

Org. Jader Silveira

SOCIEDADE em FOCO

Explorando as Ciências Sociais

v2
2025



Org. Jader Silveira

SOCIEDADE em FOCO

Explorando as Ciências Sociais

v2
2025



www.editoraopera.com.br

editoraopera@gmail.com

Organizador

Jader Luís da Silveira

Editor Chefe: Jader Luís da Silveira

Editoração e Arte: Resiane Paula da Silveira

Capa: Freepik/Ópera

Revisão: Respectivos 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. Ricald 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

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)

S587s Sociedade em Foco: Explorando as Ciências Sociais - Volume 2 / Jader Luís da Silveira (organizador). – Formiga (MG): Editora Ópera, 2025. 95 p. : il.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-85284-34-9
DOI: 10.5281/zenodo.15329220

1. Ciências Sociais. 2. Sociedade. 3. Estudo e ensino. I. Silveira, Jader Luís da. II. Título.

CDD: 300.7
CDU: 301

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 Ópera
CNPJ: 35.335.163/0001-00
Telefone: +55 (37) 99855-6001
www.editoraopera.com.br
editoraopera@gmail.com
Formiga - MG
Catálogo Geral: <https://editoras.grupomultiatual.com.br/>

Acesse a obra originalmente publicada em:
<https://www.editoraopera.com.br/2025/05/sociedade-em-foco-explorando-as.html>



AUTORES

Ana Lara Cândido Becker de Carvalho
Anderson Carlos Bosa
Evelise Sousa Santos
Iracilda Alves Braga
Júlia Carolina Budde
Karina Francine Marcelino
Lara Gabriella Alves dos Santos
Marilise Luiza Martins dos Reis Sayão
Rogério Gesta Leal
Stephanie Maria Pereira Santos
Thiago de Oliveira Teixeira
Vitor Luiz Neto

APRESENTAÇÃO

No cerne da complexidade humana, encontramos uma teia intricada de relações, comportamentos e estruturas que moldam a sociedade em que vivemos. As Ciências Sociais emergem como o prisma através do qual essa teia pode ser observada, analisada e, em certa medida, compreendida. "Sociedade em Foco: Explorando as Ciências Sociais" aborda os mecanismos subjacentes à vida em sociedade.

Desde tempos imemoriais, o ser humano tem buscado entender a si mesmo e aos seus semelhantes. As questões relacionadas à identidade, pertencimento, poder e transformação sempre estiveram no epicentro das reflexões humanas. Contudo, é somente através de uma abordagem científica que podemos vislumbrar respostas fundamentadas, despidas de preconceitos e baseadas em evidências.

A relevância das Ciências Sociais na atualidade não pode ser subestimada. Em um mundo cada vez mais interconectado e complexo, compreender as dinâmicas sociais torna-se imperativo para forjar caminhos sustentáveis e equitativos para o futuro. "Sociedade em Foco" serve como uma bússola, orientando-nos na navegação pelos intrincados labirintos da condição humana.

Esperamos que esta obra sirva como um catalisador para diálogos construtivos, descobertas enriquecedoras e, acima de tudo, para uma compreensão mais profunda e empática do mundo que habitamos.

Boa leitura!

SUMÁRIO

Capítulo 1	
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E A CONCEPÇÃO DO CIDADÃO CONSUMIDOR	08
<i>Stephanie Maria Pereira Santos; Iracilda Alves Braga</i>	
Capítulo 2	
ASSEGURANDO O DIREITO À SAÚDE: ANÁLISE DAS MEDIDAS JUDICIAIS COERCITIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS	23
<i>Anderson Carlos Bosa; Júlia Carolina Budde</i>	
Capítulo 3	
VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E VIOLÊNCIA URBANA EM FACE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E AS RELAÇÕES COM O FENÔMENO DO DESAPARECIMENTO	39
<i>Rogério Gesta Leal; Ana Lara Cândido Becker de Carvalho</i>	
Capítulo 4	
BANCA DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL: GARANTIA DA JUSTA OCUPAÇÃO DAS VAGAS	49
<i>Karina Francine Marcelino; Evelise Sousa Santos; Marilise Luiza Martins dos Reis Sayão</i>	
Capítulo 5	
PROJETO MENINAS DE LUZ: A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, REDES EMOCIONAIS E SUPORTE MULTIPROFISSIONAL DURANTE A GRAVIDEZ	74
<i>Thiago de Oliveira Teixeira; Lara Gabriella Alves dos Santos; Vitor Luiz Neto</i>	
AUTORES	92



Capítulo 1

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E A CONCEPÇÃO DO CIDADÃO CONSUMIDOR

Stephanie Maria Pereira Santos

Iracilda Alves Braga

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E A CONCEPÇÃO DO CIDADÃO CONSUMIDOR

Stephanie Maria Pereira Santos¹

Assistente Social. Pós Graduanda do Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (PPPGP-UFPI). Especialista em Gestão de Projetos Sociais (Universidade Cândido Mendes)

stephanie.santos@ufpi.edu.br

Iracilda Alves Braga²

Professora do Departamento de Serviço Social e Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Doutora em Serviço Social (UFPE). Mestre em Políticas Públicas (UFPI).

iracildabraga@ufpi.edu.br

RESUMO

Este artigo analisa os Programas de Transferência de Renda no Brasil como políticas sociais seletivas e focalizadas, que visam garantir mínimos sociais à população em situação de pobreza, ao mesmo tempo em que incentivam o consumo em massa, dentro da perspectiva de cidadania pelo consumo. A pesquisa, de natureza bibliográfica, explora o conceito de cidadania com base nas contribuições de Marshall (1967), Draibe (1993), Potyvara Pereira (2006) e Ozanaira Silva (2012), utilizando o método materialista histórico-dialético para compreender as relações de produção que estruturam a sociedade. O objetivo do estudo é discutir se esses programas oferecem apenas acesso a bens e serviços ou se efetivamente asseguram a cidadania plena, levando em conta a universalização dos direitos. A pesquisa conclui que, embora os programas de transferência de renda se consolidem como o núcleo da Política de Assistência Social, proporcionam uma nova abordagem para

¹ Assistente Social. Pós graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Especialista na gestão de projetos sociais (Universidade Cândido Mendes). stephanie.santos@ufpi.edu.br

² Doutora em Serviço Social (UFPE). Mestre em Políticas Públicas (UFPI). Professora do Departamento de Serviço Social (UFPI). Orientadora do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (UFPI). Membro do NED/UNESC Líder do GEPESS. iracildabraga@ufpi.edu.br

lidar com a questão social, tratando os beneficiários em situação de extrema pobreza como sujeitos passivos. Isso limita o potencial transformador da assistência social, que, em vez de combater as desigualdades sociais, acaba sendo transformada em um campo de investimento, restringindo sua capacidade de intervenção nas estruturas sociais.

Palavras-chave: Cidadão; consumidor; programas de transferência de renda.

ABSTRACT

This article examines the Cash Transfer Programs in Brazil as focused and selective social policies aimed at guaranteeing social minimums for the population in poverty while stimulating mass consumption within the perspective of citizenship through consumption. The research, of a bibliographic nature, explores the concept of citizenship based on the contributions of Marshall (1967), Draibe (1993), Potyvara Pereira (2006), and Ozanaira Silva (2012), using the historical-dialectical materialist method to understand the production relations that structure society. The study aims to discuss whether these programs only provide access to goods and services or effectively ensure full citizenship, considering the universalization of rights. The research concludes that although cash transfer programs have become the central focus of Social Assistance Policy, offering a new approach to addressing the social issue, they treat individuals in extreme poverty as passive subjects. This limits the transformative potential of social assistance, which, instead of addressing social inequalities, becomes a field of investment, reducing its capacity to intervene in social structures.

Keywords: Citizen; consumer; income transfer program.

INTRODUÇÃO

Este estudo examina a relação entre os programas de transferência de renda e a cidadania pelo consumo, destacando o papel central desses programas na política de Assistência Social, ao garantir uma renda mínima para as camadas mais vulneráveis da população. Embora os programas contribuam para a mitigação da pobreza, surgem questionamentos sobre sua capacidade de promover uma cidadania plena, que envolva o acesso irrestrito a direitos e a participação ativa na sociedade. Os programas, que são focalizados e seletivos, têm como objetivo ampliar a redistribuição de renda, com foco na extrema pobreza. No entanto, podem acabar tratando os beneficiários como consumidores passivos no mercado, sem assegurar uma transformação estrutural das condições sociais.

A análise é realizada a partir de uma perspectiva marxista, utilizando o materialismo histórico-dialético para compreender as relações de produção e o viés ideológico presente nos programas de transferência de renda. A cidadania é abordada com base nas teorias de Marshall (1967), que propõe uma cidadania universal e a igualdade de acesso a direitos, e Draibe (1993), que defende uma cidadania regulada, associando o acesso aos direitos à contribuição individual no sistema de seguros sociais. Essa perspectiva é importante para entender as limitações dos programas de transferência de renda no Brasil, que, ao serem focalizados, não garantem a universalidade dos direitos sociais, essencial para uma cidadania plena.

No contexto brasileiro, os programas de transferência de renda surgiram após a Constituição de 1988, em um cenário de crise econômica e política, em que o Estado adotou uma postura de ajuste fiscal, reduzindo seu papel na implementação de políticas sociais. A análise do sistema de proteção social destaca a transição de políticas universais para políticas seletivas, comprometendo a efetividade na garantia de cidadania plena, conforme defendido por Marshall.

O estudo utiliza autores como Behring (2021), Potyara Pereira (2006), Maria Ozanira Silva (2012) e Célia Lessa Kerstenetzky (2012) para entender as características e limitações dos programas de transferência de renda. A partir do resgate histórico desses programas, observa-se que a substituição das políticas universais por políticas focalizadas resulta em um modelo de cidadania mais restrito, que assegura apenas o acesso a mínimos sociais, sem promover a transformação das condições econômicas e sociais dos beneficiários.

Por fim, o estudo questiona se os programas de transferência de renda no Brasil garantem apenas o consumo de massa ou se, de fato, proporcionam o exercício pleno da cidadania, incluindo a participação ativa na sociedade e a superação das condições de pobreza, ou se apenas mitigam as desigualdades sem provocar mudanças estruturais significativas.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CENTRALIDADE NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Para compreender o sistema de proteção social brasileiro, será realizada uma análise do contexto de surgimento das políticas sociais no Brasil, a partir da Constituição

Federal de 1988, evidenciando a crise econômica e política vivida no país, que impactou o desenvolvimento dessas políticas e a garantia de direitos, considerando o contexto de ajuste fiscal e a retração do papel do Estado.

O modelo de proteção social brasileiro foi influenciado por fatores históricos, econômicos e políticos, adaptando-se às demandas internas e às tendências internacionais. Inicialmente, inspirou-se no modelo europeu, particularmente nos sistemas liberal e social-democrata, focados em seguridade social baseada em contribuições individuais. O modelo *Beveridge*, originado no Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial, busca garantir uma proteção social universal, financiada pelo Estado e acessível a todos, independentemente da contribuição individual. Já o modelo *Bismarckiano*, criado na Alemanha no final do século XIX, estabelece um sistema de seguridade social vinculado ao trabalho, no qual os benefícios são proporcionais às contribuições dos trabalhadores e empregadores, priorizando a cobertura dos trabalhadores formais.

No Brasil, esse modelo encontra reflexo na Constituição Federal de 1988, que garante a universalização de direitos sociais, principalmente por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Seguridade Social, que abrange saúde, Assistência Social. A Previdência Social possui influência no modelo *Bismarckiano*, uma vez que os benefícios são pagos conforme as contribuições feitas pelos trabalhadores formais e seus empregadores. Esse processo reflete a estrutura do *Welfare State* brasileiro, no qual o Estado regula as relações entre economia e sociedade, garantindo proteção social por meio do acesso a bens e serviços públicos.

Segundo Draibe (1996, p.30):

Dessa forma o aspecto teoricamente suplementar da política de assistência pública é menos residual, opera antes como substitutivo precário, é certo, de mínimos sociais (não definidos, não institucionalizados e, por isso mesmo, não garantidos). Obviamente, a miséria, o sub-emprego e o desemprego estão à base dessa derivação ulterior do sistema brasileiro, acentuada, aliás, no pós-85, como se sabe. De todo modo, é importante assinalar o fato de que, mais que universalizar-se ou caminhar na direção dos mínimos sociais, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha suplementar-se por mecanismos assistenciais, de corte assistencialista, cujo volume, hoje, parece ser bastante importante (lembre-se dos programas variados operados pelo FINSOCIAL, FAS, SEAC, etc.)

A crítica ao sistema de proteção social no Brasil, vinculada ao conceito de "Welfare State", aponta para a natureza corporativista, meritocrática e clientelista das políticas

sociais. O clientelismo, em particular, é destacado como um fator que enfraquece a autonomia e o empoderamento dos beneficiários, estabelecendo relações de dependência política, em vez de promover cidadania plena e fortalecer as instituições democráticas. No contexto político e econômico dos anos 1990, o Brasil adotou políticas neoliberais que influenciaram profundamente a assistência social, priorizando a redução do papel do Estado e a implementação de políticas focalizadas, com o objetivo de reduzir gastos públicos e aumentar a eficiência econômica.

Segundo Magro e Reis (2020, p. 43) “Isso fica evidenciado a partir do momento em que as agências multilaterais passam a oferecer orientações quanto às ações e políticas para seu enfrentamento, por meio de ações técnicas focalizadas, de caráter gerencial, e voltadas ao alívio da pobreza extrema, por meio de programas assistenciais acompanhados de condicionalidades” [...].

