>	Perda momentânea, ao longo do processo, a qual pode ser corrigida, mas com impacto no escopo ou prazo.
2	<b>Baixo</b>	Desvio quase imperceptível dos objetivos do processo, que pode ser facilmente corrigido.
1	<b>Insignificante</b>	Não gera nenhum tipo de óbice perceptível no processo. Por isso, pode ser ignorado em 99% dos casos.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2021.

**c) Matriz Probabilidade X Impacto (P x I):**

A matriz Probabilidade X Impacto foi utilizada para avaliar melhor os riscos envolvidos, formada por dois eixos principais, o de probabilidade de ocorrência (vertical) e o de impacto para um fator de risco no processo (horizontal).

<b>P R O B A B I L I D A D E</b>	8	8	16	32	48	64
	6	6	12	24	36	48
	4	4	8	16	24	32
	2	2	4	8	12	16
	1	1	2	4	6	8
		1	2	4	6	8
		<b>IMPACTO</b>				

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2021.

Desenhada a estrutura da matriz e cada fator de risco identificado (essa identificação foi a primeira etapa de um Sistema de Gerenciamento de Riscos), podendo ser avaliada, qualitativamente, em termos de probabilidade e impacto e

posicionar o evento na Matriz de Risco. Ao selecionar opções de tratamento de riscos, foi necessário que a organização considerasse os valores, percepções e potencial envolvimento das partes interessadas, e as formas mais apropriadas para com elas se comunicarem e consultarem. (ABNT NBR ISO 31000/2018).

Para cada risco analisado, houve uma pontuação variando de (baixo/médio/elevado), em relação à probabilidade de ocorrência e de impacto ocasionado. Essa pontuação gerou uma interseção, que classificou o risco. (MONTES, 2017). Os graus dos riscos foram priorizados da seguinte forma, conforme a tabela:

GRAU DO RISCO	
Risco Elevado	> 32 < 64
Risco Médio	> 8 < 24
Risco Baixo	< 8

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2021.

Para Montes, (2017) a matriz de probabilidade x impacto teve como finalidade priorizar o tratamento dos riscos, estabelecendo uma pontuação que afetou o nível de urgência para os riscos identificados no Quadro de Identificação de Riscos.

**1- Risco baixo** - Quando o **risco** apresenta **baixa probabilidade e alto impacto**, normalmente representa desastres naturais, ataques externos, devido a sua característica fortuita, recomenda-se que o gestor transfira esse risco ou compartilhe parte dele, por meio de apólice de seguros, terceirização do serviço e outros meios controle.

**2- Comedor de Recursos** - Quando o **risco** apresenta **baixo impacto e alta probabilidade**, por ter alta frequência, os gestores costumam gastar recursos de forma contínua para mitigá-los. Recomenda-se que o gestor faça um estudo de viabilidade na transferência ou compartilhamento desse risco (normalmente por terceirização do serviço).

**3- Risco Grave** - Trata-se de um risco com **alta probabilidade e impacto moderado** ou **com alto impacto e probabilidade moderada**, é considerado um Risco Grave e

o gestor deve envidar todos os esforços possíveis de forma a reduzi-lo. Caso os custos para o gerenciamento desse risco sejam inviáveis, o gestor deve estudar a hipótese de evitar o risco, descontinuando as atividades que são inerentes a ele.

**4- Risco Crítico** – Nenhuma organização sobrevive por muito tempo quando apresenta esse tipo de risco. Por trata-se do pior extremo possível com **alto impacto** e **alta probabilidade**, muitas vezes o gestor não terá opção, a não ser evitar o risco descontinuando as atividades inerentes a ele. “Quanto maior for o conhecimento do ambiente e das ameaças, melhor será o planejamento das ações de resposta necessárias”.

No tratamento das respostas, o processo de modificação do risco, consiste em selecionar uma ou mais opções para implementação com vistas a modificar os níveis. Para identificação de potenciais riscos e os impactos decorrentes uma ferramenta valiosa para a aplicação do princípio da prevenção. Neste caso, a identificação precoce evitará a perda de recursos, pessoal e tempo em ações corretivas. (MONTES, 2017). Contra os riscos identificados são planejadas ações de resposta adequadas, com os seguintes propósitos:

PROPÓSITO	DEFINIÇÃO
<b>Mitigar - M</b>	Tomar ações para restringir o risco a um nível aceitável, reduzindo as chances de ocorrência (probabilidade) e/ou as consequências negativas (impacto).
<b>Transferir - T</b>	Incumbir as ações de resposta a outra Organização que possa gerenciar o risco de forma mais eficaz.
<b>Eliminar - E</b>	Findar a atividade que gerou o risco.
<b>Aceitar - A</b>	Tolerar o risco sem nenhuma ação específica. Significa assumir a possibilidade de ocorrência do risco e as suas consequências

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2021.

Assim, através dos propósitos a organização e a equipe do conselho de gestão adotaram medidas para o tratamento dos riscos, bem como buscaram respostas com intuito de eliminar ou reduzir os riscos elencados.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar implantação das políticas de gestão de riscos em unidades hospitalares, bem como desafios para a gestão pública. As modificações no ambiente de trabalho que foram elaborados através dos impactos dos riscos identificados, foram controlados, porém novos riscos ou necessidade de mudar as ações planejadas devem ser levadas em considerações no futuro pelo Conselho de Gestão de Riscos para deliberação de novas ações de correção.

Os riscos elencados no Plano de Risco que foram elaborados pela organização, após a avaliação por meio da matriz de risco, receberam **Grau elevado**, estes deverão ser apresentados mensalmente na reunião do Conselho de Gestão, para que sejam efetuados o devido acompanhamento das ações de resposta. Estas, serão tratadas prioritariamente e as ações referentes aos riscos que obtiveram avaliação **Média e Baixa**, serão apresentadas ao Conselho de Gestão e terão atenção imediata, para serem tratadas preventivamente conforme disponibilidade financeira e grau de prioridade.

Semestralmente será apresentado o balanço das ações empreendidas e do tratamento dado aos riscos registrados e anualmente será apresentado pelo Conselho de Gestão, o balanço geral do ano, com o percentual de eventos concluídos e ocorrências que se efetivaram e suas consequências positivas ou negativas para Organização. Assim, foram adotadas ações contínuas pela equipe do Conselho de Gestão e apresentadas respectivas melhorias. Contudo, há de se considerar as limitações da pesquisa, imposta pelo cenário atual de pandemia que assola nosso estado. É oportuno registrar que para mais profundidade do objeto aqui estudo se faz necessário ampliar o escopo da pesquisa, por meio de uma análise comparativa com outra instituição hospitalar do mesmo porte e ramo de atividade. Neste sentido, sugere-se que outros estudos abordem a temática a partir de análise comparativa entre instituições.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT NBR ISO 31000:2018 - **Gestão de Riscos - Diretrizes, que revisa a norma ABNT NBR ISO 31000:2009**. Elaborada pela Comissão de Estudo Especial de



Gestão de Riscos (ABNT/CEE- 063).

ALMEIDA ML, Segui MLH, Maftum MA, Labronici LM, Peres AM. **Instrumentos gerenciais utilizados na tomada de decisão do enfermeiro no contexto hospitalar.** Texto Contexto Enferm. 2011.

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

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos Deuses: A Fascinante História do Risco.** Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997.

BRESSER- PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34, 1998. 368 p.

MEYER JÚNIOR, V.; PASCUCI, L.; MANGOLIN, L. **Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades privadas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 49-70, jan./fev. 2012.

MONTES, EDUARDO. **Introdução ao Gerenciamento de Projetos.** 1ª Ed. Elsevier. São Paulo; 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Cuidados inovadores para condições crônicas: os componentes estruturais de ação.** Brasília (DF): Organização Mundial da Saúde; 1985.

OLIVEIRA, F. B. D.; SAUERBRONN, F. F. **Trajatória, desafios e tendências no ensino superior de administração e administração pública no Brasil: uma breve contribuição.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, p. 149-170, 2007.


PAULA, A. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005. 204 p.

SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. de C. **Interfaces epistemológicas sobre administração.** Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 20-39, mar. 1998.

STACEY, R. D. **Complexity and creativity in organizations.** Michigan: Berrett-Koehler Publishers, 1996. 312 p.

\_\_\_\_\_. **Complexity and management: fad or radical challenge to systems thinking?** Sussex: Psychology Press, 2000. 240 p.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: metodologia e casos.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. 97 p.



**Capítulo 4**  
**COMUNICAÇÃO POLÍTICA:  
AGENDAMENTO E A OPINIÃO  
PÚBLICA**  
**Caio César Gonçalves de Souza**

## COMUNICAÇÃO POLÍTICA: AGENDAMENTO E A OPINIÃO PÚBLICA

**Caio César Gonçalves de Souza**

*Doutorando em Ciência Política (UBI), mestre em Relações Étnicas e Contemporaneidade (UESB) e Graduado em Ciências Sociais (UESC) e História (UniCesumar).*

### RESUMO

O presente Ensaio se coloca na tarefa de destacar de forma breve as origens da construção da teoria da agenda, a identificação de como foi criada a hipótese do agendamento, como se deu a evolução dos estudos e como o conceito inicial ganhou status de teoria. Perpassa-se pela compreensão da agenda pública, a elaboração das notícias, como se transmiti e os elementos sociais, políticos e econômicos que determinam as matrizes das perspectivas de como lidar com os fatos noticiosos neste 'mundo' tão necessário e complexo que a comunicação (jornalismo), ainda mais no ambiente político. Em último aspecto, destaco como a teoria da agenda lida com a função de noticiar no Brasil durante a Operação Lava-Jato, com tantos interesses em jogo no Brasil e no exterior.