Observa-se que as políticas assistenciais se tornaram mais gerenciais, com foco em programas assistenciais destinados ao alívio da pobreza extrema. A lógica neoliberal resultou na diminuição das políticas sociais universais e no fortalecimento das políticas focalizadas, como as transferências de renda, que visam atender diretamente a população mais pobre, mas com uma visão limitada dos direitos sociais.

Conforme destaca Pereira (2006, p.26), “na primeira identificação essa lei fala de mínimos ao se referir à provisão, na segunda ela refere-se ao básico ao preconizar o atendimento de necessidades básicas. Isso dá margem a interpretação de que provisão social mínima e necessidades básicas são termos equivalentes” [...].

Nesse cenário, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 estabelece que o Estado deve garantir os “mínimos sociais”, mas a falta de um padrão mínimo definido cria interpretações vagas sobre o que significa atender às “necessidades básicas”. A LOAS, ao focar em prover mínimos, acaba por reduzir a assistência social a um atendimento básico, sem garantir uma qualidade de vida digna para os cidadãos.

Conforme destaca Pereira (2006, p.27), “Por conseguinte ao nosso ver, o básico que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga”.

A concepção de necessidades básicas, embora fundamental para o exercício da cidadania, acaba sendo interpretada de maneira restritiva. A autora observa que a LOAS, ao priorizar a sobrevivência, ignora a necessidade de garantir condições para uma

cidadania plena e inclusiva. Essa focalização na assistência, sem um entendimento universal e amplo da cidadania, limita o papel do Estado a uma provisão mínima, muitas vezes insuficiente para atender às reais necessidades da população.

A seletividade dos programas de transferência de renda nos anos 1990, influenciados por organismos internacionais, contribuiu para um modelo que, ao focar no alívio imediato da pobreza, negligencia as desigualdades estruturais, como o desemprego, a informalidade no trabalho e a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. Silva (2012, p. 137) descreve "são considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência de renda monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda per capita familiar" [...].

Esses programas são voltados para transferências de renda baseadas em um corte de renda *per capita*, o que, embora atenda a um critério objetivo, não aborda as causas profundas das desigualdades sociais. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil implementou o Bolsa Escola, que mais tarde foi unificado no Bolsa Família durante o governo de Lula, ampliando sua abrangência e vinculando a transferência de renda ao acesso a direitos básicos.

Na implementação do que caracteriza Kerstenetzky (2012, p.232) "configuram exemplos das políticas sociais economicamente orientadas e política econômicas socialmente orientadas". Essas políticas representaram uma combinação de políticas sociais com orientações econômicas voltadas para a redistribuição de renda. Embora isso tenha promovido uma certa inclusão social, a estratégia de manter o ajuste fiscal e focar no consumo das camadas mais pobres limitou as transformações sociais necessárias.

A centralização dos recursos nos programas de transferência de renda, com foco em um alívio imediato da pobreza, contribui para a criação de uma cidadania restrita, sem questionar as estruturas sociais que perpetuam a desigualdade. Dessa forma, o papel do cidadão é reduzido a um beneficiário passivo, consumindo os recursos transferidos, sem acessar uma cidadania plena que envolva participação social, política e econômica.

Conforme ressalta Mota (2010, p. 141), "instala-se uma nova fase na qual a Assistência Social, mais que uma política de proteção social, se constitui num mito social". Dessa forma, a centralidade da Assistência Social nos programas de transferência de renda permite estimular o consumo de massa da população em situação de extrema pobreza e pobreza, intervindo de forma direta e imediata, sem desvelar as estruturas que

contribuem para as desigualdades sociais, atuando apenas para assegurar condições de sobrevivência da população, sem alterar as relações da sociedade capitalista que geram as desigualdades sociais.

Behring (2021, p.54) destaca que considera “fundamental combater certa óde salvacionista feita a esses programas, que muitas vezes também se prestam a reprodução política de blocos no poder, explorando a condição de miséria econômica de grandes parcelas da população”.

3 A CONCEPÇÃO DE CIDADÃO CONSUMIDOR DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Conforme aponta Marshall (1967, p.62), “há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, ou como diria, de cidadania” [...]. Analisando a definição de cidadania destacada por Marshall (1967) no contexto da sociedade atual temos a compreensão da igualdade como um direito, acessível para todos, ao tempo em que o estado possui o dever de assegurar a igualdade de participação na sociedade para todos.

Marshall (1967, p.63) analisa a cidadania dividindo em três partes, “chamarei estas três partes ou elementos de civil, política e social”. Considerando a análise do autor, o elemento civil constitui-se na compreensão dos direitos necessários a liberdade individual, político de participação no exercício do poder político, social abrange um mínimo de bem-estar econômico e o direito de participar da sociedade, incluindo o sistema educacional e os serviços sociais.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, marcou a consolidação da cidadania ao garantir direitos e reformular o sistema de proteção social brasileiro dentro de um modelo de bem-estar social. A Assistência Social foi estabelecida como um direito do cidadão e dever do Estado, assegurando a proteção às populações mais vulneráveis. No entanto, apesar do reconhecimento dos direitos sociais, a década de 1990 foi marcada pela retração do Estado na implementação de políticas sociais e pelo avanço do modelo neoliberal, fortalecendo a participação do mercado e agravando a pobreza e as desigualdades sociais.

No contexto do ajuste fiscal, a alegação de crise econômica tem sido usada para justificar o desmonte das políticas sociais, promovendo uma cultura política que nega

direitos e defende a privatização. Esse cenário impulsiona a mercantilização das necessidades básicas da força de trabalho, reforçando a ideia de que a melhor proteção social vem do crescimento econômico. Assim, consolida-se a concepção do **cidadão consumidor**, com a implementação de políticas compensatórias e focalizadas, como os programas de transferência de renda monetária.

Segundo Pereira (2006, 115).

Para tanto, os programas existentes guiam-se, em regra, pelos seguintes critérios: focalização na pobreza: subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado; condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a testes de meios ou comprovações da pobreza. Em vista disso, eles não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem mais para dar a quem não tem) e não estão livres do estigma – um efeito abominável das práticas assistenciais do capitalismo liberal hoje recuperadas.

Os Programas de Transferência de Renda representam a mercantilização da cidadania ao garantir um padrão mínimo de consumo para a população mais vulnerável, sem assegurar a universalidade dos direitos. Alinhados à ideologia neoliberal, esses programas substituem políticas universais por medidas focalizadas no enfrentamento da extrema pobreza, contrariando a concepção de cidadania baseada na igualdade de direitos defendida por Marshall. Nos anos 2000, tornaram-se centrais na Política de Assistência Social, promovendo o consumo de massa e impulsionando o surgimento da chamada classe “C”, ao funcionarem como estabilizadores da demanda agregada e incentivarem investimentos privados em setores de bens duráveis.

De acordo com Mota (2000, p.115), “o que se está construindo é um modelo societário que tem por base a constituição de um determinado sujeito político; o **cidadão-consumidor**, produto de uma sociedade que concebe a organização econômica e social valendo-se de um estado mínimo e do mercado máximo”.

A privatização, reflexo de um estado mínimo, impacta a cidadania ao **associar direitos ao consumo**, especialmente por meio dos programas de transferência de renda, que garantem um mínimo para a sobrevivência da população em extrema pobreza, tornando-os economicamente ativos no mercado. No entanto, essas políticas não transformam as condições desses indivíduos, perpetuando desigualdades sociais. A privatização surge como resposta às fragilidades das políticas sociais públicas, levando à configuração de políticas mais contributivas, financiadas por descontos no salário dos

trabalhadores, e à utilização de fundos públicos para financiar programas seletivos e focalizados.

A Assistência Social foi consolidada como parte da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988, juntamente com a saúde e a previdência, com o princípio da universalidade da cobertura para garantir direitos a todos os cidadãos. Os Programas de Transferência de Renda, entretanto, se tornaram instrumentos do ajuste fiscal, com valores de benefícios atrelados ao orçamento disponível, sem considerar condições dignas de vida para os beneficiários. A falta de financiamento para a Assistência Social, especialmente durante o governo Bolsonaro, resultou em cortes significativos nos repasses, impactando diretamente os programas, que passaram a adotar medidas como averiguações cadastrais, bloqueios e cortes de beneficiários. Esses programas, sendo focalizados, são instáveis, e seu alcance e valor variam conforme a concepção do governante, com grandes cortes observados durante o governo de Michel Temer, como o cancelamento de 469 mil benefícios e o bloqueio de 667 mil.

Os Programas de Transferência de Renda precisam garantir a participação social dos beneficiários, criando espaços efetivos para escuta e envolvimento. No entanto, atualmente, esses programas tratam os beneficiários como uma massa homogênea, sem considerar as especificidades de gênero, etnia e outras necessidades que afetam as condições de vida das famílias e indivíduos. De acordo com a lógica de proteção social prevista pela Constituição de 1988, seriam necessárias reformas redistributivas e tributárias no Brasil, com o desenvolvimento de políticas sociais universais e programas de geração de emprego, além de garantir o acesso a direitos trabalhistas.

4 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS FINAIS DA PESQUISA

Observa-se a partir da concepção de T.H. Marshall, uma concepção clássica de cidadania, propondo uma cidadania social que assegura o acesso a direitos, particularmente os direitos sociais, como Saúde, Educação, Trabalho e Assistência Social, como base para uma participação plena na sociedade. Marshall defende que a cidadania deve ser garantida a todos, não apenas aos cidadãos politicamente ativos, mas a toda a população. A cidadania é **universal e inclusiva**, permitindo que todos tenham os mesmos direitos e oportunidades de acesso aos bens e serviços sociais necessários para o desenvolvimento individual e coletivo.

Draibe (1993), por sua vez, apresenta uma visão **regulada** da cidadania, no qual o acesso aos direitos sociais não é universal, mas sim condicionado ao cumprimento de certos **pré-requisitos** ou contribuições, como no caso dos **seguros sociais** e **segurança previdenciária**. A autora sugere que a cidadania é exercida **de maneira parcial** para os mais vulneráveis, baseada nas **contribuições** feitas ao sistema e não necessariamente na necessidade de cada indivíduo. Nesse modelo, a cidadania está atrelada à ideia de **regulação** de direitos, uma vez que os cidadãos são tratados de acordo com seu **comportamento contributivo**, e não apenas por sua condição social ou necessidade.

No contexto atual, a **cidadania pelo consumo** tem sido central na política de Assistência Social, particularmente por meio de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil. Esses programas são baseados em um modelo assistencialista, no qual o acesso a benefícios sociais se dá por meio do consumo imediato e da assistência direta, sem promover necessariamente mudanças estruturais que permitam a superação da pobreza de maneira definitiva. Nessa perspectiva, o **cidadão é consumidor de direitos**, mas sua cidadania está restrita a receber transferências financeiras que, em muitos casos, não têm o poder de **transformar as relações sociais** ou oferecer **plenas condições de igualdade**.

Os Programas de Transferência de Renda no Brasil surgiram inicialmente com um viés universal, inspirado no projeto de Renda Mínima, alinhado à concepção de cidadania de Marshall, garantindo a todos os cidadãos uma participação plena na sociedade. Contudo, a natureza do Estado de Bem-Estar brasileiro, com sua cidadania regulada, conforme defendido por Draibe, estabelece uma cidadania mais restrita, sem uma participação plena na sociedade, e limitada ao acesso a bens e serviços através da transferência de uma renda mínima. Embora os programas visem proporcionar autonomia aos indivíduos em situação de pobreza, permitindo-lhes, por meio da transferência monetária e do acesso a bens e serviços, superar essa condição, a cidadania pelo consumo promovida por esses programas trata os cidadãos como sujeitos passivos, limitados a um consumo imediato, sem garantir o empoderamento ou a transformação das condições sociais que permitiriam o exercício pleno da cidadania.

A principal limitação da cidadania pelo consumo é que ela não gera transformações estruturais nas condições socioeconômicas da população. A transferência de recursos, por mais que alivie a pobreza imediata, não altera o modelo econômico que gera desigualdade e exclusão social. Em contraste, a cidadania universal de Marshall exige uma abordagem

mais profunda sobre as condições sociais, que inclua a redistribuição de recursos e a modificação das estruturas econômicas, e não apenas o acesso ao consumo de bens e serviços.

Estudos sobre os programas de transferência de renda indicam que, embora esses programas contribuam para reduzir a pobreza extrema, eles não são suficientes para combater as causas estruturais da desigualdade social. A focalização desses programas, com critérios seletivos baseados em renda per capita, muitas vezes reforça a condição de dependência do Estado, ao invés de promover a autonomia e o empoderamento dos cidadãos. Além disso, a limitação do valor dos benefícios e a não universalização das políticas sociais dificultam a mobilidade social e o acesso pleno a uma cidadania que permita a participação ativa na vida política, econômica e social.

A análise dos diferentes modelos de cidadania e dos programas de transferência de renda revela uma tensão entre a busca pela universalização de direitos sociais (como proposto por Marshall) e a assistência focalizada e condicionada que caracteriza as políticas públicas atuais. Para que o Brasil avance para um modelo de cidadania mais inclusivo e igualitário, é necessário fortalecer os direitos sociais universais, desafiando as lógicas assistencialistas e criando um sistema de proteção social que permita aos cidadãos não apenas consumir, mas também participar ativamente na transformação de suas condições sociais e políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na história do Brasil ao assegurar os direitos sociais como um dever do Estado, estabelecendo a política de seguridade social como pilar fundamental para garantir o acesso à saúde, assistência e previdência social. Apesar desse avanço significativo, a efetivação desses direitos se deparou com desafios substanciais devido ao contexto econômico e social, em que políticas de redução de gastos e ajustes fiscais limitaram o alcance e a universalidade dos direitos sociais estabelecidos.

Nos anos 1990, o avanço do neoliberalismo no Brasil gerou um movimento de retração do papel do Estado, contrariando a lógica do bem-estar social que caracteriza a Constituição de 1988. A implementação de políticas fiscalistas e a privatização de serviços

essenciais contribuíram para a precarização das políticas sociais, enfraquecendo a capacidade do Estado em garantir uma rede de proteção social universal e de qualidade.

A lógica do cidadão-consumidor, representada pela transferência de responsabilidade para o setor privado e pela focalização das políticas sociais, reflete o modelo de ajuste fiscal e a redução da intervenção estatal. Nesse contexto, os recursos públicos foram direcionados para financiar políticas compensatórias, voltadas para a extrema pobreza, sem promover transformações estruturais que garantissem direitos sociais amplos e universais. Esse modelo reafirma a lógica do mercado, **tratando os cidadãos como consumidores de direitos**, sem, contudo, garantir a cidadania plena que a Constituição de 1988 previu.

O fundo público, ao ser utilizado para promover a acumulação do capital, transformou as políticas sociais em instrumentos de manutenção da força de trabalho, sem combater efetivamente as desigualdades sociais. A cidadania garantida pela Constituição, que deveria ser universal e inclusiva, passou a ser substituída por uma cidadania assistencial, limitada e condicional, refletindo a fragilidade dos direitos sociais no Brasil.

O maior orçamento da assistência social sendo alocado em programas de transferência de renda evidenciou essa mudança de paradigma, com foco no consumo imediato e no combate à pobreza extrema, mas sem garantir condições estruturais para a superação da desigualdade social. Os programas focalizados e compensatórios não alteram as relações de produção e distribuição de riqueza, apenas tratam os efeitos da pobreza, sem atuar nas causas estruturais da exclusão social.

Por fim, os programas de transferência de renda evidenciam a persistência das desigualdades no Brasil. Embora esses programas desempenhem um papel importante no alívio imediato da pobreza, eles não garantem a cidadania de fato assegurada pela Constituição. Para isso, é necessário que esses programas sejam complementados por políticas universais, que assegurem direitos a todos os cidadãos e que se articulem com as demais políticas públicas de saúde, educação, trabalho e segurança, a fim de garantir uma cidadania plena e a transformação das condições sociais do país.

Em resumo, os programas de transferência de renda se tornaram o eixo central da política de assistência social, mas não podem ser vistos como a solução para as desigualdades estruturais. Eles precisam ser parte de um sistema mais amplo de direitos

sociais, que possibilite aos cidadãos não apenas sobreviver, mas também exercer sua cidadania de forma efetiva e igualitária.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. *Fundo público, valor e política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 5, p. 147-191.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Projeto de Lei Orçamentária da LOA 2024*. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/ploa-2024_notatecnicaconjunta.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

DRAIBE, Sônia Miriam; QUEIROZ, Marcos de Sousa (Org.). *Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas*. Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 1993.

FALEIROS, V. P. *A política social do Estado capitalista*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

G1. *Gastos com juros da dívida pública sobem R\$ 136 bi em 2021, valor que supera orçamento do Auxílio Brasil*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/02/06/gastos-com-juros-da-divida-publica-sobem-r-136-bi-em-2021-valor-que-supera-orcamento-do-auxilio-brasil.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2023.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVERGNE, Rémi Fernand. *Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 110, p. 323-344, abr./jun. 2012.

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento; REIS, Carlos Nelson. Programas de Transferências Condicionada de Renda: um meio para controle e manutenção da pobreza ou uma resposta ao ajuste estrutural? In: GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; MACIEL, Ana Lúcia Suárez; GERSHENSON, Beatriz. *Neoliberalismo e desigualdade social: reflexões a partir do Serviço Social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2020, p. 39-70.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. v. 01, 248 p.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, M. O. da; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 6. ed. São Paulo, 2012.

SPOSATI, Adailza; MEIRA, Paulo de Tarso. *Transferência de renda no Brasil: entre a herança recebida e a direção prometida*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2023. Coleção Renda Básica.

TAVARES, Laura R. S. *El ajuste estructural en América Latina, Costos Sociales y alternativas*. Buenos Aires: Clasco, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.



Capítulo 2

ASSEGURANDO O DIREITO À SAÚDE: ANÁLISE DAS MEDIDAS JUDICIAIS COERCITIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS

*Anderson Carlos Bosa
Júlia Carolina Budde*

ASSEGURANDO O DIREITO À SAÚDE: ANÁLISE DAS MEDIDAS JUDICIAIS COERCITIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS³

Anderson Carlos Bosa

Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Bolsista PROSUC/CAPES. Integrante do Grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos". Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2397839945876923>. E-mail: andersonn.bosa@gmail.com

Júlia Carolina Budde

Mestranda em Direito no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr Mônica Clarissa Hennig Leal. E-mail: budde_julia@yahoo.com.br/budde1@mx2.unisc.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8934-543X>)

³ Esse artigo trata-se de trabalho completo e revisado elaborado a partir do resumo publicado no XXV Seminário de Iniciação Científica da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC denominado como “Judicialização da saúde e STF: as medidas aplicáveis para a efetivação das decisões judiciais”. Do mesmo modo, trata-se de resultante das atividades do projeto de pesquisa “A judicialização da saúde e sua incidência na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade: análise dos aspectos relacionados à vulnerabilidade na garantia do direito social à saúde nas decisões do STF e da Corte IDH”, financiado pela FAPERGS (Auxílio Recém-Doutor – ARD – Edital 10/2020 – Termo de Outorga 21/2551-0000637-4). Este artigo trata-se de uma versão atualizada e reformulada do trabalho intitulado “Judicialização da saúde e o fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA: a padronização na jurisprudência e os conflitos entre os Tribunais superiores”, publicado no XVI Seminário Internacional de Demandas Sociais e políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, realizado pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

RESUMO

Tendo em vista o direito à saúde como um direito social fundamental e o fenômeno de sua judicialização, este trabalho objetiva analisar as medidas judiciais coercitivas existentes para garantir a implementação das decisões judiciais em matéria de saúde nas hipóteses em que o Poder Público deixar de cumprir obrigações judicialmente reconhecidas a respeito da matéria. Em vista disso, pretende-se responder a seguinte problemática: quais são as medidas aplicáveis para a efetivação das decisões judiciais relacionadas à garantia do direito fundamental à saúde? Para tanto, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, partindo-se da avaliação da judicialização da saúde. Em seguida, examinou-se a postura do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal em relação a esse tema e as medidas aplicáveis para garantir a implementação das decisões judiciais relacionadas à saúde. No final, conclui-se pelo reconhecimento da possibilidade de aplicação de multas diárias ou bloqueio de valores de forma que, nesses casos, não há violação da separação de poderes.

Palavras-chave: Direito à saúde. Judicialização da saúde. Supremo Tribunal Federal. Superior Tribunal de Justiça.

ABSTRACT

Considering health as a fundamental social right and the phenomenon of its judicialization, this paper aims to analyze the existing judicial coercive measures to ensure the implementation of judicial decisions in health matters in cases where the Public Power fails to comply with judicially recognized obligations regarding the matter. In view of this, it intends to answer the following problem: what are the applicable measures for the enforcement of judicial decisions related to the guarantee of the fundamental right to health? For this purpose, the hypothetical-deductive method is used, starting from the evaluation of the judicialization of health. Subsequently, the stance of the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court regarding this theme and the applicable measures to ensure the implementation of the judicial decisions related to health were examined. In the end, it concludes by recognizing the possibility of applying daily fines or blocking of funds so that, in these cases, there is no violation of the separation of powers.

Keywords: Right to health. Judicialization of health. Federal Supreme Court. Superior Court of Justice.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à saúde como um princípio fundamental e universal, incumbindo aos diferentes níveis governamentais a responsabilidade de garantir a todos o acesso a serviços de saúde de qualidade,

assegurando, assim, a preservação da dignidade humana por meio de um direito fundamental pressuposto de diversos outros direitos dispostos pela Constituição.

Portanto, o foco aqui buscar analisar as medidas judiciais coercitivas existentes para garantir a implementação das decisões judiciais em matéria de saúde, procurando compreender a jurisprudência mais atualizada em relação a temática. Uma vez proferida uma sentença judicial, o Poder Executivo é obrigado a fornecer o medicamento e/ou tratamento médico necessário ao paciente. No entanto, em algumas situações, são necessárias medidas adicionais para garantir a aplicação e execução efetiva da ordem judicial. Assim, em certas ocasiões, ainda que o Poder Judiciário assegure o direito à saúde, isso não garante necessariamente a efetivação desse direito.

Nesse ínterim, a problemática a ser respondida corresponde: quais são as medidas aplicáveis para a efetivação das decisões judiciais relacionadas à garantia do direito fundamental à saúde? Para realizar a análise proposta, este trabalho empregou o método hipotético-dedutivo, partindo-se da avaliação da judicialização da saúde. Em seguida, examinou-se a postura do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal em relação a esse tema e as medidas aplicáveis para garantir a implementação das decisões judiciais relacionadas à saúde.

2. BREVES ASPECTOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diante da promulgação da Constituição de 1988, mais especificamente diante do que dispõe o caput do artigo 102, o Supremo Tribunal Federal foi designado como o guardião supremo, incumbido de interpretar as disposições constitucionais e resolver conflitos, baseando-se nos princípios constitucionais, especialmente na proteção dos direitos fundamentais, sejam eles individuais ou sociais. O direito à saúde, por sua vez resta previsto em várias partes da Constituição Federal, sendo reconhecido como um direito e garantia fundamental social no artigo 6º, reconhecido, inclusive como um componente essencial da ordem social, ao lado do desenvolvimento da sociedade brasileira, conforme estabelece o artigo 196. Em decorrência disso, o constituinte originário decidiu dedicar uma seção específica sobre saúde dentro do Capítulo IV, Seção II, intitulada "Da saúde" (artigos 196 a 200), incluindo-a no Título destinado à Ordem Social (Brasil, 1988). Em sendo esse, um tema tido como um direito fundamental

estabelecido pela Constituição Federal, cabe destacar que é responsabilidade do Poder Judiciário deliberar sobre todas as questões relacionadas à proposta desde o primeiro nível de jurisdição. Isso implica dizer ainda que qualquer debate sobre o direito à saúde envolve uma análise direta e abrangente do texto constitucional, ultrapassando uma interpretação puramente legalista da matéria.

Na área da saúde pública destaca-se o fornecimento de medicamentos e tratamentos médico-hospitalares dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual envolve a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, já decidiu que esses entes possuem uma responsabilidade conjunta na prestação dos serviços de saúde, uma questão inclusive reconhecida como de repercussão geral (Brasil, 2015).

Na esfera da judicialização da saúde, o Poder Judiciário brasileiro muitas vezes ignora as restrições financeiras e prioriza os princípios da teoria dos direitos fundamentais. Como resultado, embora o número de demandas relacionadas à saúde seja menor em comparação com outros setores, conforme relatório do Tribunal de Contas da União (2017), tal prática acarreta custos significativos aos entes federativos e ao próprio sistema judiciário. Isso se deve ao fato de que a maioria das demandas é de natureza individual e busca tratamento curativo, com poucas ações civis públicas e de caráter preventivo.

Destaca-se que entre os anos de 2013 e 2014, conforme dados do Tribunal de Contas da União (2017) registrou uma série de ações civis públicas relacionadas ao direito à saúde nos Tribunais Regionais Federais e nos Tribunais de Justiça estaduais. No Tribunal Regional Federal da 1^a Região, foram registrados 4% das ações; no Tribunal Regional Federal da 2^a Região, 2%; no Tribunal Regional Federal da 3^a Região, 2%; no Tribunal Regional Federal da 4^a Região, 3%; e no Tribunal Regional Federal da 5^a Região, 3%. A nível estadual, durante o mesmo período, as ações civis públicas referentes ao direito à saúde representaram uma variedade de percentagens nos Tribunais de Justiça: 0,03% no Tribunal de Justiça do Distrito Federal; 14,44% no Tribunal de Justiça de Minas Gerais; 22,9% no Tribunal de Justiça do Mato Grosso; 4% no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; 2,4% no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; 16,25% no Tribunal de Justiça de Santa Catarina; e 5% no Tribunal de Justiça de São Paulo. O Tribunal de Justiça do Paraná se destaca como uma exceção, com a maioria dos processos consistindo em ações civis públicas, totalizando 54% das ações relacionadas à saúde.

Diante dessas circunstâncias, é possível afirmar que os índices de judicialização da saúde têm aumentado a cada ano. Conforme a 13^a edição do Relatório Justiça em Números, no tema "direito administrativo e outras áreas de direito público" e no tópico "serviços/saúde", as demandas judiciais relacionadas a uma variedade de questões de saúde totalizaram 1.346.931 ações em todas as instâncias. Dentro desse montante, 312.147 ações foram específicas para o fornecimento de medicamentos e 98.579 ações visaram exclusivamente tratamentos médico-hospitalares. Destas, 10.635 ações envolviam exclusivamente o Estado do Rio Grande do Sul, sem a participação dos Municípios ou da União como réus (CNJ, 2017).

Essa elevada quantidade de ações pode ser atribuída à estrutura de oportunidade correspondente, um conceito que engloba a relativa facilidade de acesso ao sistema judicial e a alta probabilidade de sucesso, que excede 80%. Além disso, têm-se que muitas dessas ações são movidas por pessoas economicamente vulneráveis que necessitam de assistência judiciária gratuita. No primeiro nível da justiça, as jurisdições que mais recebem demandas relacionadas ao direito à saúde promovidas pela Defensoria Pública conforme o Tribunal de Contas da União de 2017 são: Tribunal de Justiça do Distrito Federal, com 90,60% das ações; Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, com 70%; Tribunal de Justiça de São Paulo, com 68,57%; e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com 67% (CNJ, 2017).