**Palavras-chave:** Agendamento; Comunicação; Opinião pública.

### Introdução

No projeto de doutoramento em Ciência Política (UBI), pretendo desenvolver uma investigação científica acerca da “intensidade democrática” do Brasil durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, e das obras selecionadas pelo prof. Dr. João Carlos Ferreira Correia para o módulo de Comunicação Política na disciplina de Seminário Temático I, com certeza possibilita melhor compreensão na área da comunicação que me auxiliará na análise sobre o governo Bolsonaro, mídia, opinião pública e agenda no período histórico demarcado no projeto.

Tratando especificamente sobre o artigo “Evolução dos Estudos de Agendamento: “Uma Explicação sobre a Influência da Mídia na Opinião Pública”, de Daniel Brandi<sup>3</sup>, pode-se perceber que ele inicia relatando como dois jovens

---

<sup>3</sup> BRANDI, Daniel. Evolução dos Estudos de Agendamento: uma Explicação sobre a Influência da Mídia na Opinião Pública. XIX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste – Fortaleza – CE – Brasil. 2017.

professores estadunidenses da Universidade de Chapel Hill, o Maxwell McCombs e Donald Shaw, no ano de 1972, em um artigo de 10 páginas publicado no *Public Opinion Quarterly*, começa a formulação do conceito de agendamento midiático ou *agenda-setting*, que serviria a partir dali, de uma análise dos efeitos da mídia e a comunicação social sobre o público.

A partir da análise de como se comportava a mídia e as notícias veiculadas, os candidatos e seus temas prioritários, a população com suas preferências de temas e assuntos à serem tratados pelos candidatos durante a campanha presidencial dos EUA de 1968, buscou-se compreender como a opinião pública era pautada pela mídia e, como seu resultado no campo político e social se dava.

Inicialmente apresentamos o histórico da elaboração do conceito de agendamento, tendo os dois autores acima como baluartes; mas, também, anos depois o português Nelson Traquina colabora com esta construção e a compreensão das características que reforçam o entendimento de como a mídia cumpre um papel social, cultural e político em suas dadas sociedades, pois a mesma tem a capacidade de influenciar o quê e como se discute as agendas públicas, conforme afirmam McCombs e Reynolds (2002, p. 6).

No segundo momento elencamos alguns autores e obras que se aprofundaram e avançaram em elementos da teoria da Agenda, como sua delimitação, aplicação e comprovação empírica do conceito e sua relação prática com o contexto sócio-político-econômico do Brasil na contemporaneidade.

## **Ensaio**

Iniciamos propriamente dito este ensaio, destacando a não-inauguração dos estudos acerca da influência da mídia sobre o debate e a opinião pública pelos autores McCombs e Shaw nos idos dos anos 1970. Outros estudiosos já se debruçavam sobre essa influência, tendo o mecanismo de seleção e reforço de alguns temas em detrimento de outros, chamado de salientação e proposto como função principal da mídia, traz à tona o Walter Lippmann, que em 1922 já dizia, segundo Brandi (2017), que “a mídia constrói e apresenta ao público um pseudoambiente que significativamente condiciona como o público vê o mundo” (LIPPMANN, 2008, p. 47 *apud* BRANDI, 2017, p 02).

McCombs e Shaw não descartaram a formulação inicial de Lippmann, pelo contrário, partiram daquele entendimento já consolidado no campo da Comunicação Política, para trazer a luz científica o papel desempenhado pelas mídias sociais de massa na sociedade democrática moderna:

A capacidade dos mídia em influenciar a projeção dos acontecimentos na opinião pública confirma o seu importante papel na figuração da nossa realidade social, isto é, de um pseudoambiente, fabricado e montado quase completamente a partir dos mass mídia (McCOMBS e SHAW, 1977, p. 7 *apud* BRANDI, 2017, p. 02-03).

As redações jornalísticas e a realidade social captadas ou construídas pelos profissionais da área, segundo Bernard Cohen (1963), organizam uma “realidade à parte ou paralela” em primeiro plano, tendo em segundo, o receptor das informações, das notícias. A capacidade de argumentação, o nível de qualidade e a confiabilidade que os profissionais e as emissoras de comunicação possuem, fazem com que o ouvinte, leitor ou telespectador adquira ou absorva os fatos apresentados de diversas formas e diferentes graus de confiança.

Com o avanço da elaboração da teoria da Agenda, o que se tinha acerca do tema tradicionalmente versava sobre a mídia e a opinião pública como a perspectiva da primeira influenciava a mudança de atitudes, opiniões e posições da segunda. Já na reformulação do estudo do tema, McCombs e Shaw tratam os efeitos dessa relação como ilimitados, reverberando na construção cognitiva e uma influência por um período longo, e não somente imediato na compreensão dos receptores das mensagens oriundas de fontes midiáticas.

McCombs reforça que a Teoria da Agenda

(...) não é o retorno à teoria da bala ou hipodérmica sobre os poderosos efeitos da mídia. Nem os membros da audiência são considerados autômatos esperando para serem programados pelos veículos noticiosos. Mas a Teoria da Agenda atribui um papel central aos veículos noticiosos por serem capazes de definir itens para a agenda pública (McCOMBS, 2009, p. 24).

Traquina (2001) nos rememorou os três campos de investigação delimitados por Rogers, Dearing e Bregman (1993), quando estes levantam uma vasta literatura escrita a partir de 1970 e ressaltam os três principais estudos.



Os estudos da agenda midiática (media agenda-setting), definidos como os estudos do conteúdo dos mídias, os estudos da agenda pública (public agenda-setting), definidos como os estudos que conceituam a relativa importância dos diversos acontecimentos e assuntos por parte de membros do público, e os estudos sobre a agenda das políticas governamentais (policy agenda-setting), definidos como o estudo da agenda das entidades governamentais (TRAQUINA, 2001, p. 19).

Brandi (2017) vai afirmar que de forma geral os estudos do agendamento têm priorizado o exame da relação entre os dois primeiros componentes, que são os estudos da agenda midiática e os da agenda pública. No caso de McCombs e outros pesquisadores, o principal contexto investigado tem sido o cenário eleitoral. E à parte da empiria, alguns autores se dedicaram a estudar a hipótese do agendamento sob a perspectiva da “teoria da notícia”.

Com isso, a agenda jornalística se confunde com a midiática, pela aproximação que as mesmas tiveram com o passar do tempo, montada perante três grupos sociais, que segundo os sociólogos estadunidenses Harvey Molotch e Marilyn Lester (1974), são compostos pelos promotores de notícia ou os editores, que identificam o potencial noticioso do fato; os jornalistas; e os consumidores de notícias e informações ou telespectadores, ouvintes e leitores, como descreve Brandi (2017):

os news assemblers transformam um perceptível conjunto finito de ocorrências promovidas em acontecimentos públicos através de publicação ou radiodifusão. (...) os news consumers [assistem a] determinadas ocorrências disponibilizadas como recursos pelos meios de comunicação social (MOLOTCH e LESTER, 1993, p. 38 *apud* BRANDI, 2017, p. 04-05).

Daniel Brandi (2017, p. 05) cita Molotch e Lester (1993, p. 35) para demonstrar como os acontecimentos públicos, categoricamente elementos básicos para a construção de notícias, são intitulados de “ocorrências criativamente utilizadas na demarcação do tempo”. E por causa das diferenças cognitivas, de propósitos, de formação holística dos profissionais ou diferentes “necessidades de acontecimento”, também existam diversas formas de noticiar fatos e acontecimentos.

Sempre tivemos no Brasil – e tratamos deste país por ser nosso território de investigação – uma parcela significativa da comunicação de massa atrelada economicamente aos setores privilegiados e elitizados da sociedade nacional. Será que essa composição quase que hegemônica contribui com a forma e como noticiar no Brasil?

Luis Felipe Miguel (2002) começa a responder este questionamento apontando que num ambiente de profundos conflitos de interesses, é inimaginável que os meios de comunicação sejam os porta-vozes imparciais do debate político, como a imprensa europeia teria sido em seus primórdios, ao menos na descrição adoçada que Habermas faz dela<sup>4</sup>; e isso não é diferente no Brasil. Isto não significa assumir um conformismo, já que a mídia “sempre” defenderá certos segmentos sociais, mas sim que é necessário perceber que a mudança passa pela pressão da sociedade, isto é, dos grupos prejudicados pela forma dominante de gestão da comunicação.

O elitismo que subjaz à ausência da mídia na análise da realidade política também pode ser apreciado por outro prisma. Nas sociedades formalmente democráticas em que vivemos, é corrente a divisão da política em “bastidores”, as salas em que se fazem os acordos e se tomam as grandes decisões, e “palco”, o jogo de cena representado para os não-iniciados, isto é, para o povo em geral<sup>5</sup>, como afirma Miguel (2002). O que ocorre no palco serviria apenas para distrair a plateia e manter a estabilidade do sistema, perpetuando o mito da democracia como “governo do povo”. Por motivos óbvios, a mídia pertence a este segundo espaço — mas os fatos políticos relevantes ocorreriam no primeiro, nos “bastidores”.

Luis Felipe Miguel (2002, p. 163) diz que a representação política coloca uma série de graves problemas para a organização democrática, como os que dizem respeito aos critérios de representatividade, à vinculação entre os representantes e seus representados, ao risco de autonomização dos representantes em relação ao conjunto da sociedade etc. Na medida em que a superação da necessidade de representação não está colocada no horizonte<sup>6</sup>, o pensamento democrático deve continuar lidando com estas questões e buscando soluções, mesmo que sempre sejam provisórias. O que deseja assinalar aqui é que os meios de comunicação são, em si mesmos, uma esfera da representação política, destaca o cientista político.

---

<sup>4</sup> Para uma crítica à esfera pública habermasiana, centrada sobre a questão da imprensa, ver Garnham, “The media and the public sphere”.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Balandier, *Le pouvoir sur scènes*

<sup>6</sup> Ao contrário do que fazem crer certas visões utópicas da utilização das novas tecnologias da informação. Sobre a questão, ver Miguel, “Democracia e novas tecnologias da informação”.