A concessão de liminares, juntamente com a imposição de multas diárias e o bloqueio e sequestro de valores das contas públicas, tem tido um impacto significativo nos gastos públicos relacionados à saúde. Anualmente, Municípios, Estados e União gastam aproximadamente R\$ 7 bilhões para atender decisões judiciais. Entre 2010 e 2016, o número de ações aumentou em 1010%. Até outubro de 2017, somente a União destinou R\$ 751 milhões para o cumprimento de decisões judiciais relacionadas à compra de medicamentos, equipamentos, dietas, suplementos alimentares, despesas com cirurgias, internações e depósitos judiciais (CNJ, 2017).

Esses dados evidenciam, por um lado, o pleno alcance da força normativa da Constituição Federal, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais. Como resultado, o Poder Judiciário intervém de maneira direta, ordenando à Administração Pública que forneça gratuitamente medicamentos e tratamentos médicos em determinadas situações, buscando cumprir a promessa constitucional de fornecer serviços de saúde universalmente (Barroso, 2008). Por outro lado, também indicam a conclusão de que o

Estado está investindo insuficientemente na área da saúde e/ou o problema da judicialização está se tornando excessivo.

Um estudo econômico conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) buscou analisar os indicadores de bem-estar do Brasil, dividindo-os em grupos. No que diz respeito à saúde, o Brasil obteve uma pontuação de 6,63 em uma escala de 0 a 10. Isso representa uma diferença de 0,93 pontos em relação à média de todos os países membros da OCDE, que foi de 7,56 pontos (OCDE, 2018).

De acordo com o mesmo estudo realizado pela OCDE, em 2016, o Brasil dedicou mais de 15% do seu Produto Interno Bruto (PIB) para benefícios sociais, dos quais aproximadamente 4,4% do PIB anual foram investidos na área da saúde. Esse valor corresponde a 35% do total dos gastos do setor público. Dentro desse montante, cerca de 12% foram destinados especificamente à saúde, englobando a implementação das políticas públicas, a infraestrutura e até mesmo as demandas judiciais relacionadas à saúde (OCDE, 2018).

O direito à saúde, sendo um direito fundamental consagrado na Constituição vigente, juntamente com o princípio da universalidade da saúde, gera, pois, um dilema entre sua prestação individual e coletiva. O Estado enfrenta a limitação de recursos, que são insuficientes para atender tanto às altas demandas dos indivíduos quanto às necessidades da coletividade. Portanto, além de cumprir com as políticas públicas existentes e planejadas, o Estado também precisa lidar com as demandas judiciais. É importante ressaltar que essas demandas, na maioria das vezes, não visam apenas a realização de uma política pública específica, mas sim o atendimento individual da saúde do demandante.

Ao recorrer ao sistema judiciário para garantir que os órgãos governamentais cumpram o direito fundamental à saúde, fica evidente o impacto negativo sobre diversas políticas públicas, prejudicando a sociedade como um todo. A excessiva judicialização desse tema pode resultar na falha em concretizar efetivamente os princípios estabelecidos na Constituição Federal. Além disso, pode resultar na concessão de benefícios a indivíduos através do sistema judiciário, enquanto uma grande parcela da população continua dependendo dos mesmos recursos públicos que são desviados pelas demandas judiciais (Barroso, 2008). Nesse sentido, diante do cenário em que a eficácia do direito à saúde está vinculada às limitações financeiras do Estado e revela deficiências

graves, resultantes da ineficiência ou da má administração das políticas públicas na área, incluindo o baixo investimento, a crescente demanda ao sistema judiciário transforma-o em uma última, e por vezes única, opção para assegurar a saúde, a vida e a dignidade da pessoa humana.

Diante das informações apresentadas, que destacam um elevado investimento público em demandas judiciais relacionadas ao acesso à saúde, torna-se evidente a importância de concretizar o direito à saúde e lidar com a complexidade desse direito fundamental, conforme estabelecido pela Constituição de 1988. Considerando os direitos de todos os cidadãos, não apenas os envolvidos em processos judiciais, torna-se essencial adotar critérios mais específicos para as decisões judiciais. Isso contribuiria para reduzir a sobrecarga tanto no sistema público de saúde quanto no Poder Judiciário, preservando não apenas o direito à saúde, mas também todos os outros direitos fundamentais consagrados na Constituição que dependem dos recursos públicos limitados.

Agora, avança-se para uma análise jurisprudencial sobre a imposição de multas e a utilização de bloqueios e sequestros de valores, como resultado da pesquisa sobre medidas aplicáveis para garantir a execução das decisões judiciais relacionadas ao direito à saúde.

3 QUAIS SÃO AS MEDIDAS APLICÁVEIS PARA A EFETIVAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS RELACIONADAS À GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE?

É inegável que os direitos fundamentais, em especial o direito à saúde, consagrados na Constituição Federal, são caracterizados pela perspectiva de progressividade, o que significa que requerem uma ação ativa do Estado para sua efetivação. Entretanto, em muitos casos em que a União, os Estados e os Municípios são obrigados a fornecer esses medicamentos, mesmo após a delimitação do alcance do princípio da integridade da saúde no caso específico e a emissão de uma ordem judicial para o fornecimento do medicamento, esses entes acabam por se mostrar ineficazes, não cumprindo as decisões judiciais. Isso acaba por gerar conflitos entre normas constitucionais, uma vez que a efetivação do direito à saúde (previsto nos artigos 6º e 196 a 200 da CF) é posta em questão em relação à violação da separação dos poderes (artigo 2º da CF) por meio do ativismo judicial na imposição de multas coercitivas (astreintes); e às proibições

constitucionais relacionadas aos bloqueios/sequestros de valores (previstos nos artigos 100, 160, 167 e 168 da CF) (Brasil, 1988).

Nesse sentido, destaca-se a possibilidade de aplicação das astreintes, ou seja, multa diária, a qual está prevista no Código de Processo Civil de 1973, em seu artigo 461, §1º, e no novo Código de 2015, em seu artigo 536, §1º, tem sua base em um modelo genuíno de medida coercitiva judicial, destinada a proteger o direito reconhecido no devido processo legal. Esse instrumento tem suas raízes na Revolução Francesa, sendo codificado no Código Civil Francês de 1804 e posteriormente consagrado no direito brasileiro a partir do Código de Processo Civil de 1939, em seu artigo 999, o qual estabelece que "se o executado não prestar o serviço, não praticar o ato ou dele não se abstiver no prazo fixado, o exequente poderá requerer o pagamento da multa ou das perdas e danos" (Pereira, 2017).

É importante ressaltar que a multa diária não substitui a obrigação principal estabelecida pela decisão judicial ao passo em que ela tem apenas a função coercitiva de compelir o réu da ação a cumprir sua obrigação de fornecer algo ou realizar uma determinada ação, ou ainda de se abster de fazer algo. Nesse contexto, torna-se possível afirmar que a ordem judicial para o cumprimento da obrigação e sua subsequente não observância dentro do prazo estipulado são requisitos para a aplicação da medida coercitiva. Idealmente, a possibilidade e os valores das astreintes devem ser determinados na própria sentença.

A questão da aplicação das astreintes assume particular importância no que diz respeito às obrigações que envolvem os entes federativos, uma vez que essa medida poderia potencialmente entrar em conflito com os princípios de harmonia, autonomia e independência entre os poderes. Nesse contexto, a maioria esmagadora da doutrina reconhece a aplicação da multa como uma medida coercitiva destinada a proteger o direito do cidadão frente ao ente público, quando este último se mantém inerte em relação ao cumprimento da ordem judicial. Não há, portanto, um embasamento jurídico positivado que proíba a aplicação das astreintes nesse contexto (Pereira, 2017).

Nessa mesma linha de raciocínio jurídico, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabeleceu há bastante tempo a possibilidade de aplicação de multa diária em face de entes públicos. Uma pesquisa jurisprudencial realizada no site do STF, utilizando os termos "astreintes entes públicos", "multa diária entes públicos" e "multa diária frente à fazenda pública", com uma restrição de busca para julgamentos no período de 1988 a

2018, revelou que o primeiro caso sobre o assunto julgado pelo tribunal ocorreu em 1999, através da Petição 1665/MG, com o Ministro Moreira Alves como relator (Brasil, 1999).

Nesse contexto, especificamente em relação ao não cumprimento de uma ordem judicial que determina o fornecimento de medicamentos, o Superior Tribunal de Justiça recentemente estabeleceu jurisprudência sobre a questão. No julgamento do Recurso Especial nº 1474665, no âmbito do tema repetitivo nº 98, o STJ afirmou a possibilidade de aplicação de multa diária ao ente público que não fornecer o medicamento deferido por ordem judicial a uma pessoa desprovida de recursos (Brasil, 2018).

A decisão judicial em questão trata de aspectos fundamentais no campo do direito à saúde, focando-se no fornecimento de medicamentos por parte da Fazenda Pública e na aplicação de multas diárias quando há descumprimento de ordens judiciais. A decisão, proferida pelo STJ no âmbito do Recurso Especial nº 1.474.665/RS, segue o rito dos recursos repetitivos e esclarece pontos cruciais sobre a penalidade financeira imposta ao ente público. Primeiramente, o tribunal reafirma a possibilidade de impor multas diárias à Fazenda Pública por não cumprir obrigações de fazer, como é o caso do fornecimento de medicamentos. Essa decisão reitera a função coercitiva da multa, ou astreinte, visando garantir a efetividade da tutela específica e proteger o direito à saúde, um bem jurídico de alto valor (Brasil, 2018).

Somado a isso, a decisão aborda a discussão sobre a alteração do valor da multa estabelecida inicialmente pelo juízo a quo, uma questão que pode ser reexaminada conforme os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Especificamente, o STJ indica que o montante da multa pode ser ajustado — seja aumentado, reduzido ou até suprimido — se considerado desproporcional ao contexto da obrigação principal. Este ponto é importante de ser examinado porque impede a penalidade de se tornar uma medida punitiva excessiva, mantendo seu propósito de compelir o cumprimento da ordem sem causar um desequilíbrio financeiro injustificado (Brasil, 2018).

Nada obstante, no caso analisado, o valor da multa foi mantido como razoável pelo tribunal de origem e pela jurisprudência das Câmaras de Direito Público, que tipicamente fixam a multa em R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de descumprimento. Este valor foi considerado adequado diante da importância do acesso a medicamentos, uma necessidade básica de saúde. Por consequência disso, a decisão destaca que não houve violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação da multa, tendo o tribunal analisado circunstâncias fáticas e probatórias do caso. O agravo interno

foi julgado improvido, reforçando a decisão do tribunal a quo e a aplicabilidade das multas como um meio eficaz de garantir o cumprimento das obrigações de fazer por parte do Estado, especialmente em áreas sensíveis como a saúde (Brasil, 2018).

De fato, na decisão analisada o ente público argumenta que a imposição de multa diária por descumprimento de obrigação em relação a Pessoa Jurídica de Direito Público viola o artigo 2º da Constituição Federal, que determina a independência e a harmonia entre os poderes. No entanto, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, essa medida, há muito tempo defendida pela doutrina, reflete-se na jurisprudência dos tribunais e possui uma função coercitiva específica, visando compelir validamente o devedor, mesmo quando se trata do Poder Público (Brasil, 2018).

Em uma análise constitucional restrita, o ordenamento jurídico brasileiro, em geral, não permite o bloqueio e o sequestro de valores para o cumprimento de decisões judiciais. Esse entendimento se baseia no pressuposto de que a Administração Pública deve ter liberdade para efetivar suas políticas públicas, respeitando as normas constitucionais relacionadas ao orçamento. No que diz respeito à Fazenda Pública, qualquer obrigação de pagamento ou entrega de bens está sujeita a um procedimento específico conforme estabelecido no artigo 100 da Constituição e no artigo 534 do Código de Processo Civil de 2015.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário de Repercussão Geral nº 607.582/RS, sob relatoria da Ministra Ellen Gracie, estabeleceu o entendimento sobre a possibilidade de bloqueio de valores da Fazenda Pública para garantir o fornecimento de medicamentos em situações diversas previstas no artigo 100, §6º, da Constituição. Isso ocorreu porque esse dispositivo não contempla a hipótese de inadimplemento do ente estatal diante de uma ordem judicial que possa resultar em grave prejuízo à saúde ou risco à vida da parte. Ele se aplica exclusivamente aos casos de preterimento do direito de preferência do credor, conforme previsto no mesmo artigo em seu parágrafo 2º (Brasil, 2010).

Resta estabelecido que existem situações diversas das previstas nos artigos 100, §§ 2º e 6º da Constituição, em que a tramitação preferencial não é suficiente para evitar danos graves e irreversíveis à dignidade, à saúde e à própria existência dos credores pertencentes a esse grupo especial. Para os portadores de doenças graves em estágios que apresentem risco iminente de dano irreversível à saúde ou até mesmo de morte, não é

justo impor o ônus de aguardar a longa tramitação administrativa do precatório, mesmo que esteja sendo processado de forma preferencial. Em circunstâncias tão especiais e com o objetivo de garantir a máxima efetividade das normas constitucionais, justifica-se uma exceção à regra dos precatórios, permitindo o sequestro do montante necessário para satisfazer imediatamente os direitos fundamentais do credor. Nesse cenário, não se pretende violar o artigo 100 da Constituição, mas sim estabelecer uma exceção justificada pelos mesmos princípios que fundamentam a regra estabelecida no seu § 2º, ou seja, a supremacia do direito à vida e à dignidade humana em determinadas situações (Brasil, 2010).

Conforme mencionado anteriormente, a jurisprudência consolidou o entendimento a favor da possibilidade de bloqueio e sequestro de valores da Fazenda Pública. Isso se baseia nos artigos 301 e 497 do Código de Processo Civil, que estabelecem, respectivamente, que a tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante sequestro e que o juiz, na ação de fazer ou não fazer, ao deferir o pedido, deve tomar medidas que garantam a efetividade da tutela concedida. Dessa forma, no contexto do fornecimento de medicamentos, cabe ao juiz adotar medidas eficazes para garantir o cumprimento de suas decisões, incluindo, se necessário, o bloqueio ou sequestro de valores do devedor, conforme seu prudente arbítrio e sempre com fundamentação adequada (Brasil, 2018).

Durante os anos de 2013 e 2014, um estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União identificou bloqueios e sequestros de valores em contas públicas. No Estado do Mato Grosso, foram bloqueados e sequestrados R\$ 141.918.938,44, enquanto no Estado de São Paulo o montante foi de R\$ 2.318.936,99. Em relação ao Estado de Santa Catarina, foram registrados bloqueios e sequestros no valor de R\$ 2.595.061,73, enquanto no Estado do Rio de Janeiro o total alcançou R\$ 1.177.636,80. Além disso, um total de R\$ 865.421,66 foi bloqueado e sequestrado das contas do Distrito Federal. É importante ressaltar que esse estudo contemplou apenas os Estados mencionados e o Distrito Federal (2017).

Na prática, essas medidas coercitivas são concedidas apenas em circunstâncias excepcionais, quando há comprovação nos autos de que os entes não estão cumprindo a obrigação de fornecer os medicamentos solicitados e deferidos judicialmente, e a demora representa um risco à saúde e à vida do jurisdicionado. Cabe ao magistrado, fundamentado no princípio da proporcionalidade e nos elementos específicos do caso,

decidir sobre a aplicação da multa diária ou o bloqueio de valores para efetivar a decisão judicial (Brasil, 2010).

Nos litígios relacionados ao fornecimento de medicamentos, é comum solicitar a antecipação de medidas cautelares, especialmente quando há um temor legítimo de danos irreparáveis ou de difícil reparação — o *periculum in mora* —, e há uma probabilidade razoável de que a demanda principal seja deferida no futuro — o *fumus boni iuris*. Nessas situações, a prática jurisprudencial geralmente inclui a imposição de uma multa diária em caso de desrespeito à ordem judicial, estabelecida desde a decisão que concede a medida cautelar antecipada, sempre dentro de um limite máximo estipulado pelo juiz, pois a ausência de limites nesses valores poderia acarretar sérios danos à ordem econômica pública e à eficácia das políticas públicas voltadas para o bem-estar da sociedade. Caso o fornecimento do medicamento ou tratamento médico continue a ser desrespeitado, os tribunais têm recorrido à medida de bloqueio ou sequestro de valores.

Dessa forma, é amplamente reconhecido pela jurisprudência a necessidade de aplicação dessas medidas coercitivas, as quais devem ser utilizadas de forma excepcional, respeitando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, com o objetivo de evitar danos mais significativos à economia e à ordem pública. Quando há um reconhecimento do direito no caso específico e existe um risco para a saúde ou a vida do demandante devido à inércia dos órgãos competentes, tais medidas são adotadas para proteger o direito à saúde e à vida do indivíduo envolvido, sem que isso implique violação do princípio da separação dos poderes ao impor sanções pecuniárias a entidades públicas ou gere questionamentos sobre a constitucionalidade do bloqueio e sequestro de valores pertencentes à Fazenda Pública, sob a alegação de desrespeito às normas orçamentárias constitucionais.

Por conseguinte, após análise do panorama jurisprudencial, observa-se que a maioria das decisões tem seguido um padrão consistente nos casos em que o fornecimento do medicamento solicitado ou tratamento médico é deferido. Geralmente, é imposta uma multa diária em caso de descumprimento, estabelecida na sentença, seja ela liminar ou definitiva, com um limite máximo de valor e um prazo razoável para cumprimento. Caso haja persistência da omissão por parte do órgão responsável, medidas como bloqueio ou sequestro de valores são aplicadas para garantir o cumprimento da sentença.

Portanto, as medidas analisadas surgem como ferramentas para proteger o direito estabelecido na sentença judicial. Em situações em que os órgãos competentes se mostram inativos diante das decisões judiciais, a eficácia dessas determinações estaria comprometida, prejudicando a concretização do direito à saúde, caso não existissem mecanismos coercitivos capazes de obrigar os órgãos a garantir a efetivação do direito reconhecido no processo legal adequado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à saúde, consagrado como um direito fundamental social pela Constituição, traz à tona a questão da judicialização da saúde, que ocorre quando os cidadãos recorrem cada vez mais ao Poder Judiciário para garantir esse direito, diante da demora ou ineficácia das ações dos outros poderes, ou para contornar o sistema de saúde. No entanto, a eficácia de uma decisão judicial que determina o fornecimento de um medicamento ou tratamento médico fica comprometida se não for devidamente cumprida.

Diante desse cenário, surge o seguinte questionamento: quais são as medidas aplicáveis para a efetivação das decisões judiciais relacionadas à garantia do direito fundamental à saúde? Em resposta a essa questão, destacam-se duas medidas aplicáveis em casos de não cumprimento de decisões judiciais: a imposição de multa diária, após o prazo estabelecido para o fornecimento do medicamento ou tratamento médico, caso o ente federado permaneça inerte; ou, em situações de urgência, o bloqueio e o sequestro de valores das contas públicas como medida liminar.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L.R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.pge.rj.gov.br/sumario_rev63.asp. Acessado em: 25 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Petição nº 1665**. Requerente: Estado de Minas Gerais. Requerido: União. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal: 1999. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Proposta de Súmula Vinculante 127**. Proponente: Município de Teresópolis-RJ. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1474665**. Agravante: Estado de Pernambuco. Agravado: Izac Oliveira de Menezes Júnior. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 607582**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Maria Carolina Morais Paz. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 19 de abr. de 2024.

BRASIL Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 665707**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Donato Vilela Rings. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 855178**. Recorrente: União. Recorrido: Maria Augusta da Cruz Santos. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em: <http://stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ministério da Saúde alerta sobre custos da judicialização**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 25 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**. Brasília, DF: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 27 abr. 2018.

PEREIRA, Rafael Casseli. **A multa judicial (astreintes) e o CPC/2015**. Salvador: Editora Juspodim, 2017.

_____. Retrospectiva 2008 – judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 18, abr./mai./jun. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com>. Acesso em: 25 de ago. de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1787**. Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2018.



Capítulo 3

***VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E VIOLÊNCIA URBANA EM FACE
DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E AS RELAÇÕES COM O
FENÔMENO DO DESAPARECIMENTO***

*Rogério Gesta Leal
Ana Lara Cândido Becker de Carvalho*

VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E VIOLÊNCIA URBANA EM FACE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E AS RELAÇÕES COM O FENÔMENO DO DESAPARECIMENTO⁴

Rogério Gesta Leal

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: gestaleal@gmail.com.

Ana Lara Cândido Becker de Carvalho

Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Pós-graduada em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, em Direito de Família, em Direito Médico e da Saúde, em Direitos Humanos, em Direito e Políticas Públicas e em Docência Jurídica. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA. E-mail: larabeckercarvalho@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da relação da violência em suas formas urbana e intrafamiliar contra crianças e adolescentes e do fenômeno do desaparecimento deste

⁴ O presente trabalho faz parte do projeto de pesquisa institucional "Administração pública digital no Brasil e suas contribuições no tema da política de segurança pública" e do grupo de pesquisa "Estado, Administração Pública e Sociedade", ambos coordenados pelo professor Dr. Rogério Gesta Leal, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. É um recorte da dissertação ainda em andamento.

mesmo grupo de pessoas no território brasileiro. O objetivo geral é estudar a relação entre violência ubicana e violência intrafamiliar e o desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil. Especificamente, objetiva-se: descrever os paradigmas da teoria da proteção integral de crianças e adolescentes para resguardo em face de violência; e conectar as formas de violência urbana e intrafamiliar com o ocasionamento do fenômeno do desaparecimento entre crianças e adolescentes vítimas destes tipos de violações de direitos.

Para tanto, o problema de pesquisa norteador do trabalho é: há relação entre violência urbana e violência intrafamiliar e o desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil? Nesse sentido, foram formuladas duas hipóteses iniciais. A primeira hipótese inicialmente levantada é a de que a violência urbana e a violência intrafamiliar contribuem diretamente para o desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, pois ambos os contextos aumentam o risco de desaparecimentos voluntários e possibilitam a ocorrência de desaparecimentos involuntários. A segunda hipótese é a de que a violência urbana e a violência intrafamiliar não influenciam diretamente o desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, sendo esse fenômeno mais relacionado a fatores como decisões pessoais, problemas emocionais ou dinâmicas sociais e econômicas específicas, não havendo conexão entre violência - como fato violador de direitos - e desaparecimento.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa básica cujo objeto da pesquisa do trabalho/artigo é exploratório de natureza teórica. Utilizando-se de pesquisa bibliográfica, tendo como fontes livros, artigos, dissertações e teses sobre o tema, busca-se aprofundar os estudos teóricos sobre proteção integral, violência e desaparecimento. A partir de uma abordagem qualitativa, usa-se suporte teórico robusto sobre o tema para analisar a relação entre violência urbana e violência intrafamiliar e desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil.

O método de abordagem é o dedutivo, pois parte-se de um raciocínio universalizado, que se inicia com os conceitos de violência e desaparecimento, afunila-se com a percepção, mediante a proteção integral, de violência - urbana e intrafamiliar - como fato gerador de violações de direitos, e deságua na resposta do problema de pesquisa norteador do trabalho - uma conclusão particularizada, portanto -, que é a relação direta entre estas formas de violência e o fenômeno do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil.

O método de procedimento monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é realizada nas seguintes bases de dados: Portal Periódicos da CAPES, *Scielo* e revistas classificadas no Qualis/CAPES. A pesquisa documental é realizada junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

PARADIGMAS DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA RESGUARDO EM FACE DE VIOLÊNCIA

A partir da construção de um novo ordenamento jurídico após o período ditatorial no Brasil, nos anos de 1964 a 1985, o qual marcou um período significativo de instabilidade constitucional, que já ocorria desde a proclamação da República (Ferri, 2020; Lima; Magalhães; Becker, 2020), bem como de graves violações aos direitos humanos, surgiu “[...] um ambiente que almejava a democratização, onde os movimentos sociais assumiam o papel de protagonistas na produção de alternativas ao modelo imposto” (Custódio, 2008, p. 26). Nesse cenário, materializou-se o Direito da Criança e do Adolescente como área jurídica independente – não mais atrelada, portanto, a outras esferas cíveis, administrativas e penais (Lima, 2010).

Nesse sentido, o Direito da Criança e do Adolescente, após o longo delineamento de políticas, “[...] constitui-se um ramo jurídico próprio dotado de autonomia valorativa, principiológica e normativa” (Custódio; Souza, 2022, p. 14). Para tanto, são os “[...] princípios informadores e orientadores que oferecem os subsídios que embasam a teoria da proteção integral, que é o fundamento desse ramo do direito” (Reis; Custódio, 2017, p. 648). Portanto,

a construção do Direito da Criança e do Adolescente proporcionou significativo processo de reordenamento institucional, com a desjudicialização das práticas de caráter administrativo; com mudanças de conteúdo, método e gestão, bem como, a integração dos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e da democratização na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente que, a partir daí, têm reconhecido seu status de sujeito de direitos, garantindo o irrestrito, amplo e privilegiado acesso à Justiça (Custódio, 2008, p. 31).

Os princípios contidos no sistema formado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - instrumento legal que formaliza, no ordenamento, a redoma que envolve os princípios e as regras do Direito da Criança e do Adolescente embasado na teoria da

proteção integral, para Lima (2001) e para Reis e Custódio (2017, p. 648), dividem-se em princípios estruturantes e princípios concretizantes.

Os primeiros fornecem os parâmetros do sentido jurídico fundamental do Direito da Criança e do Adolescente, contendo as referências teleológicas e axiológicas que determinam a sua superioridade em face de outras normas e garantem a unidade do sistema jurídico. São, desse modo, programas de ação que asseguram direitos individuais, fundamentais e especiais tanto por parte da família, da sociedade e do Estado, e são dotados do mais elevado grau de essencialidade material, como mandamentos de otimização.

A teoria da proteção integral (Custódio, 2008), por conseguinte, é o pilar de amparo e de suporte que norteia as diretrizes principiológicas relacionadas à defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Em outras palavras, é a teoria da proteção integral que embasa o Direito da Criança e do Adolescente. Em consonância com este pensamento, traz-se a reflexão de Reis e Custódio (2017, p. 652), que afirmam que “a base da teoria da proteção integral é a efetivação dos direitos fundamentais e a proteção material plena de crianças e adolescentes, sendo que esses devem ser considerados em sua perspectiva unitária e interdependente [...]”.

Ao considerar o significado de paradigma como “[...] visões de mundo compartilhadas, que influenciam a forma de pensar de determinado grupo, em determinada época [...]” (Freire, 2009, p. 49), ou mesmo como “[...] realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1991, p. 13) validando, portanto, uma teoria, o rompimento de uma anterior prática científica até então tradicional e a introdução de uma nova é a mudança do paradigma e, necessariamente, a instauração de um novo. Em se tratando dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, os paradigmas da proteção integral estão cristalizados, no Brasil, no arcabouço legal do Estatuto da Criança e do Adolescente.

VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR, VIOLÊNCIA URBANA E DESAPARECIMENTO: relações e conexões

O primeiro estudo brasileiro que traz explicitamente esta relação entre desaparecimento de crianças e adolescentes e violência urbana é o de Espinheira (1999)

que, assim como reflete Araújo (2016, p. 41) ao dizer que “a violência urbana enquanto núcleo de significação reúne em um mesmo “pacote” fenômenos e conceitos díspares”, traz a essência sociológica e filosófica da violência urbana como centro do desaparecimento de pessoas:

é uma marca da contemporaneidade o enfraquecimento dos laços sociais nos ambientes urbanos pobres e empobrecidos, em que os comportamentos agressivos e transgressores se tornam normais, isto é, fazem parte da vida cotidiana. Pessoas isoladas e grupos assumem controles de suas ou mesmo bairros, estabelecem “pedágios”, vendem proteção e eliminam aqueles que podem ser algum obstáculo à sua ação. Assim agem policiais militares na condição de seguranças particulares, que nesses momentos são agentes ostensivos e, noutra circunstância, operam como integrantes de grupos de extermínio [...]. É, portanto, pela intimidação e pela chantagem que a violência estruturada domina ruas e bairros pobres das grandes cidades e são nestes lugares que jovens e adultos desaparecem de casa, alguns sem quaisquer pistas, outros são localizados, mortos como vítimas de “justiceiros”” (Espinheira, 1999, p. 65).

Nascimento (2023, p. 28) afirma que “[...] grande parte do desaparecimento no Brasil é decorrente da violência. Algumas modalidades destacam-se na violência urbana, violência doméstica, drogas entorpecentes, uso de etílico, crime sexual, subtração de incapazes [...]. Em seu estudo pioneiro, Espinheira (1999) também traz como possíveis motivações para o desaparecimento: tráfico de drogas; adoção ilegal; tráfico humano; e exploração sexual a partir de um necessário recorte socioeconômico. Nesse sentido, “[...] o reconhecimento sobre o forte condicionamento das desigualdades sociais no desencadeamento da violência, em particular nos segmentos em situações de pobreza (Barbiani, 2016, p. 203) e “[...] características como a violência urbana influenciam o cenário, mesmo que de maneira secundária e heterogênea” (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023, p. 16).

Oliveira (2007), em seu estudo mais inclinado a tratar a família como produtora de desaparecimento de crianças e adolescentes, reconhece a influência da violência urbana, mas de forma necessariamente interligada com o ambiente familiar desequilibrado causador de violações de direitos que desencadeiam o desaparecimento da criança ou do adolescente:

[...] se por um lado os dados têm indicado uma prevalência do foco familiar, isto não implica de forma alguma que se deva descartar o papel da violência urbana. Tomar uma ou outra perspectiva possui diferenças significativas. Se a violência urbana for considerada o foco, então se deve

estimular mais as políticas de rondas policiais ostensivas, preparação de equipes de identificação, de investigação etc., mas se for tomada a perspectiva da família, então se devem fazer investimentos de outra natureza" (Oliveira, 2007, p. 26-27).

Ao analisar o recorte socioeconômico reconhecido pelos agentes de segurança pública que atuam diretamente nas políticas técnico-procedimentais de busca e localização de pessoas desaparecidas - policiais civis -, Oliveira traz, novamente, a interdependência entre os fatores externos - porém ligados - ao ambiente doméstico, portanto, questões socioeconômicas, e o âmbito familiar:

ao indicar que há uma prevalência de desaparecimentos de pobres, os delegados apontam para dois campos discursivos: os problemas econômicos e os conflitos intrafamiliares. Os problemas econômicos concorreriam para "desestruturar" a família no plano financeiro e educacional produzindo uma situação caótica. No segundo, os conflitos intrafamiliares produziriam uma ruptura nos laços familiares e a violência urbana ou externa atuaria sobre o grupo familiar (Oliveira, 2007, p. 186-187).

Ferreira (2015), ao analisar múltiplas percepções relativas dos atores envolvidos nas ações relativas ao enfrentamento do desaparecimento de pessoas, bem como nos procedimentos de busca e localização, traz que, assim como para os agentes de segurança pública, os gestores públicos responsabilizam quase que exclusivamente a família pelo desaparecimento de crianças e adolescentes - convergindo com a ideia defendida por Oliveira (2007, p. 137), que diz que "a família é um locus, por excelência, produtor de desaparecimentos civis. Sendo sua principal forma de expressão a violência intrafamiliar" -. Os familiares de crianças e adolescentes desaparecidos, no entanto, visualizam o fenômeno sob um prisma que, assim como a violência intrafamiliar, não pode ser ignorado: a deficiência de ações intersetoriais articuladas pelo Estado, através de políticas públicas, para enfrentar, sob as múltiplas óticas que envolvem o problema, o desaparecimento na infância e na adolescência.

CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto ao longo do trabalho, foi possível concluir pela confirmação da primeira hipótese inicialmente levantada, de que a violência urbana e a violência intrafamiliar contribuem diretamente para o desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, pois ambos os contextos aumentam o risco de desaparecimentos

voluntários e possibilitam a ocorrência de desaparecimentos involuntários. Estas formas de violência violam direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes que, dentre outras consequências, ocasiona na ocorrência do desaparecimento.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fábio Alves. “Não tem corpo, não tem crime”: notas socioantropológicas sobre o ato de fazer desaparecer corpos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 22, n. 46, p. 37–64, jul. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832016000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/ZDrBbYVXJ4KDRLFKPrmC8Fm/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

BARBIANI, Rosangela. Violação de direitos de crianças e adolescentes no Brasil: interfaces com a política de saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 109, p. 200–211, abr. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201610916>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/WKKJ9BtCkdfkQMJY9tYPZ3k/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco de. Fundamentos do Sistema de Garantias de Direitos no contexto de políticas sociais públicas para crianças e adolescentes. In: Andre Viana Custodio; Ismael Francisco de Souza. (Org.). *Sistema de Garantias de Direitos: proteção fundamental para crianças, adolescentes e jovens*. 1^a ed. Criciúma: Belcanto, 2022, v. 1, p. 12-23.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 29, p. 22-43, 30 jan. 2008. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i29.657>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 12 out. 2023.

ESPINHEIRA, Gey. *Desaparecimento e desaparecidos: um estudo da violência urbana*. 1. ed. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia/CEFIJ, 1999.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências*. 1^a ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

- FERRI, Marilda de Souza. *Memórias da ditadura: redes de solidariedade e a luta pela democracia*. 2020. 144 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica de Salvador, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania, 2020. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=10017060. Acesso em: 28 out. 2024.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. *Revista Aurora*, Marília, v. 3, n. 1, p. 49–58, 2009. DOI: 10.36311/1982-8004.2009.v3n1.1219. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1219>. Acesso em: 1 nov. 2024.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1991.
- LIMA, Fernanda da Silva. *A Proteção integral de crianças e adolescentes negros: um estudo do sistema de garantia de direitos para a promoção da igualdade racial no Brasil*. 2010. 320 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93741>. Acesso em: 28 out. 2024.
- LIMA, Renata Albuquerque; MAGALHÃES, Átila de Alencar Araripe; BECKER, Ana Lara Cândido. A histórica instabilidade constitucional brasileira e o papel da hermenêutica na interpretação razoável dos princípios. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Belo Horizonte, v. 27, p. 53-71, 2020. Disponível em: <http://ojs.editoraforum.com.br/rihj/index.php/rihj/article/view/182>. Acesso em: 28 out. 2024.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Caderno temático de referência: fundamentos da busca de pessoas desaparecidas e investigação de desaparecimento de pessoas*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/caderno_tematico_desaparecidos.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.
- NASCIMENTO, Maria Helena do. *Desaparecimento de pessoas sob a óptica da polícia civil do estado de São Paulo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.
- OLIVEIRA, Dijaci David de. *Desaparecidos civis: conflitos familiares, institucionais e segurança pública*. 2007. 317 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/1217/1/Tese_2007_DijaciOliveira.pdf. Acesso em: 04 nov. 2024.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 31, n. 3, p. 621-659, set./dez., 2017.

Palavras-chave: adolescente. criança. desaparecimento.



Capítulo 4

BANCA DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL: GARANTIA DA JUSTA OCUPAÇÃO DAS VAGAS

Karina Francine Marcelino

Evelise Sousa Santos

Marilise Luiza Martins dos Reis Sayão

BANCA DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL: GARANTIA DA JUSTA OCUPAÇÃO DAS VAGAS

Karina Francine Marcelino

*Doutoranda em Administração na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC),
Florianópolis (SC), Brasil; karinamarcelinoo@gmail.com*

Evelise Sousa Santos

*Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC),
Florianópolis (SC), Brasil, evelisesantosadm@gmail.com*

Marilise Luiza Martins dos Reis Sayão

*Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC),
Florianópolis (SC), Brasil, mariliselmreis@gmail.com*

RESUMO

Este artigo visa compreender como as bancas de heteroidentificação funcionam como mecanismo de garantia da justa ocupação das vagas destinadas aos candidatos autodeclarados negros. Por meio de observação não participante e pesquisas documentais junto a Universidade Federal de Santa Catarina, os resultados indicaram aspectos desafiadores quanto às bancas de heteroidentificação: a formação, definição de critérios objetivos, legitimidade, sistema de informação, gestão do conhecimento, deferimento administrativo e apuração de denúncias. Como principal contribuição, este artigo apresenta um panorama da implementação dessas bancas na referida Instituição reforçando que estas funcionam como mecanismos de controle e verificação da autodeclaração que garantem a justa ocupação das vagas.

Palavras-chave: Sistema de Cotas. Pessoas Negras. Educação Superior.

ABSTRACT

This article aims to understand how heteroidentification panels operate as a mechanism to guarantee the fair allocation of vacancies reserved for self-declared Black candidates. Based on non-participant observation

and documentary research conducted at the Federal University of Santa Catarina, the results indicate challenging aspects related to the heteroidentification panels: training, definition of objective criteria, legitimacy, information system, knowledge management, administrative granting, and the investigation of complaints. As its main contribution, this article presents an overview of the implementation of these panels at the aforementioned institution, reinforcing that they act as control and verification mechanisms for self-declaration, ensuring the fair occupation of vacancies.

Keywords: Affirmative Action System; Black People; Higher Education.

INTRODUÇÃO

A banca de heteroidentificação é um procedimento, realizado por terceiros, complementar à autodeclaração dos candidatos negros nos concursos públicos e nos vestibulares (Brasil, 2018). Com o intuito de ampliar o acesso dos negros (pretos e pardos) e de outros grupos minoritários/subrepresentados nos cursos universitários, bem como no serviço público, as Instituições de Educação Superior (IES) ligadas ao Ministério da Educação (MEC), por força das Leis nº 12.711/2012, nº 12.990/2014 e nº 13.409/2016, passaram a adotar as ações afirmativas em seus espaços. Tendo em vista a ocorrência de fraudes, desvio de finalidade, falsidade ideológica e a necessidade de garantir a justa ocupação das vagas, instituiu-se a obrigatoriedade das comissões de heteroidentificação racial.

Entende-se por “justa ocupação das vagas” que os candidatos às vagas reservadas sejam sujeitos legítimos de direito à vaga para a confirmação e posterior matrícula no curso/concurso para o qual se candidatou. Ao se autodeclarar o candidato apenas atende uma das etapas deste processo. Para ocupá-la efetivamente precisará passar por outras etapas, incluindo as bancas de heteroidentificação.

Nesse sentido, se o candidato pleiteia uma vaga reservada para pessoa negra, este deverá atender a determinados critérios na classificação por cota racial, quer seja, primeiramente: a. o que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, em 2012, cujo primeira etapa para qualquer processo com reserva de vagas para negros é se autodeclarar como candidato preto, pardo ou negro; b. na sequência, passar pelo processo de validação de autodeclaração em uma banca de heteroidentificação; c. ter aferida nessas bancas as suas características fenotípicas, ou seja, a existência de traços de aparência que o caracterizem

como pessoa negra (preta ou parda pertencente ao grupo racial negro); d. por fim, o atender ao pressuposto da finalidade da cota racial que é a de reduzir a desigualdade racial e o racismo estrutural resultantes de anos de escravidão no Brasil, que ainda excluem pessoas negras, quilombolas e indígenas da universidade, do mercado de trabalho e dos espaços públicos. A justa ocupação das vagas é, portanto, a garantia da finalidade da cota racial, sendo as bancas de heteroidentificação mecanismos fundamentais para este fim.

Estudos relacionados às bancas de heteroidentificação apontam alguns desafios e dilemas a respeito desses mecanismos que podem ser apontados, em síntese, como: a ausência de critérios unificados entre as instituições para a validação da autodeclaração racial (Machado; Francischetto, 2021), a discussão em torno da definição da categoria pardo, que ainda suscita controvérsia (Maciel; Teixeira; Santos, 2019; Nascimento; Porto; Duarte, 2022), e os modos de implantação dessas comissões (Santos, 2020; Santos, 2021a; Dias; Tavares Júnior, 2018; Fontoura, 2018; Vaz, 2018; Fonseca; Costa, 2019). Além disso, estudos como os de Nascimento, Porto e Duarte (2022) demonstram os avanços em produções acadêmicas em torno desta temática o qual fomenta o diálogo.