Os meios de comunicação de massa se tornaram nos últimos séculos o principal instrumento de propagação de visões de mundo, meta-ideias e de projetos políticos. Nas mídias corporativas poderiam estar presentes todas ou a maioria das ideias representantes do conjunto do mundo social; mas nem sempre isso ocorre nos meios alinhados aos interesses do grande capital financeiro e econômico. A questão é que, as ideias, posições e discursos que são veiculados em grande medida nesses espaços, são condizentes somente a parcelas elitizadas da sociedade, e não o conjunto das ideias presentes numa comunidade complexa como são as contemporâneas<sup>7</sup>. Resultando assim, numa mídia que reproduz mal a diversidade social, cultural e política, que resulta numa fragilização de aspectos do exercício da democracia.

Em primeiro momento, garantir espaço na mídia às diferentes perspectivas presentes na sociedade, para que participem do debate político. Mas significa também, e crucialmente, gerar espaços que permitam aos grupos sociais, em especial os dominados, formular suas próprias interpretações sobre suas necessidades e seus interesses – aquilo que Nancy Fraser chama de “contra-públicos subalternos”<sup>8</sup>. O caminho, portanto, não passa pela “neutralidade” dos meios de comunicação, como alguns acham que é a saída, mas por um verdadeiro pluralismo, que os mecanismos de mercado, por diversas razões, não provêm (MIGUEL, 2002, p. 164).

Entre estas e outras razões estão a tendência à monopolização ou oligopolização, onde a concorrência econômica gera uma tendência à uniformização dos produtos, também pela ideia-força da imitação de quadros, formatos e linhas editoriais que em algum momento deram certo, serem reproduzidas pelo geral dos meios.

Miguel (2002) afirma categoricamente que, o principal elemento que garante a monopolização das mídias está no compromisso com a ordem e as ideias do capitalismo. O sucesso dos grandes meios viria também desse alinhamento entre liberalismo econômico e sócio-político. Isso deve ao fato das grandes empresas de

---

<sup>7</sup> O que já foi demonstrado empiricamente, de forma cabal. Ver, entre muitos outros: Entman, Democracy without citizens; Hallin, The “uncensored” war; McChesney, Rich media, poor democracy; Fallows, Detonando a notícia; Noelle-Neuman, La espiral del silencio; Page, Who deliberates?. Para o caso brasileiro: Berger, Campos em confronto; Kucinski, A síndrome da antena parabólica; Miguel, “Mídia e eleições”.

<sup>8</sup> Fraser, “Rethinking the public sphere”, p. 123.

comunicação estarem cada vez mais internacionalizada e presentes no mercado econômico e financeiro, e não somente no mercado de comunicação por si só.

Esse cenário de internacionalização dos meios de comunicação de massa, as relações globalizadas entre comunicadores e seus empregadores, geram também um certo desequilíbrio entre os interesses nacionais de democracias em consolidação e as democracias ditas consolidadas, onde por coincidência ou não, são países centrais no capitalismo contemporâneo.

Dito isso, a Operação entre a Justiça Federal, Ministério Público Federal e Polícia Federal, denominada de Lava-Jato, sediada em Curitiba no Paraná, nos mostra como a mídia monopolizada, alinhada aos interesses do capital nacional ou estrangeiro, pode em determinados momentos da vida política de um país como o Brasil - onde se tem quase sempre uma instabilidade institucional presente na vida de seus agentes e do país -, entrelaçar os interesses políticos, jurídicos e econômicos de determinados grupos e conseguirem fragilizar processos jurídicos, modificar resultados eleitorais e conseguirem com a intenção de combater a corrupção, tirar de espaços estratégicos no ramos da construção, empresas nacionais que disputavam com empresas estrangeiras de países centrais no capitalismo. Isso tudo, com o apoio irrestrito e acrítico de parcelas significativas de mídia comercial brasileira.

Para Miguel (2002), o cenário que se encontra os meios de comunicação do Brasil desde o seu surgimento até os dias atuais, demonstra que dificilmente darão espaço para a expressão ou a constituição de interesses que ameacem as estruturas básicas do capitalismo. No entanto, é preciso frisar que o problema da mídia não é um mero “caso” da incompatibilidade constatada entre o aprofundamento da democracia e a manutenção das relações capitalistas de produção. De fato, o desequilíbrio de recursos que o capitalismo produz na esfera econômica transborda sem cessar para a esfera política, comprometendo a igualdade que é requisito para o exercício da democracia – um fenômeno que é apontado mesmo por autores vinculados à tradição liberal, como Robert Dahl<sup>9</sup> —, e a propriedade da mídia e o seu caráter privado e comercial, pode ser encarada como uma manifestação deste fato mais geral.

---

<sup>9</sup> Dahl, Um prefácio à democracia econômica; Dahl, Democracy and its critics, pp. 324-332.

## Considerações Finais

Sem dúvidas os meios de comunicação de massa têm exercido uma forte influência no comportamento humano desde o seu início. A teoria da agenda foi formulada num período histórico que o rádio, a TV e o jornal impresso construía no imaginário social os debates públicos acerca dos fatos e acontecimentos. Cerca de 50 anos após a formulação inicial da teoria, a Tv e as mídias digitais cumprem este papel de noticiar, comunicar, mas também de passar mensagens, ideias e formas de enxergar e posicionar no mundo.

Mesmo com uma diversidade cada vez maior de meios de transmissão e produção de conteúdo, a teoria da agenda ainda segue estabelecendo sua conexão com sua audiência. A relação que se tem entre as mídias e a população, pode-se ter alterações nos mecanismos de produção e entrega; mas, Brandi (2017) reforça que a multiplicidade e dispersão de conteúdos noticiosos, pouco altera a capacidade do jornalismo e os meios de comunicação pautar a sociedade com as notícias que por seus editores são selecionados, e a forma em que as mesmas serão tratadas e entregues ao público.

A teoria da agenda empiricamente no Brasil pode ser visualizada nos anos de 2014 e 2019, no auge da Operação Lava-Jato, que se demonstrou uma relação profunda entre meios de comunicação da dita grande mídia brasileira, promotores do M.P.F., juiz federal da das regiões de Curitiba (PR) e Rio de Janeiro (RJ), onde pautou por anos a agenda pública do noticiário brasileiro, influenciado assim, a capacidade de reflexão sobre o papel do estado e suas estatais, corrupção público e privado no país, papel de empresas nacionais na geopolítica e na economia mundial, e por fim, como todos esses aspectos estão relacionados com interesses políticos, jurídicos e econômicos de determinados grupos políticos e econômicos no Brasil e no exterior.

Todo o estudo desenvolvido por McCombs e Reynolds (2002) demonstra como os meios de comunicação consegue construir agendamentos sociais, pautar a opinião pública, e ao mesmo tempo se relacionar com setores sociais que dirigem instituições públicas e privadas que precisam ter a opinião pública ao seu lado para conseguir na política ou fora dela, determinar como serão as políticas econômicas, o armamento



ou não de uma população, apoio ou não a vendas estratégicas de um país, ou se um grupo político deve continuar ou não no governo.

### **Referências Bibliográficas**

BRANDI, Daniel. Evolução dos Estudos de Agendamento: uma Explicação sobre a Influência da Mídia na Opinião Pública. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XIX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste – Fortaleza - CE – 29/06 a 01/07/2017

McCOMBS, Maxwell; SHAW, Donald. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, Oxford, v. 36, n. 2, Summer, p. 176-187, 1972.

\_\_\_\_\_. A Teoria da Agenda: a mídia e a opinião pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_; REYNOLDS, Amy. News influence on our pictures of the world. In: BRYANT, J. (Ed.); ZILLMANN, D. (Ed.). *Media effects: Advances in theory and research*, 2nd ed., p. 1-18. Mahwah, NJ, US: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, x, 634 p, 2002.

MIGUEL, Luiz Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. *Revista Lua Nova*. Nº 55-56. Ano 2002.

TRAQUINA, Nelson. O Estudo do jornalismo no século XX. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2001.



**Capítulo 5**

**NORBERTO BOBBIO E A  
'POLÍTICA': ENTRE A FILOSOFIA E  
A CIÊNCIA POLÍTICA**

**Caio César Gonçalves de Souza**

## NORBERTO BOBBIO E A 'POLÍTICA': ENTRE A FILOSOFIA E A CIÊNCIA POLÍTICA

**Caio César Gonçalves de Souza**

*Doutorando em Ciência Política (UBI), mestre em Relações Étnicas e Contemporaneidade (UESB) e Graduado em Ciências Sociais (UESC) e História (UniCesumar).*

### RESUMO

O presente ensaio tem como objetivo a apreensão de aspectos teóricos da produção de Norberto Bobbio com a categoria “política”, e como ela se configura no pensamento bobbiano na Filosofia Política e Ciência Política. Os resultados da investigação são expostos, a partir de uma revisão bibliográfica, para sagrar a adequada relação compreensiva entre as ideias do autor acerca do conceito de ‘política’ nas duas áreas de conhecimento.

### Introdução

Norberto Bobbio (1909-2004), nasceu na Itália e foi um dos maiores politólogos do século XX. Dentre sua extensa produção intelectual, deixou importantes contribuições à Ciência Política, História, Direito e a Filosofia Política. O seu livro *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos Clássicos*, o autor aborda ligeiramente algumas considerações sobre o conceito de política em sua perspectiva.

Bobbio, foi escritor e professor em diversas Universidades, ocupando-se principalmente de temas como teoria política, filosofia do direito e história do pensamento político, sendo este último que leva-o, a partir de 1962, a lecionar Ciência Política, juntamente com Filosofia do Direito, sendo a sua cátedra em Turim, em Florença, as primeiras na área das Ciências Sociais, na Itália.

Em 1979, com setenta anos, afasta-se da atividade docente e dedica os anos seguintes à escrita e ao comentário político. Já no ano de 1984, foi lançada a primeira edição da obra “O futuro da democracia”, uma compilação de escritos, sobre o tema da democracia, publicados entre os anos de 1978 a 1984. Neste mesmo ano, Bobbio

é nomeado senador vitalício e deixa definitivamente a vida universitária recebendo o título de professor emérito da faculdade de Ciências Políticas de Turim.

O pensamento do intelectual italiano, durante muito tempo, esteve vinculado ao círculo restrito dos meios intelectuais de seu país, mas veio com o passar dos anos se tornando gradualmente conhecido em todo o mundo e entre os principais motivos encontra-se a sua importância no debate sobre o poder, política na filosofia e ciência política, teoria geral da política, democracia entre outros, por meio de seus ensaios e outras produções.

## Ensaio

A palavra 'política' deriva de politikós, do grego, e diz respeito àquilo que é da cidade, da pólis (na Grécia Antiga), da sociedade, ou seja, que é de interesse de homens e mulheres enquanto cidadãos e cidadãs. Já na Grécia Antiga, um dos primeiros a tratar da política como uma prática intrínseca aos homens foi Aristóteles, com seu livro *A Política* (RIBEIRO, s/d).

Ao longo do tempo, o termo política deixou de ter o sentido de adjetivo (aquilo que é da cidade, comunidade) e passou a ser um modo de “saber lidar” com as coisas desta cidade, ou comunidade. Assim, fazer política pode estar associado às ações de governo e de administração do Estado. Por outro lado, também diria respeito à forma como a sociedade civil se relaciona com o próprio Estado, Ribeiro (s/d) vai destacar.

No exercício de compreensão do conceito de política, deve-se considerar que na filosofia política moderna aquilo que é político não necessariamente coincide com o social, pois, ao longo da história, as outras esferas da vida foram se separando do Estado, a exemplo do poder religioso e do poder econômico. Na visão de Bobbio, a política restringe-se à esfera do Estado, instituição esta responsável pela ordem social. Para o intelectual italiano, “enquanto a filosofia política clássica está calcada sobre o estudo da estrutura da *pólis* e das suas várias formas históricas ou ideais, a filosofia política pós-clássica caracteriza-se pela contínua tentativa de uma delimitação daquilo que é político (o império de César ou o reino espanhol ou sueco) em relação àquilo que não é político (seja ele o reino de Deus ou o reino das riquezas), por uma contínua reflexão sobre aquilo que diferencia a esfera da política da esfera da não política, o Estado do não Estado...” (BOBBIO; 2000a, p. 172).

Outro aspecto que o Bobbio muito contribuiu, foi com a perspectiva da compreensão da 'política' tanto na Ciência Política como na Filosofia Política. Magnus Dagios (2007) traz que em um escrito para um simpósio na Faculdade de Jurisprudência da Universidade de Bari (1970), "*Dei possibili rapporti tra filosofia e scienza política* - Sobre as possíveis relações entre Filosofia Política e Ciência Política" – o filósofo enfatiza o "direito à cidadania" das duas disciplinas ao pretender delimitar o espaço de uma e de outra. Aquele então afirmou que enquanto a ciência política tem seu significado pacífico, como o "estudo dos fenômenos políticos realizado com a metodologia das ciências empíricas e com uso das técnicas de investigação da ciência do comportamento" (DAGIOS; 2007, p, 94), a filosofia política assume diversos significados.

Quando pensamos na filosofia política como teorização da ótima república, da busca do Estado perfeito, a oposição com a ciência política é mais precisa. A ciência política tem uma função descritiva ou explicativa, enquanto a filosofia política, como ideal da ótima república, é totalmente prescritiva; enquanto uma prima pelo que é, a outra pelo que deve ser. Neste aspecto, diz Dagios (2007), a Ciência e Filosofia estão destinadas a seguir caminhos opostos. De acordo com Bobbio, o dever ser do Estado utópico tem um sentido moral de dever, já o dever ser da previsão científica, tem um "deve" no sentido naturalista<sup>10</sup>.

Então esta investigação há décadas está dividida em duas disciplinas: a Filosofia Política e Ciência Política. Bobbio adverte-nos que mesmo esta divisão é problemática: pois Hobbes, que se considerava filósofo e fazia *philosophia civilis*, segundo Dagios (2007), poderia ser visto como cientista político, pois seus estudos compreendiam o estudo sobre o homem e suas relações sociais; Hegel, por sua vez, deu aos seus "Princípios de filosofia do direito" o subtítulo de 'Fundamentos da ciência do Estado'. Todavia, a filosofia política pode ser distinguida em quatro significados diferentes: a) da melhor forma de governo ou da ótima república; b) do fundamento do Estado, ou do poder político, e sua justificação; c) da essência da categoria do político, e sua diferenciação da moral; d) como metaciência, ou estudo da política em um segundo nível, como crítica dos métodos e procedimentos da ciência política. A ciência política, para Bobbio, deve satisfazer três condições: a) o princípio de

---

<sup>10</sup> BOBBIO. Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Campus, 2000. pp. 67-78.



verificação ou de falsificação como critério da aceitabilidade dos seus resultados; b) o uso de técnicas da razão que permitam dar uma explicação causal; c) A abstenção ou abstinência de juízos de valor (avaloratividade<sup>11</sup>) (DAGIOS; 2007, p. 95).

A filosofia política como investigação da República adequada se diferencia da ciência política, enquanto esta pretende ser avalorativa. A filosofia política como fundamentação do poder político não deseja explicar o fenômeno do poder, mas justificá-lo e por isso deve recorrer a valores, do que é lícito ou ilícito. A filosofia política como caracterização da essência da política não pode ser verificada no sentido de verdade ou falsidade empírica, pois a essência da política é descrita nominalmente<sup>12</sup>.

Cruz; Pasold (2010) trazem uma objetiva exposição das perspectivas epistemológicas para o estudo da Política, “entendida como forma de atividade ou de práxis humana”<sup>13</sup>, conforme disse Norberto Bobbio.

No que concorre à “Filosofia Política”, Norberto Bobbio elaborou uma proposta de “mapa” deste campo do saber, o qual considera composto por quatro “territórios”, ou seja, explicita a admissão de quatro possibilidades de estudos e reflexões que lhe delimitem circunscrições epistemológicas.

A respeito da diferença entre os territórios, Bobbio apresenta uma observação, nestes termos: “... para cada acepção de “filosofia política” corresponde um modo distinto de se propor a questão das relações entre filosofia e ciência política, colocando assim de sobreaviso qualquer um que esteja tentando a acreditar que o problema tenha uma solução única” (BOBBIO, 2002).

No primeiro “território”, Bobbio formulou, por exemplo, na “Teoria das Formas de Governo” referida e, em trechos presentes em “Futuro da Democracia”<sup>14</sup>. Neste, destaque-se a formulação:

“A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual – contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes – a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos” (BOBBIO; 1986, p. 22).

<sup>11</sup> Ver mais sobre avaloratividade em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/23658/o-normativismo-juridico-em-hans-kelsen-e-as-consequencias-de-uma-ordem-juspolitica-avalorativa>

<sup>12</sup> BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1987. pp. 55.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política, cit. p.954. Vol.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

Em outra direção e no aspecto ao segundo “Território”, Cruz; Pasold (2010) expõem que o segundo modo de se compreender a filosofia política é considerá-la como a busca do embasamento último do poder, que permite responder à pergunta: ‘A quem devo obedecer? E por quê?’ Nesta definição, filosofia política consiste na solução do problema da justificação do poder último, ou, na determinação de um ou mais critérios de legitimidade do poder. Todas as filosofias políticas, de acordo com essa definição, poderiam ser classificadas segundo os diferentes critérios de legitimação do poder em cada circunstância adotados.

Este segundo território compreende-se pela identificação como sendo o da Teoria Política, que é compreendida, pois, como uma das partes da Filosofia Política e não como campo de conhecimento que dela seja autônomo. Neste “território”, como se viu, faz-se o exame da ontologia do poder, procurando o seu fundamento último para responder às perguntas estratégicas: ‘a quem obedecer? Por que obedecer?’, questionam Cruz; Pasold (2010).

As respostas às indagações podem amparar critérios de consideração da legitimidade do exercício do poder. Aqui estariam abertas as possibilidades de o investigador realizar incursões prescritivas, instruindo a respeito do poder como elemento estratégico da política, e sobre as categorias que lhe dizem respeito em termos de sistemas e de disciplinamento.

Quando consideramos esse segundo modo de entender a filosofia política, ou seja, da busca do fundamento último do poder, ou da natureza do Estado, que faz parte da teorização dos clássicos modernos, Hobbes, Rousseau, Kant e Hegel, que responda pela obediência política, e que pretenda justificar o poder, e também legitimá-lo, deve-se dar boas razões para que o poder deva ser obedecido. Neste caso a relação com a ciência política é mais próxima, pois o problema filosófico está interligado com a constatação dos fenômenos empíricos, própria do cientista político. E mesmo a ciência política não pode prescindir de fazer referência à filosofia política, sobre os critérios de legitimidade sobre os quais um poder deve ser obedecido. É difícil muitas vezes separar a representação histórica de um modelo de legitimação: uma coisa é assumir um modelo de legitimação como válido, outra é descrever os vários modelos de legitimação existente em várias sociedades (DAGIOS; 2007, p. 95-96).

Retorna-se à proposta original de Bobbio, para registrar que ele descreve o terceiro “território” desta maneira:

“Por ‘filosofia política’ pode-se entender também a determinação do conceito geral de “política”, como atividade autônoma, modo ou forma do Espírito, como diria um idealista, que tem características específicas que as distinguem tanto da ética quanto da economia, ou do direito, ou da religião” (Cruz; Pasold; 2010, p. 64).

Nesse “território” Bobbio demonstra que quando se opta pelo “conceito de política como forma ou de atividade ou práxis humana”<sup>15</sup> há uma estreita ligação com o conceito de poder. Enfatize-se, desde logo, que aqui, no terceiro “território” da Filosofia Política, a relação se faz com o conceito de poder, enquanto que no território anterior (o segundo), repita-se a preocupação é fundamentalmente com a ontologia do poder.