Contudo, os esforços em torno do aprimoramento e continuidade das ações afirmativas ainda se fazem necessários. Um estudo de Santos (2021b) constata a urgência do desenvolvimento de pesquisas que possam aprofundar a questão das bancas de heteroidentificação. Essas investigações podem destacar detalhes sobre “o funcionamento, os critérios, os métodos e/ou as formas de operacionalização das comissões de verificação e/ou de validação da autodeclaração étnico-racial” (Santos, 2021b, p. 371-372).

Com a revisão da Lei de Cotas (Lei n.º 12.711/2012), sancionada em 13 de novembro de 2023 pelo presidente Lula, agora sob o nº. 14.723/2023, foram ampliadas as oportunidades dos grupos minoritários de ingressarem na educação superior, torna permanente a reserva de vagas nas universidades federais e instituições de ensino técnico de nível médio federais para negros, indígenas, pessoas com deficiência, estudantes de escolas públicas e, agora, também para quilombolas. Tal ampliação demonstra que os procedimentos de heteroidentificação, precisarão ser mais exigentes, e deverão ganhar contornos mais definidos para se garantir a ocupação justa das vagas (Brasil, 2023a).

Portanto, torna-se fundamental entender a problemática em torno das bancas de heteroidentificação, do qual emerge um questionamento norteador: **Porque as bancas**

de heteroidentificação, enquanto mecanismos de “garantia da justa ocupação das vagas” destinadas às cotas raciais, podem evitar fraudes e desvios de finalidade e assegurar a efetividade das políticas afirmativas? Diante dessa problemática apresentada, este artigo objetiva **compreender como as bancas de heteroidentificação funcionam como mecanismo de garantia da justa ocupação das vagas destinadas aos candidatos autodeclarados negros.**

Para responder a este objetivo, foi realizada uma pesquisa junto a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A UFSC foi uma das Instituições que implementou a Política de Ações Afirmativas antes mesmo da própria legislação federal, a partir de um movimento institucional em prol da equidade racial. O Programa de Ações Afirmativas, por meio da Resolução Normativa nº 008/CUN/2007, de 10 de julho de 2007, garantiu o acesso de negros, indígenas e estudantes oriundos de escola pública desde 2008, por meio de cotas no vestibular.

Em se tratando da reserva de vagas aos candidatos negros, em 2008 a UFSC exigia além da autodeclaração, a sua verificação por meio de banca de heteroidentificação. No entanto, em 2013, o Conselho Universitário da UFSC retirou a necessidade dessa aferição e extinguiu as bancas de heteroidentificação. Entretanto, o procedimento voltou a existir em 2017 quando o Conselho Universitário aprovou o retorno das bancas de heteroidentificação, já a partir do vestibular no ano de 2018. Diante desses avanços e retrocessos, a UFSC serve como um contexto promissor para compreender as bancas de heteroidentificação.

Para o desenvolvimento deste estudo, apresenta-se inicialmente um resgate do contexto histórico da implementação das bancas de heteroidentificação nas universidades federais, incluindo iniciativas anteriores à Lei de Cotas. Em seguida, apresenta-se as compreensões do contexto das bancas de heteroidentificação na UFSC. E, por fim, as considerações finais.

CONTEXTO HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

A implementação das bancas de heteroidentificação nas universidades federais brasileiras representa um marco significativo na consolidação das políticas de ação afirmativa no país. Inicialmente, acreditava-se que a autodeclaração étnico-racial seria

suficiente para assegurar o lugar de pretos, pardos e indígenas nas vagas reservadas nos vestibulares. Contudo, diante dos casos de desvio de finalidade, fraude ou falsidade ideológica e da necessidade de assegurar a efetiva inclusão de candidatos pertencentes ao grupo racial negro, surgiu a necessidade de se implementar um sistema de verificação racial: comissões de heteroidentificação.

Nogueira (2007) distingue o preconceito racial em duas formas: o preconceito racial de origem, que considera aspectos da própria ascendência do indivíduo, levando em conta o grupo étnico ao qual o sujeito pertence, e o preconceito racial de marca, que se baseia na aparência e nos traços do indivíduo. O autor argumenta a existência do preconceito de marca no contexto brasileiro, diferenciando-o do tipo de preconceito racial observado nos Estados Unidos, conhecido como preconceito de origem.

Segundo Nogueira, o preconceito de marca não implica necessariamente em exclusão ou segregação incondicional dos membros do grupo discriminado, mas sim em uma preferência por indivíduos do grupo discriminador em situações de competição, mesmo que em igualdade de condições. Ele observa que, no Brasil, a cor branca pode facilitar a ascensão social, mas não garante por si só, enquanto a cor escura tende a resultar em preterição social, ao invés de exclusão absoluta. Dessa forma, o preconceito racial é considerado um fenômeno individual, enraizado em aspectos psicológicos como ódio e ignorância, e é distinto da discriminação racial, que é vista como uma expressão do racismo (Nogueira, 1998; Oliveira & Barreto, 2003).

É que o que Bento (2022) denominou como o pacto narcísico da branquitude e de como a branquitude historicamente silencia-se sobre o passado escravagista e colonialista que garante aos brancos os benefícios e, aos “outros”, principalmente os lidos como negros, locais de subalternidade.

É justamente pela forma como o racismo se configura e se institucionaliza no país que as comissões de heteroidentificação funcionam como um procedimento que verifica se o candidato é lido socialmente como pertencente ao grupo racial negro, ou seja, se possui características fenotípicas negróides e se por isso, é alvo de racismo cotidiano e institucional. Isso, tendo vista que os negros brasileiros sofrem não só a discriminação racial devido ao preconceito racial e operado no plano privado, mas também e sobretudo o racismo institucional, que inspira as políticas estatais que lhes são dirigidas e se materializa nelas.

Trata-se aqui da discriminação racial praticada por um Estado que atua de forma diferenciada em relação aos negros introduzindo, pela via das políticas públicas, um recorte entre quem acessa e quem não acessa benefícios, no limite, entre quem vive e quem morre. Dados do Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil (2009-2010), apontaram que em 2008, por exemplo, no plano educacional, a probabilidade de um jovem branco, de 18 a 24 anos, frequentar uma instituição de ensino superior era 97,8% maior do que a de uma jovem negra da mesma faixa etária. Assim, a pertença racial veio determinando socialmente os lugares sociais a serem ocupados por estas pessoas.

Para Martins, Mello e Ribeiro (2021, p. 14):

[...] a questão da pertença racial pode ser expressa em um conjunto de normas, valores, crenças, linguagens e lógicas divergentes, defendemos que os processos que envolvem as comissões de heteroidentificação se assentam numa égide que revela, em certos casos, o tensionamento entre aquilo que um sujeito expressa em sua autodeclaração e a forma como o outro, nesse caso o avaliador, o percebe em suas características fenotípicas, ou seja, a forma como é visto e entendido, como é lido socialmente pelas outras pessoas.

É fato que ao refletirmos sobre a produção do racismo no Brasil, e de como ele se baseia pelas marcas externas, do ponto de vista da compreensão das relações raciais e de como elas produzem desigualdades, os lugares raciais ainda estariam preservados, mesmo que haja confusão entre pessoas indígenas e pessoas pardas (com ascendência africana), pois todos esses não se confundiriam com brancos. Ainda assim, há de se considerar que sobretudo pessoas mais retintas, já que o preconceito racial leva em conta as marcas, que seriam os traços mais notáveis de ascendência africana, são as que mais são atingidas pela desigualdade racial..

Assim que a efetividade das bancas de heteroidentificação, conforme argumenta Lerner (2014), reside na sua capacidade de garantir que as vagas reservadas sejam de fato ocupadas por candidatos que atendam aos critérios raciais e a sua finalidade, especificados pelas políticas de cotas. Este ponto é corroborado por estudos que destacam a percepção positiva dos estudantes sobre a justiça e a transparência do processo. Durans et al (2020) enfatizam que a capacitação dos membros das bancas é essencial para aplicar critérios objetivos e justos, prevenindo fraude, falsidade e/ou desvio de finalidade, respeitando a diversidade. E complementam, explicando que as comissões de heteroidentificação baseiam suas avaliações em características fenotípicas, assegurando que o processo seja percebido como legítimo e equitativo por todos os envolvidos.

A validação da autodeclaração de negros (pretos e pardos) seguem as seguintes legislações:

- Lei nº 12.711, datada de 29 de agosto de 2012, e a Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, as quais regulam o acesso às universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio, além de estabelecer outras disposições.
- Portarias Normativas nº 18, de 11 de outubro de 2012, e nº 9, de 5 de maio de 2017, emitidas pelo Ministério da Educação, que tratam da implementação das reservas de vagas nas instituições federais de ensino conforme estabelecido pelas Leis nº 12.711 e 13.409.
- A Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023, regula a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos, conforme estipulado pela Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.
- Decisão do Supremo Tribunal Federal referente à Ação de Descumprimento Fundamental nº 186 de 2012 aborda a constitucionalidade das cotas para negros e o procedimento de heteroidentificação na Universidade de Brasília.
- Portaria Normativa Nº 04, de 6 de abril de 2018, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/2014.
- Além de outras normativas no âmbito de cada instituição.

Todas essas legislações regulamentam o processo de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros. Os candidatos que desejam concorrer as vagas reservadas para negros, devem apresentar uma autodeclaração racial classificando-se como preto ou pardo. Importante salientar que, no país, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para fins de estudos demográficos, classifica o povo brasileiro, desde 1991, a partir da autodeclaração de cada cidadão. Sendo assim, a pessoa precisa se autodeclarar negra (preta ou parda) para compor os dados demográficos do grupo racial negro.

Então, ser negro no Brasil, é uma decisão onde a pessoa assume ou não sua identidade racial, pautada em valores políticos, culturais e sociais (Oliveira, 2004). Além disso, população negra é o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo IBGE, ou que adotam autodefinição análoga (BRASIL, 2010). Houve uma evolução nas classificações de raça/cor nos censos

demográficos nacionais, dessa forma, atualmente a classificação adotada é: branca, preta, parda, amarela ou indígena, de acordo com o quesito cor ou raça (Oliveira, 2004).

Embora a classificação racial possa variar conforme o contexto geográfico e cultural, a abordagem utilizada para identificar a raça é amplamente consistente. Fundamentalmente, estabelecer um método de identificação racial envolve:

[...] um procedimento estabelecido para a decisão do enquadramento dos indivíduos em grupos definidos pelas categorias de uma classificação, sejam estas manifestas ou latentes. [...] O primeiro é a **autoatribuição de pertença**, no qual o próprio sujeito da classificação escolhe o grupo do qual se considera membro. O segundo é a **heteroatribuição de pertença**, no qual outra pessoa define o grupo do sujeito. [...] Não há como garantir congruência entre as classificações dos sujeitos obtidas mediante a aplicação desses métodos. [...] Nada impede que mais de um método de identificação seja empregado para a atribuição de pertença (Osório, 2003, p. 7-8).

E é este o processo que acontece nos processos de validação de autodeclaração. O candidato primeiramente se autodeclara, ou seja, autoatribui sua pertença em determinada raça ou etnia. É um processo individual e implica em uma reflexão a respeito da afirmação de identidade racial autoatríbuida. É importante ressaltar que a autodeclaração, como muitos pensam, não deve ser confundida com declaração falsa ou utilização indevida de identidade racial com o intuito de obter vantagens indevidas. Muitas pessoas, de fato, acabam por se identificar dentro de um determinado grupo racial por características que não se dirigem para o fenótipo.

Entretanto, nos processos de validação de autodeclaração, essa informação inicial tem veracidade relativa, já que é autoatribuída, precisando ser aferida em banca, em processos de heteroatribuição (como essa pessoa é lida racialmente), uma vez que essas são utilizadas para promover políticas de inclusão e equidade, não para dizer se uma pessoa é ou não daquela pertença. Assim que, nas bancas de validação de autodeclaração da UFSC, a autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade. Para verificação da veracidade da autodeclaração, o candidato passará pela avaliação presencial da comissão designada para tal fim, com competência deliberativa. O enquadramento ou não do candidato na condição de pessoa negra não configura ato discriminatório de qualquer natureza.

Tendo em vista que este critério de identificação mostra-se demasiadamente subjetivo, uma vez que alguns candidatos se autodeclararam negros ou pardos não em função da cor da pele, mas em razão da ancestralidade ou outras características físicas, as

comissões avaliadoras de heteroidentificação acabam por se tornar os mecanismos adequados para diminuir essa subjetividade, pois atuariam com vistas a suprimir casos de fraude e desvios de finalidade nesses certames. Ainda, no entendimento do STF, os candidatos podem sim passar por uma comissão avaliadora de heteroidentificação a qual apreciará as características físicas dos candidatos, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e que estejam também garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Em suma, a condição de negro ou pardo para fins de cotas em vestibulares e concursos públicos dependerá não apenas de como o candidato se enxerga, mas de como outras pessoas (comissão de heteroidentificação) o percebem. Assim, além da autodeclaração, a comissão de heteroidentificação emitirá parecer acerca da condição do candidato, baseando-se em aspectos fenotípicos.

Silva et al. (2020) destacam que as comissões de heteroidentificação ou bancas de verificação étnico-raciais não são uma novidade recente no contexto das ações afirmativas. Essa prática começou a ser adotada desde os primeiros anos de implementação das cotas raciais nas universidades brasileiras, aproximadamente por volta do ano 2000. As universidades, ao adotarem esse mecanismo de forma pioneira, enfrentam desafios significativos, desde a capacitação de membros para as bancas até a definição de critérios objetivos de avaliação, que não somente respeitassem a diversidade, mas também prevenir fraudes (Neves; Barreto, 2022).