A filosofia política pode assumir outra significação quando se propõe a determinar o conceito geral de “política”, para distingui-la de outras áreas, como da ética, economia, história, sociologia, religião. Aqui devemos descobrir quais as leis que possibilitam tornar a política algo diferente, por exemplo, da moral, se o indivíduo segue uma ética diferente do Estado, como na proposta weberiana (DAGIOS; 2007, p. 96), da ética da responsabilidade característica do Estado que planeja atingir objetivos, ou sobre a ética da convicção, de acordo com a qual o indivíduo cumpre as normas estabelecidas independentemente dos resultados. Para Bobbio, neste significado há uma relação profunda entre as duas áreas:

não se pode pensar em uma pesquisa em ciência política que não se coloque o problema do conceito de política e portanto da delimitação mesma do próprio campo de pesquisa; mas não se pode tampouco pensar em uma análise do conceito de política que não considere os dados recolhidos e os fenômenos examinados pela pesquisa factual (BOBBIO; 2000a *apud* DAGIOS; 2007, p. 96).

Assim sendo, toda a pesquisa política deve pressupor uma “teoria geral da política”, ou seja, não propriamente uma filosofia, mas uma delimitação na área da política.

Por último, Bobbio explica o “quarto Território da filosofia política: a filosofia política como discurso crítico, voltado para os pressupostos, para as condições de verdade, para a pretensa objetividade, ou não valorização (avalutatività) da ciência política” (CRUZ; PASOLD; 2010, p. 64-65).

---

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 2 ed. Tradução de Carmen C. Varrialle et ali: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

Nesse sentido, pode-se falar de filosofia como metaciência, isto é, do estudo da política em um segundo nível, que não é aquele direto da busca científica compreendida como estudo empírico dos comportamentos políticos, mas aquele, indireto, da crítica e legitimação dos procedimentos através dos quais é conduzida a pesquisa no primeiro nível (D'ENTREVES; 2004).

Essa significação de filosofia política se refere a um modelo crítico, no sentido lógico, ou epistemológico, ou linguístico, que permite legitimar os métodos avaliativos da ciência empírica. Essa filosofia política pressupõe os métodos da filosofia analítica.

Com isso, a distinção entre as duas disciplinas é nítida: "a ciência é o discurso ou o conjunto dos discursos sobre o comportamento político; a filosofia é o discurso sobre o discurso do cientista" (BOBBIO; 2000a). Existe uma relação, segundo o qual a filosofia designada como metaciência propõe uma confirmação dos resultados atingidos pela ciência política, para corrigir o método e qualificar a linguagem.

Segundo Dagios (2007), Bobbio não exclui a relação mútua entre as três significações principais de filosofia política. Quando se dar uma definição de natureza da política (essência da política), enquanto se diferencia da moral, o problema da sujeição política pode assumir diferentes sentidos, se devemos ou não obedecer à ordem injusta. Da resposta à natureza do Estado decorre a resposta acerca da definição das melhores instituições políticas.

Conforme destaca Cruz; Pasold (2010, p. 65), nesse último "território", a postura é de "metaciência", comprometida com afazeres críticos quanto aos procedimentos e sua legitimação na pesquisa no primeiro nível, ou seja, na metodologia empregada nos estudos dos comportamentos políticos no plano empírico. Aqui, portanto, não se coloca a Democracia (conceito exaustivamente trabalhado por Bobbio) como objeto direto de exames e considerações, mas tão somente se viabiliza a apreciação quanto à adequação metodológica e epistemológica dos estudos sobre Democracia no campo da Ciência Política e, na Filosofia Política, nos seus três primeiros "territórios".

Quando alteramos o sentido da análise, saímos da Filosofia Política e encaramos a área da Ciência Política, podemos realizar a observação e descrição da realidade das relações humanas sob a égide do poder, ou, nas próprias palavras de

Bobbio: “(...) ‘ciência política’ – compreendida como estudo dos fenômenos políticos conduzido com a metodologia das ciências empíricas e utilizando todas as técnicas de pesquisa próprias da ciência do comportamento.” (CRUZ; PASOLD; 2010, p. 61 *apud* BOBBIO; 2000b, p. 67).

Contudo, o cientista político precisa ir além da mera observação e descrição dos fenômenos políticos, devendo explicar como os Estados nascem, organizam-se e declinam, e “não a justificativa deste ou daquele Estado existente.” (CRUZ; PASOLD; 2010, p. 62 *apud* BOBBIO; 2001).

Norberto Bobbio (2004) definiu ‘Ciência Política’ em seu dicionário de política, assim:

“(...) a expressão Ciência política indica uma orientação de estudos que se propõe aplicar à análise do fenômeno política, nos limites do possível, isto é, na medida em que a matéria o permite, mas sempre com maior rigor, a metodologia das ciências empíricas. (...) tratada com base na metodologia das ciências empíricas mais desenvolvidas, como a física, a biologia, etc. (...) a Ciência política, como disciplina e como instituição, nasceu na metade do século passado; ela representa um momento e uma determinação específica do desenvolvimento das ciências sociais (...) da qual sofre influência, seja no que se refere ao modo de aproximar-se da análise do fenômeno político (approach), seja no que se refere ao uso de certas técnicas de pesquisa (...). Esta transformação teve como resultado um enorme aumento de dados à disposição do pesquisador, que exigiu por sua vez, para a sua padronização, e, portanto, para uma utilização mais profícua, o uso sempre crescente de métodos quantitativo (...). A crescente acumulação de dados permite à ciência política contemporânea proceder (...) na obtenção de dados que são próprios da ciência empírica: classificação formulação de generalizações e consequente formação de conceitos gerais, determinação de leis, pelo menos leis estatísticas e prováveis, de leis de tendência, de regularidade ou uniformidade, elaboração de teorias (...). Dicionário de Política. Brasília: UNB, 12ª ed., 2004.

Portanto, não se trata apenas de levantamento da realidade presente, mas, e também, da realidade histórica do ordenador da vida política e sua dinâmica, o Estado (CUNHA; 2002, p. 31)

Bobbio; Matteucci; Pasquino (2004) lembram que sendo a Ciência Política uma ciência “do homem e do comportamento humano”, ela tem, “como todas as outras ciências humanísticas dificuldades específicas que derivam” de certas características da humanidade, entre as quais enfatizam três: o humano como animal teleológico; o humano como animal simbólico; e, o humano como animal ideológico.



Na Ciência Política, para Cruz; Pasold (2010) a Democracia pode ser observada e descrita nas suas práticas em realidades estatais de um dado momento, ou ao longo de certo período histórico, sem descuidar da trilogia da condição humana acima mencionada (a teleológica, a simbólica e a ideológica).

### **Considerações Finais**

Cruz; Pasold (2010) afirmam que Bobbio diferenciou a Ciência Política da Filosofia Política de modo preciso, contribuindo para a melhor adequação de percepção das abordagens e, de outra parte, para a mais efetiva identificação do tipo de compromisso epistemológico assumido pelo estudioso em suas manifestações sobre qualquer tema que diga respeito à Política.

É indiscutível o primor intelectual e da práxis de Norberto Bobbio para trabalhar temas políticos, em patamar de elevada qualidade metodológica, epistemológica e axiológica, como Cientista Político e como Filósofo da Política.

Bobbio costumava operar o método indutivo na fase de investigação, trabalhando tanto com a forma descritiva quanto com a prescritiva, sob o suporte da aplicação primorosa, na abordagem, do método analítico devidamente compatibilizado com o método histórico.

Utilizava, de maneira predominante a dicotomia e a, às vezes, a tríade como técnicas, sabendo, como poucos, expressar as díades e explorá-las ao máximo na função de informar e fornecer elementos de formação ao seu estudante e/ou leitor.

Disto resultaram obras cujos conteúdos são extraordinários, seja na sua lógica seja na sua capacidade de estimular debates e reflexões.

Enfim, pretende-se que o presente ensaio signifique de alguma forma uma contribuição para o um breve estudo das ideias e obras que circundam sobre o entendimento da 'política' na filosofia e ciência política, a partir do italiano que mais que um escritor, foi uma especialista na arte da Política.

### **Referências Bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. Três Ensaio sobre a Democracia. São Paulo: Cardim & Alario, 1991.

\_\_\_\_\_. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

\_\_\_\_\_. Teoria geral da política - a filosofia e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.

\_\_\_\_\_. Ensaio sobre ciência política na Itália. Tradução de Maria Celeste F. Faria Marcondes. Brasília: Editora Universidade de Brasília- São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

\_\_\_\_\_. (org. Michelangelo Bovero) Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (org.). Dicionário de política. Tradução de Carmen C. Varriale et all. 12 ed. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2004. Título original: Dizzionario di política. Vol.1 e Vol.2.

BRANDÃO, F. A. Bobbio na história das ideias democráticas. Lua Nova, São Paulo, n. 68, p. 123-145, 2006a.

CRUZ, Paulo Márcio. Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo. 2 ed. ver. amp. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

D'ENTREVES, Alessandro Passerin. Filosofia da Política (Verbetes). In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (org.). Dicionário de política. Tradução de Carmen C. Varriale et all. 12 ed. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2004.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Bobbio e a teoria política na lição dos clássicos. *Revista Cult.* s/d. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/bobbio-e-a-teoria-politica-na-licao-dos-classicos/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

RIBEIRO, Paulo Silvino. "Ideia de Política em Norberto Bobbio"; *Brasil Escola.* s/d. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/ideia-politica-norberto-bobbio.htm>. Acesso em 09 de fevereiro de 2022.



**Capítulo 6**

**O PROGRAMA NACIONAL DE  
HABITAÇÃO RURAL COMO  
POSSIBILIDADE DE ACESSO A  
DIREITO: A EXPERIÊNCIA DA  
COMUNIDADE RURAL PAQUATIUA  
– ALCÂNTARA/MA**

**Deuzilene Pedra Viegas-Aragão  
Zulene Muniz Barbosa**

## O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL COMO POSSIBILIDADE DE ACESSO A DIREITO: A EXPERIÊNCIA DA COMUNIDADE RURAL PAQUATIUA – ALCÂNTARA/MA

**Deuzilene Pedra Viegas-Aragão**

*Mestre em Desenvolvimento Regional e Socioeessoacial pela UEMA. Email –*

*deuzaviegas@globo.com*

**Zulene Muniz Barbosa**

*Doutora em Ciências Sociais e Políticas. Professora da UEMA. Email –*

*zulene.mb@uol.com.br*

**Resumo:** Este trabalho apresenta as concepções dos atendidos pelo Programa Nacional de Habitação Rural em duas comunidades na zona rural de Alcântara/MA. O objetivo é socializar as representações sobre o programa, o qual foi implantado em todo o país como resposta aos movimentos por moradia em um momento em que alguns direitos sociais se expandiam. A comunidade Paquatua, área geográfica da pesquisa a partir da qual este trabalho foi elaborado, assim como as demais que compoem o município de Alcântara tem características socioculturais marcantes, dada a sua formação social desde o period colonial. O Programa Nacional de Habitação Rural, implantado a partir de 2009 no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, surgiu tardiamente no contexto dos direitos que vinham sendo implementados no país. O Programa foi concebido pelos entrevistados como uma política pública que trouxe para os moradores da Comunidade Paquatua a possibilidade de acesso ao direito à política habitacional estatal. O programa foi avaliado pelo entrevistados como bom ou execente, apesar das ressalvas feitas principalmente em relação ao padrão arquitetônico único. Conclui-se que os pesquisados compreendem o Programa como um direito, e que apesar de incipientes e contraditórias as políticas sociais, a exemplo da política Habitacioanl, são necessárias, uma vez que contribuem para a reprodução social dos sujeitos e para melhorar sua qualidade de vida.

**Palavras-chaves:** política habitacional, Estado, PNHR, atendidos.

**Abstract:** This work presents the conceptions of those assisted by the National Rural Housing Program in two communities in the rural area of Alcântara/MA. The objective is to socialize representations about the program, which was implemented throughout the country as a response to housing movements at a time when some social rights were expanding. The Paquatua community, geographic area of the research from which this work was elaborated, as well as the others that make up the municipality of Alcântara, has remarkable sociocultural characteristics, given its social formation since

the colonial period. The National Rural Housing Program, implemented in 2009 under the Minha Casa Minha Vida Program, emerged late in the context of the rights that were being implemented in the country. The Program was conceived by the interviewees as a public policy that gave the residents of the Paquatua Community the possibility of accessing the right to state housing policy. The program was evaluated by the interviewees as good or excellent, despite the reservations made mainly in relation to the unique architectural standard. It is concluded that those surveyed understand the Program as a right, and that despite being incipient and contradictory, social policies, such as the Habitaciaoanl policy, are necessary, since they contribute to the social reproduction of subjects and to improve their quality of life. **Keywords:** housing policy, State, PNHR, attended.

## 1 INTRODUÇÃO

Os dados aqui apresentados fazem parte da pesquisa realizada no âmbito do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial Regional da Universidade Estadual do Maranhão, e teve como objetivo identificar as percepções dos beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) executado pela Associação de Moradores e Produtores da Comunidade de Paquatua, zona rural de Alcântara.

O município de Alcântara distante aproximadamente 20 km da capital do Estado do Maranhão, São Luís (em linha reta atravessando a Baía de São Marcos), faz parte da atual Região Metropolitana da Grande São Luís. Dentre as comunidades que perfazem o município de Alcântara, destacamos Paquatua, campo empírico da pesquisa que deu origem a este trabalho, localizada a cerca 15km da sede do município, possui duas vias de acesso a estrada vicinal até rodovia MA-106, que liga Alcântara ao município de Bequimão, ou pelo mar, por meio de pequenos barcos.

O evento mais marcante nos últimos anos para a comunidade Paquatua foi a implantação de um projeto de habitação com 49 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), na modalidade habitação rural, em 2014, por meio da Associação de Moradores local com beneficiários de três comunidades, do município. Desse total trabalhamos com um universo de 23 dos atendidos com objetivo de identificar as representações destes sobre o PNHR. Partimos do pressuposto que a realidade é uma totalidade dinâmica, complexa e síntese de múltiplas determinações.



Criado em 2009, o PMCMV, trazia como principal objetivo anunciado pelo governo a redução do déficit habitacional atuação através do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural. A Lei nº 11.977/2009 em seu art. 1º estabelece que o PMCMV “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2009, p. 01)

Em Alcântara, a expressão do desenvolvimento capitalista desigual é bastante contundente, desde o período colonial, ainda no século XVIII. Na atualidade tem-se, de um lado, parte significativa da população marginalizada, ocupando terras ancestrais sem titulação definitiva, sem acesso a bens e serviços básicos; e, de outro, pequenos grupos que conseguem, apesar de inúmeras dificuldades, acessar algumas políticas sociais, a exemplo do PNHR. Essa forma de atuação do Estado burguês conflui para

o tipo de racionalidade tipicamente imposta pelo Estado e exemplificado por suas práticas de planejamento urbano e regional. Essas intervenções e investimentos tentam conter as consequências normalmente caóticas do desenvolvimento desregulado do mercado (HARVEY, 2016, p. 161).

Para a maioria dos participantes da pesquisa o PNHR significou a possibilidade de acesso a política de habitação estatal, como um direito. Com isso, conclui-se que, no planejamento das políticas sociais, o Estado burguês busca conciliar os divergentes interesses de classes.

## **2 AS ESPECIFICIDADES DA COMUNIDADE PAQUATIUA**

Paquatua é uma comunidade quilombola certificada pela Fundação Cultural Palmares (FCP), através da Portaria nº 35/2004. Seus moradores, porém, não detêm a titulação da área local. A comunidade é formada por 45 famílias que vivem essencialmente da agricultura familiar e da pesca artesanal em um igarapé próximo, além da coleta de frutas em fases específicas do ano. É formada basicamente por uma rua principal sem asfalto ou acostamento, com revestimento de piçarra compactada.

A população local conta com eletricidade e um poço artesiano que abastece todas as residências com água encanada. Não há rede de esgoto e o lixo é descartado nos quintais das residências; quando já está amontoado é comum ser queimando no local. Ressalta-se que, embora se auto – declarem como trabalhadores rurais, as atividades desenvolvidas pelos moradores das comunidades atendidas pelo PNHR não se limitam àquelas essencialmente agrárias. Alguns sujeitos, principalmente do sexo masculino, se inserem em outras atividades como o comércio ou a construção civil, o que ocorre dentro e fora de suas comunidades, em alguns casos na zona urbana do município. Outra característica dos moradores locais é a baixa escolaridade principalmente entre os adultos, com mais de 30 anos.

Não há espaços públicos como escolas, creches ou Unidade Básica de Saúde na comunidade. Os serviços de saúde geralmente são ofertados na comunidade Pepital ou na sede do município, nos casos mais urgentes. Em relação à educação formal, crianças e jovens estudam em Manival, há cerca de 1km, ou na zona urbana do município. Também não identificamos igreja de nenhuma congregação no povoado, à época da execução do PNHR, porém ao retornarmos para a realização da pesquisa em 2020 já encontramos um prédio de uma congregação evangélica.

Em Paquatua, bem como em todo o município de Alcântara, a população vem sofrendo, ao longo da história, o agravamento das mais diversas expressões da “questão social compreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura [...]” (IAMAMOTO, 2003, p. 27). Essas expressões se traduzem em trabalho informal, saúde pública precária, péssimas condições de moradia, subalimentação, violência, êxodo rural, dentre outras mazelas.

No que se refere à situação da problemática habitacional, o município de Alcântara, onde destacamos a comunidade Paquatua, não difere do restante do estado do Maranhão. O déficit habitacional, seja pelo estoque ou pela precariedade da moradia, é uma realidade entre as famílias rurais em todo o estado. Em Paquatua, antes da implantação do PNHR em 2014, do total de 32 casas somente 03 eram de alvenaria.

De acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, no Maranhão o déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados, no ano de 2015, era de 392.308 unidades habitacionais. Quando foi calculado o déficit

para a zona rural, o total obtido foi de 219.975 unidades. Ainda segundo a mesma pesquisa,

O Maranhão se destaca ainda como a Unidade da Federação com maior déficit habitacional relativo do país. Em 2015, ele representava 20% do estoque de domicílios do estado. Em segundo lugar encontra-se o Pará, com 15,3% do total de domicílios em situação de déficit, seguido pelo estado do Amazonas e Roraima, com 14,5% e 14,2%, respectivamente. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018. p. 32)

Para acessarem o PNHR, os moradores se organizaram em torno da Associação de Moradores e Produtores do Povoado de Paquatua, entidade sem fins lucrativos, de natureza cultural e filantrópica, criada com o objetivo de mobilizar e organizar os moradores no sentido do seu desenvolvimento comunitário, conforme consta em seu Estatuto.

A citada associação, dotada de sede própria, embora com estrutura física muito precária, e fundada em 1992, era o único espaço comunitário local, na época da implantação do PNHR. A maioria das atividades do Trabalho Técnico Social (TTS) foi realizada no espaço da entidade, visto que a comunidade não dispunha de um local mais adequado. O prédio da Associação de Moradores, contava com uma estrutura extremamente vulnerável e para participar das atividades, cada beneficiário levava uma cadeira para se acomodar, conforme pode ser observado abaixo, situação que perdurou durante toda a execução das atividades do Trabalho Técnico Social.



Foto 01: Reunião de avaliação das atividades do TTS.  
Autor: Adeilton Passos, 2016.

Apesar de legalmente constituída desde 1992 os moradores da comunidade Paquatua não estavam mobilizados em torno da entidade. O processo de desmobilização social em torno das entidades representativas dos trabalhadores é

reflexo das investidas do neoliberalismo que, a partir da década de 1990, cada vez mais desorganiza os dominados e organiza os dominantes, inclusive na zona rural, utilizando-se, até mesmo, da superestrutura do Estado brasileiro.

A desorganização dos sujeitos coletivos e o consequente esvaziamento de suas entidades são fatores que comumente levam a luta popular ao colapso. Daí decorre que os indivíduos só se interessam em “participar” da associação se tiverem a mínima esperança de obter algum benefício. Nesse sentido, Behring e Santos (2009, p. 276) destacam que

estabelecer as relações entre questão social e direitos implica no reconhecimento do indivíduo social com sua capacidade de resistência e conformismo frente às situações de opressão e de exploração vivenciadas; com suas buscas e iniciativas (individuais e/ou coletivas) para enfrentar adversidades; com seus sonhos e frustrações diante das expectativas de empreender dias melhores.

Observa-se que a comunidade Paquatua traz como características principais questões que se fazem presentes na maioria dos municípios maranhense em que as mais variadas mazelas, enquanto expressões da questão social, são marcantes. No entanto, felizmente essa situação não impediu os trabalhadores locais de acessarem a política habitacional estatal, através do PNHR.

### **3 AS REPRESENTAÇÕES DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE O PNHR**

O PNHR surgiu tardiamente no cenário das políticas habitacionais no Brasil, como resposta à demanda social por habitação e teve que disputar recursos financeiros desde seu nascedouro com outros programas no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). No planejamento inicial do PMCMV, a estratégia era o atendimento aos estratos sociais de renda média. Todavia, o Ministério das Cidades, após sofrer pressão dos movimentos sociais de luta por moradia, conseguiu com que a população com menor renda, na qual está incluída a população rural, fosse contemplada pelo programa.

O PMCMV, que abrange o PNHR, trouxe como uma de suas marcas a produção de unidades padronizadas, como já ocorrera em programas estatais de habitação anteriores. É importante ressaltar que essa padronização das unidades com vista à racionalização dos custos tende a homogeneizar o modo de vida familiar, também na zona rural. Ou seja, é um processo que não leva em conta a forma de

morar de cada grupo familiar, conforme se observa no relato de uma beneficiária do PNHR em Paquetiua: “cada família tem seu jeito, seus filhos, sua organização. Cada um sabe da sua necessidade” (feminino, 83 anos).

Assim, considerando o contexto acima descrito, o PNHR não leva em consideração o direito à esta diversidade (às necessidades específicas de cada família em suas particularidades). Há, portanto, a imposição de um padrão de moradia que muitas vezes não condiz com a realidade das famílias. A implantação do PNHR é mais do que atendimento a uma demanda legítima por habitação para a população camponesa: é uma opção política de produção de unidades habitacionais favoráveis a determinados grupos sociais.

Ao adequar as normas do programa para atender o agricultor familiar, o governo reforça o caráter contraditório das políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento desigual do sistema capitalista. Nesses termos, Smith (1988, p. 151) descreve que “a desigualdade espacial não tem sentido algum, exceto como parte de um todo que é o desenvolvimento contraditório do capitalismo”. Conclui-se que as ações governamentais do Estado burguês também são responsáveis por gerar expressões geográficas do desenvolvimento desigual.

Ao avaliarem o PNHR implantado pelo Estado brasileiro, os atendidos se dividiram em dois grupos: os que concebem o acesso ao programa como reconhecimento do direito à moradia digna e os que consideram tratar-se de uma ação de um governo específico. Quando foi perguntado sobre o que é o PNHR? Onze entrevistados responderam que é um programa do governo. As falas desses sujeitos convergem para o entendimento de que se trata de iniciativa do Estado brasileiro que estendeu o direito à moradia, já consolidado junto à população urbana, para a população rural. Por outro lado, nove entrevistados responderam que se trata da ação de um governo específico e três entrevistados não souberam responder.

Ao responderem a mesma pergunta, 03 pessoas fizeram referência direta ao “presidente Lula” como responsável pela implantação do programa, fazendo menção a uma sensibilidade do ex-presidente para atendimento ao que denominaram “trabalhador rural”. Ressalta-se que o morador da zona rural, não se auto identifica como “agricultor familiar”, mas como “trabalhador rural”. Isso se deve provavelmente ao fato de agricultor familiar ser uma categoria social incorporada recentemente ao vocabulário governamental e acadêmico.



Nas falas que fazem alusão direta ao ex-presidente Lula, identificamos que os sujeitos atribuem seu acesso ao PNHR a um governo específico, com tendência mais progressista que ampliou os direitos e alcançou a população camponesa, conforme se observa na seguinte colocação: “Finalmente o presidente Lula olhou pra nós que não têm como fazer nossas casas” (Sra. Antônia, 34 anos).

Dentre os que consideram que o presidente Lula foi o responsável pela concessão das unidades habitacionais, observamos ainda referências a outros programas federais, como os de transferência de renda, luz para todos e tarifa social de energia elétrica. Nesse sentido, os discursos desses sujeitos concorrem para o argumento que somente um presidente como Lula traria tamanho ganho para a população camponesa, convergindo para o modo petista de governar (KLINTOWITZ, 2016), numa nova matriz de relação Estado/sociedade, em que todos os segmentos têm direito de acesso a políticas sociais. Ressalta-se que, ao avaliar políticas sociais, deve-se compreender o significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia, numa relação dialética.

Quando foram perguntados, “como você avalia o PNHR”? Dezesesseis pessoas consideraram o programa como bom e sete como excelente. Embora três pessoas tenham respondido que a unidade do PNHR é menor do que a sua anterior, esse ponto não foi posto como um problema. Para essas pessoas, os pontos positivos suplantam essa questão. Daí se depreende que “a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 577). Conforme a mesma autora, a ênfase na avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de destacar o alcance das políticas e programas sociais e suas capacidades de ampliar direitos e diminuir a desigualdade social, proporcionando equidade.

No caso ora analisado, a precária realidade social dos beneficiários pode ter contribuído para uma avaliação tão positiva. Nesse tocante, ressalta-se que, apesar das limitações apontadas pelos entrevistados em relação ao PNHR, principalmente quanto à arquitetura padronizada, o programa foi concebido como uma ação importante de garantia do direito à habitação. Essas falas apareceram relacionadas a seguinte pergunta. Na sua concepção qual a motivação para implantação de um programa de habitação para agricultores familiares? A senhora Joana, na foto abaixo

durante a pesquisa, afirmou que “o governo percebeu que quem mora no interior também tem direito de viver bem” (Joana Câmara, moradora da comunidade Oitua).



Foto 02: Joana Câmara com a pesquisadora em frete e sua casa na comunidade Oitua  
Autor: Carlos Aragão, 2020.

É imperioso reconhecer as políticas sociais como imprescindíveis na concretização do Estado democrático de direito, apesar dos limites impostos pelo sistema produtivo, que não permite a universalização dos direitos.

Perguntados se há relação entre o PNHR e o PMCMV, treze entrevistados disseram que sim, oito que não e dois não souberam responder. Nesse ponto, conclui-se que a maioria dos beneficiários não tem a compreensão da estruturação da política habitacional expressa no PMVMV, através do PNHR, posto que, mesmo os que responderam que há relação entre os programas não conseguiram explicitar qual é e como se estabelece. Isso se deve pelo fato de que o planejamento estatal, na maioria das vezes, é realizado longe da realidade dos sujeitos.

Observa-se que, apesar de algumas queixas, principalmente quanto ao padrão arquitetônico único, à demora na execução e ao tipo de material utilizado na construção, a maioria dos atendidos faz uma avaliação positiva do Programa. Nesse tocante, as lembranças de como era a precária estrutura física das moradias, a maioria de taipa e cobertura de palha, é algo presente nos discursos colhidos, conforme pode se observar na seguinte fala: “Minha filha, todo dia eu imaginava chegar o próximo inverno e a casa não aguentar as chuvas” (Beatriz Neres, 83 anos, moradora de Paquatua).



Foto 03: casa camponesa padrão ao lado de unidade do PNHR, em construção:  
Fonte: Deuzilene Viegas-Aragão, 2015

Foi a partir dessa conjuntura que analisamos a realidade dos atendidos pelo PNHR. As habitações em que essas famílias moravam não possuíam infraestrutura que garantisse segurança da integridade física de seus moradores, visto que, pela forma da construção, pelo material utilizado e pelo tempo decorrido, corriam risco de desabamento. Outro fator que merece destaque é o material utilizado na construção, como palha de palmeira de babaçu que serve de hospedagem de vários insetos vetores de doenças, o que pode comprometer a saúde dos moradores.

Ao analisar as avaliações realizadas pelos beneficiários sobre o PNHR, observa-se que estes consideram que as unidades não saíram exatamente como gostariam. Todavia, dadas as condições precárias e insalubres em que se encontravam suas moradias anteriores, as atuais são consideradas como boas ou excelentes. Nesse sentido, tem-se uma dicotomia entre as garantias legais e a execução real no que se refere à política habitacional brasileira. Nesse ponto o Sr. Clebenilson, afirmou que “não ficou muito boa, era pra o material ter sido melhor, mas pra mim tá bom eu não tinha casa e agora tenho” (34 anos, morador de Paqueta).

Pode-se afirmar que, no âmbito do Estado, coexistem o direito e o não direito. Ao mesmo tempo em que o Estado garante legalmente a todos o direito a habitação, nega aos atendidos pela moradia popular a possibilidade de opinar sobre os programas que lhes são destinados. Conclui-se que a política estatal de moradia popular continua carregando a marca da segregação, de modo que a implantação do PNHR corresponde a um pacto possível dentro de um determinado momento

histórico, em que a direção impressa depende do movimento da sociedade, tanto por parte do capital quanto do trabalho.

Questionados sobre a motivação do governo para a implantação do programa habitacional para agricultores familiares, vinte entrevistados responderam que o governo reconheceu a necessidade dessa população, dois não souberam responder e um respondeu que o programa era um investimento com o objetivo de obter votos no futuro. Alguns destacaram ainda que todos devem ter acesso a uma “casa de qualidade”. Com isso, observa-se que, apesar de todo o histórico de uma cultura de sedimentação de valores, os indivíduos se percebiam como alvo das ações estatais legítimas.

Nesse ponto, faz-se necessário destacar que a maioria dos beneficiários se reconheceu como sujeitos de direitos da política habitacional, numa clara demonstração de consciência crítica. Ao se analisarem as determinações das políticas sociais, não se pode perder o horizonte que conduz às funções primordiais do Estado burguês, de garantir o controle da burguesia sob o comando do Estado e assegurar as condições econômicas e sociais favoráveis à acumulação do capital, embora isso não tenha sido explicitado pelo grupo pesquisado.

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que a casa do PNHR é melhor do que a sua anterior. Ao elencar as melhorias, catorze entrevistados destacaram que a casa ficou maior, doze afirmaram ter ficado mais bonita e seis, mais segura. Merece uma reflexão a questão da “beleza” das unidades residenciais, destacada orgulhosamente pelos beneficiários. Para além da questão da unidade como moradia, no sentido da segurança, a casa é também lugar de contemplação e exposição. Destaque-se o fato de que, residindo nessas unidades habitacionais, os moradores podem receber amigos e familiares sem se vergonhar das condições de moradia.

Em relação ao tamanho das unidades, vinte dos entrevistados responderam que atende a necessidade de suas famílias e três disseram que não atende, que deveria ser maior. Ao serem questionados se houve melhoria na qualidade de vida de suas famílias, foram unânimes em responder que sim. Quanto à melhoria na qualidade de vida, a maioria dos entrevistados, treze no total, destacaram o conforto, onze a possibilidade de melhor higiene do ambiente proporcionada pelo piso de cerâmica presente em toda a extensão da casa, em contraposição ao “chão batido” de antes.

Ainda em relação a esse item, sete entrevistados ressaltaram que a estrutura física é mais segura e dois informaram que “agora podem receber visitas sem sentir vergonha”. A higiene do local levantada nas falas não tem nenhuma relação com as soluções sanitárias higiênico-econômicas que, conforme Nascimento e Braga (2009), configuram nas primeiras iniciativas habitacionais estatais, ao apresentar uma resposta padronizada e racionalizada. Neste contexto, a higiene aparece como fator positivo, relacionado à salubridade do ambiente, em contraposição às dificuldades de manter a limpeza da casa anterior, dada a sua precária estrutura física.

Sobre o que poderia ser melhor no PNHR, onze dos entrevistados disseram que gostariam de ter escolhido o projeto arquitetônico, cinco destacaram que o material utilizado poderia ter sido melhor, quatro gostariam de ter mais um cômodo (quarto/dormitório), ao passo que três consideraram o projeto excelente e que não havia o que melhorar. Em relação ao modelo arquitetônico único para cada empreendimento do PNHR, destaca-se que é uma característica marcante da ação estatal na política habitacional, sendo também uma das mais criticadas, por não levar em consideração a cultura, enquanto modo de vida, de cada família, conforme Gramsci (2001).

Com objetivo de adequar as unidades habitacionais às suas necessidades, alguns moradores fizeram adaptações nas suas estruturas. Foram incluídos principalmente anexos na chamada área de serviço e varandas. As adaptações realizadas nessas áreas têm funções bem diferentes para a dinâmica familiar. Enquanto a ampliação da área de serviço tem como objetivo atender as necessidades de guarda de utensílios domésticos, manipulação e preparo de alimentos (inclusive com disposição de fogão a lenha e fogareiro), posto que a cozinha é pequena, as varandas servem para proteger a estrutura da casa da ação direta do sol garantindo um frescor maior nos ambientes internos.





Fotos 04 e 05: Casas do PNHR com adaptações feitas pelos moradores  
Autora: Deuzilene Viegas-Aragão, 2020

Quando foram questionados sobre que sugestões dariam para melhorar o programa, o destaque foi para o projeto arquitetônico. Dentre os entrevistados, oito pessoas informaram que gostariam de escolher o projeto arquitetônico da sua unidade habitacional, cinco sugeriram maior rapidez na execução e três destacaram a necessidade de selecionar melhor os beneficiários, de modo a atender quem realmente necessita, ao passo que sete disseram não ter sugestão, pois tudo fora bem feito.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao implantar o PNHR, o discurso governamental convergia para a garantia do direito à população rural, como resposta aos movimentos sociais que conclamavam por essa iniciativa. A construção do projeto e sua execução em Paquetiua desafiou não só a comunidade, mas, também os agentes políticos e técnicos em suas dificuldades e potencialidades. Nesse sentido, concordamos com o entendimento de Behring e Santos (2009), segundo o qual os direitos garantidos legalmente, como é o caso do PNHR, por si só não garantem a superação das desigualdades e a opressão a que são submetidos os sujeitos no cotidiano. Ao contrário, a luta por acesso a direitos, inclusive aos já regulados pela lei, impõe aos sujeitos os limites da universalidade abstrata, que não considera a realidade concreta.

Os principais pontos e discussões apresentadas neste trabalho partem da premissa que a formação social e econômica do país vem sustentando o modo como a

moradia é produzida e ofertada, via de regra no mercado. Partimos do princípio que é necessário olhar além dos números do déficit habitacional, embora não possamos desconsiderá-los. Faz-se necessário levar em conta questões sociais, econômicas e políticas complexas que perpassam o problema habitacional, tornando-o expressão de uma sociedade que para cada contexto histórico apresenta uma solução para a mesma situação. Não por acaso o PMCMV e o PNHR sofreram críticas, pois, mesmo lançado e executado por governos com viés mais progressistas, persistiu em falhas já bastante apontadas anteriormente.

Por fim conclui-se que, ainda que o Estado não seja representante dos interesses universais, é imprescindível para a consolidação e a ampliação dos direitos. Nessa lógica contraditória, ao mesmo tempo em que as políticas sociais ampliam direitos, servem também para consolidar o quadro de desigualdade, uma vez que o processo de reprodução do capital é sempre maior. No entanto, apesar de incipientes e contraditórias, as políticas sociais são necessárias. Mais que isso, são essenciais, uma vez que garantem a reprodução social dos sujeitos e contribuem para melhorar sua qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 11.977 de 09 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências.

BEHRING, E.; SANTOS, S. M. M. Questão social e direitos. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

HARVEY, David. 17 Contradições e o fim do capitalismo. Tradução de Rogério Bettoni - São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

IAMAMOTTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SMITH, Neil. Por uma Teoria do Desenvolvimento Desigual In: A Dialética da Diferenciação e da Igualização Geográficas). In: **Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e a Produção do Espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.



# **CURRÍCULOS DOS AUTORES**

### **Caio César Gonçalves de Souza**

Doutorando em Ciência Política (UBI), mestre em Relações Étnicas e Contemporaneidade e graduado em Ciências Sociais e História. Professor de Sociologia da SEE/MG.

### **Cassius Assunção Martins**

Graduando em Psicologia pelo Departamento de Saúde do Centro Universitário do Norte (UNINORTE). É atualmente Estagiário em Psicologia Clínica na Policlínica Dr. José Antônio da Silva da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus (SEMSA).

### **Deuzilene Pedra Viegas-Aragão**

Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão (2019-2021). Possui graduação em SERVIÇO SOCIAL pela Universidade Federal do Maranhão (2007). Especialista na modalidade Residência Multiprofissional Integrada em Saúde - área de concentração em Saúde Renal- HUUFMA (2010-2012). especialista em Saúde da Mulher Negra pela Universidade Federal do Maranhão (2009-2011) Especialista em Gestão de Serviços de Saúde pela Universidade Federal do Maranhão (2010-2011). Especialista em Planejamento e Administração de Projetos Sociais pela Universidade Veiga de Almeida (2008 - 2010).

### **Maria Lindaci de Sobral Soares**

Nasci no dia 30/08/1989 em Caruaru-PE, filha de Antônio Soares e Josefa Isaura, agricultores. Teve a vida na cidade no município do Altinho-PE, estudante de escola pública. Inicia a trajetória academia no curso técnico Normal Médio (magistério) em 2009, posteriormente Bacharela em Serviço Social pela Universidade Pitágoras Unopar (2017), pós-graduada em Docência da Educação Infantil e dos Anos Iniciais (2019), em 2020 concluir a graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pós-graduada em Assistência Social e Saúde Pública (2020), cursando Pós-graduação em Interdisciplinaridade em Educação e Ciências Humanas pelo Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). Com experiência nas áreas de Educação e Assistência Social: alfabetizadora, educação infantil, assistente social,



coordenadora de turma do programa Paulo Freire (educação de jovens e adultos), coordenadora e supervisora do Programa Criança Feliz (Altinho/PE). Tendo na trajetória acadêmica a educação inclusiva e formação de Professores como campo de pesquisa e estudo. Tendo como esporte: ciclismo, jiu jitsu e musculação.

### **Priscila Sanara da Cunha**

Administradora, Especialista em Gestão de Pessoas e Gestão Pública e Mestre em Demografia – UFRN. Escola da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. E-mail: priscilasanara@hotmail.com

### **Zulene Muniz Barbosa**

Possui graduação em Serviço social pela Universidade Federal do Maranhão. É mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (1996), doutora em Ciências Sociais - Política, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP (2002) e pós doutorado pelo Centro de Estudo Sociais da Universidade de Coimbra . Professora adjunto III do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Maranhão exerce, atualmente, a coordenação do Programa de Pós -Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR, coordenadora do Grupo de pesquisa de Desenvolvimento Política e Trabalho ? GEDEPET e pesquisadora do Núcleo de Ideologia e Lutas Sociais- PUC/SP /NEILS. Atua nas seguinte áreas : Ciência política com ênfase em teoria política e sociologia do Trabalho e pesquisa os seguintes temas : Estado, Desenvolvimento regional, Mundo do trabalho.



ISBN 978-658997648-6



9 786589 976486