Com o aumento dos casos de judicialização e as denúncias de fraudes no acesso de pretos, pardos e indígenas ao sistema educacional público, a constituição dessas comissões de verificação tem sido primordial como um mecanismo de regulação, avaliação e cumprimento das regras estabelecidas pela política de ação afirmativa.

Conforme Vaz (2018), as comissões de heteroidentificação protegem os candidatos pretos e pardos contra falsas autodeclarações raciais, buscando o respeito ao direito desses estudantes em ingressar na universidade pelas ações afirmativas. De acordo com a autora, o aspecto fundamental a ser considerado ao avaliar se um candidato é elegível para as cotas raciais deve ser, exclusivamente, o fenótipo do próprio indivíduo. Se o fenótipo é o fator que, socialmente, determina o racismo – resultando na exclusão social da população negra – também este deve ser o critério para a definição dos destinatários das ações afirmativas de cunho racial” (Vaz, 2018, p. 39).

Os avanços legislativos, especialmente com a aprovação da nova Lei de Cotas aprovada em 2023, trouxeram mudanças substanciais para as práticas de

heteroidentificação, ampliando seu escopo e reforçando sua legitimidade, por meio do aprimoramento dos critérios e processos utilizados, garantindo maior transparência e rigor na análise das autodeclarações raciais (Almeida, 2023).

Em suma, as bancas de heteroidentificação surgem como elementos fundamentais no contexto das políticas de ação afirmativa nas universidades federais, respondendo a desafios históricos e contemporâneos na busca por uma sociedade mais justa e equitativa. A evolução dessas práticas, especialmente à luz da nova legislação, reflete um compromisso contínuo com a promoção da igualdade racial no acesso à educação superior no Brasil (Dantas; Almeida, 2024).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa foi de natureza qualitativa. A pesquisa foi conduzida por meio de um estudo junto a Diretoria de Validações da Pró-reitoria de Ações Afirmativas e Equidade da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Os dados foram coletados por meio de observação não-participante em bancas de heteroidentificação montadas pelo respectivo setor, com registros em diários de campo, e por pesquisas documentais.

Quivy e Campenhoudt (2008, p. 196) destacam que o escopo de observação do pesquisador é inicialmente vasto, abrangendo uma ampla gama de possibilidades. O que irá direcionar a observação é o objetivo da pesquisa. Creswell (2021) detalha que as observações qualitativas são aquelas nas quais o investigador registra observações diretas do comportamento e das ações dos indivíduos no ambiente de estudo. A observação teve como objetivo colocar os pesquisadores em contato direto com o fenômeno, ou seja, acompanhar as bancas de heteroidentificação para compreender como funcionam em termos de procedimentos e como e se atuam como mecanismos de garantia de atendimento de finalidade quanto às vagas destinadas aos candidatos autodeclarados negros.

Já quanto às anotações em diários de campo, Gibbs (2009) pontua que a sua finalidade primordial reside na sistematização e registro de dados que sejam pertinentes ao escopo da investigação em curso. A estratégia de observação não-participante emergiu como viável dado o envolvimento direto das pesquisadoras como membros das bancas de heteroidentificação. Após a obtenção de autorização institucional, os pesquisadores

ingressaram nas comissões como observadores. As comissões analisadas abarcam o período compreendido entre janeiro de 2024 e abril de 2024.

A observação não-participante foi realizada junto a 12 comissões de heteroidentificação, tanto de primeira análise quanto recursal, que trataram especificamente de validar candidatos inscritos em vagas reservadas para pretos e pardos no ingresso de cursos de graduação. Para isto, foram feitas anotações a respeito dos procedimentos dessas bancas em diário de campo.

Quanto a pesquisa documental, realizou-se consultas no website e arquivos da Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Equidade (Proafe) da UFSC, setor responsável por desenvolver políticas e ações institucionais, pedagógicas e acadêmicas de promoção das ações afirmativas na Universidade, referentes ao ensino na educação básica, graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, contratação de pessoal e gestão institucional, de modo transversal e em articulação com as demais estruturas universitárias. O intuito da pesquisa documental era ter acesso às normativas internas, orientações e procedimentos adotados no âmbito da Universidade no que se referem às bancas de heteroidentificação.

Para garantir todos os cuidados éticos com o estudo realizado, a pesquisa seguiu as orientações do Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEP) da Universidade a qual a pesquisa está vinculada.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Histórico de implementação das bancas de heteroidentificação

O Programa de Ações Afirmativas da UFSC, por meio da Resolução Normativa nº 008/CUN/2007, de 10 de julho de 2007, estabeleceu que o ingresso dos candidatos negros nas vagas de reserva raciais se daria por meio da autodeclaração, juntamente com a aprovação da autodeclaração em bancas de heteroidentificação. Na referida Resolução constava a informação de que os candidatos deveriam possuir fenótipo que os caracterizassem e que fossem lidos socialmente como pertencentes ao grupo racial negro e que estes **poderiam** ser submetidos a entrevista:*"§ 2º Os candidatos auto declarados negros classificados poderão ser submetidos à entrevista por comissão institucional criada na forma prevista nesta Resolução Normativa, que decidirá se atendem aos requisitos estabelecidos para a modalidade de vaga para a qual optaram."* Assim, nos vestibulares

que ocorreram entre os anos de 2008 e 2013, os candidatos aprovados nesta modalidade de cotas validaram suas autodeclarações em bancas de heteroidentificação.

No entanto, em 2013, o Conselho Universitário da UFSC, por meio da Resolução 33/CUn/2013, que dispôs sobre as ações afirmativas no âmbito da UFSC para o concurso vestibular de 2014 (UFSC, 2013), retirou a necessidade de aprovação nas bancas de heteroidentificação. Dessa forma, os candidatos do vestibular de 2014 passaram a ingressar apenas com autodeclaração, permanecendo assim até o vestibular de 2017. Depois de uma pesquisa promovida pela Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades (SAAD/UFSC), observou-se indícios de que houve ingresso de candidatos que não dispunham das características fenotípicas para serem beneficiados nessas reservas de vagas, o que caracterizaria desvio de finalidade. Assim foi que, em sessão realizada em julho de 2017, o Conselho decidiu pelo retorno da heteroidentificação para as cotas raciais para negros e indígenas.

Ainda no ano de 2016, o Conselho Universitário aprovou a nova resolução para o Programa de Ações Afirmativas da Universidade:

Pelo programa, 50% da oferta de vagas poderá ser ocupada por candidatos que cursaram o ensino médio em escola pública, sendo 32% dessas vagas reservadas aos candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. Além disso, a UFSC cria 227 vagas suplementares, das quais 196 são para candidatos autodeclarados negros de qualquer percurso escolar, 22 para candidatos pertencentes aos povos indígenas residentes no território nacional e nos transfronteiriços, e nove para candidatos pertencentes às comunidades quilombolas (UFSC, 2015).

No ano de 2016, foi criada a mencionada Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades (SAAD/UFSC), com objetivo de auxiliar o gabinete da reitoria a propor, implementar, consolidar e monitorar políticas de ações afirmativas e diversidades no âmbito da UFSC, com intuito de contribuir na concretização e no fortalecimento de seu papel social. Entre outras atividades esta Secretaria ficou responsável pela organização dos processos de validação de autodeclaração de todas as categorias ingressantes na Universidade. Além disto, a SAAD promoveu uma série de iniciativas para simplificar e qualificar os processos de validação das autodeclarações emitidas por estudantes que pretendiam ingressar em cursos de graduação da Instituição, além de ministrar cursos anuais de formação para membros que atuariam nas bancas que iriam analisar as autodeclarações.

Em 2017, após a criação da SAAD, por meio da Resolução Normativa nº 101/CUN/2017, que alterou a Resolução Normativa nº 52/2015/CUn, que trata sobre a Política de Ações Afirmativas no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina para os processos seletivos de 2016 a 2022 (UFSC, 2017), o Conselho Universitário aprovou o retorno das bancas de heteroidentificação, a partir do vestibular no ano de 2018.

Em 2022, essa estrutura de secretaria foi transformada em pró-reitoria: a Pró-reitoria de Ações Afirmativas e Equidade (PROAFE), um avanço para as ações afirmativas no Brasil, tendo em vista que nenhuma universidade federal brasileira, até o momento, tem uma estrutura de pró-reitoria para dar conta deste programa. Essa pró-reitoria está estruturada em duas diretorias, a Diretoria de Ações Afirmativas e Equidade, da qual pertencem o Serviço de Intérpretes de Libras, o Serviço de acolhimento às vítimas de violências, uma coordenadoria de Relações Etnicorraciais, uma Coordenadoria de Diversidade Sexual e Enfrentamento da Violência de Gênero; uma Coordenadoria de Acessibilidade Educacional e um Serviço de Apoio à amamentação.

Também foi criada uma segunda estrutura, a Diretoria de Validações, composta por uma Coordenadoria de Validações das Cotas, Serviço de Validação de Renda, Serviço de Validação Pretos, Pardos, Negros e Indígenas, Serviço de Validação PCD e Outros. Cabe a essa Diretoria, por meio de seus setores específicos, tratar diretamente de fazer a interlocução e o encaminhamento de demandas dos respectivos setores a ela integrados, trabalhando mais diretamente no âmbito do ingresso dos estudantes, servidores docentes e técnicos na universidade. Ou seja, dos procedimentos de validação de autodeclaração para as diferentes categorias de cotas (étnico-racial, renda, quilombolas, indígenas, refugiados e pessoas com deficiência). A decisão por criar uma estrutura voltada a dirigir, planejar, organizar e controlar os serviços, programas e as ações atinentes aos procedimentos de validação das cotas étnico-raciais, de renda, para pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas e refugiados, demonstra o quanto a UFSC leva em conta a importância das bancas, incluindo as de heteroidentificação, como fundamentais para o asseguramento justo da ocupação destas vagas.

E assim, desde de 2017, a validação de autodeclaração dos candidatos negros orienta-se pela Portaria Normativa nº 04/2018, a qual regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº12.990, de 9 de junho de 2014. As validações das autodeclarações dos beneficiários das Ações Afirmativas

visam promover o controle social no sentido de garantir a entrada do público-alvo dessa Política Pública na UFSC (UFSC, 2024b).

O funcionamento das bancas de heteroidentificação: questões objetivas e subjetivas

As bancas de heteroidentificação da UFSC, formadas especificamente para essa finalidade, incluem servidores docentes, técnicos administrativos em educação, discentes de pós-graduação, bem como membros de movimentos sociais negros, todos com formação e experiência no tema e respeitando a diversidade racial e de gênero. Cada banca é composta por cinco membros, com especial atenção à diversidade de gênero e raça. O objetivo dessas bancas é garantir que as vagas sejam ocupadas pelo público-alvo, visto que o racismo no Brasil é questão central e estrutural da desigualdade no país e sua manifestação ocorre por meio do preconceito de marca (pela discriminação fenotípica), como já anteriormente discutido. Portanto, as cotas raciais não se aplicam a pessoas fenotipicamente brancas (mesmo que possuam ascendência negra) (UFSC, 2024a).

Inicialmente o candidato deve enviar uma autodeclaração como preto ou pardo, juntamente com um vídeo gravado, seguindo as orientações constantes no edital do processo seletivo em que está participando. Entre estas orientações estão: que o vídeo seja gravado em um lugar iluminado, preferencialmente com luz natural (dia), se possível com fundo de uma única cor e neutra; sem acessórios na cabeça como: boné, chapéu, lenço, elástico, presilhas entre outros; sem óculos escuros ou de grau; sem maquiagem; sem efeitos ou filtros na edição de fotos ou vídeo.

Para que se confirme que é o candidato quem está aparecendo na imagem, é solicitado que o mesmo apresente seu documento de identidade no vídeo de frente para câmera, falando seu nome e o curso em que se inscreveu. Na sequência, o candidato deve movimentar a cabeça para a direita para mostrar seu perfil esquerdo, aguardar dois segundos e retornar à posição inicial. Em seguida, movimentar-se para a esquerda para mostrar seu perfil direito, aguardar dois segundos e retornar à posição inicial. No mesmo vídeo é solicitado que o candidato fale em alto e bom som um texto disponibilizado que trata das políticas de ações afirmativas. Essas orientações devem ser seguidas a fim de possibilitar a verificação fenotípica (UFSC, 2024a).

Posteriormente, é realizada uma análise com base no vídeo enviado e, havendo dúvidas por parte da banca, é realizada posteriormente uma sessão de videoconferência em que o link é enviado ao candidato por e-mail. Esta sessão é gravada, para eventual uso em caso de recurso. Não são feitas perguntas ou conversas com os candidatos, apenas a observação do candidato, uma vez que o critério é o fenótipo, ou seja, a existência de características fenotípicas (cor da pele, cabelo, lábios, nariz, etc.) de maneira a caracterizá-lo (ou não) como pertencente ao grupo racial negro. O resultado para validar a autodeclaração é sempre por maioria simples dos votos, para deferir ou indeferir a autodeclaração.

Caso a autodeclaração não seja validada, o candidato tem direito a recurso. Para o recurso é formada uma nova banca, a recursal, formada por cinco membros distintos dos que avaliaram a autodeclaração do candidato pela primeira vez. Essa banca faz a análise apenas por meio do vídeo que foi gravado na sessão de videoconferência. O resultado é sempre por maioria simples dos votos, para deferir ou indeferir a autodeclaração.

Outro aspecto importante refere-se a prática adotada na UFSC denominada “deferimento administrativo”. Caso um candidato tenha tido a validação de autodeclaração deferida no âmbito da UFSC, a partir de 2017 - período em que a SAAD retornou às bancas de validação de autodeclaração - a Coordenadoria de Validações das Cotas pode fazer um deferimento administrativo, caso o estudante ou servidor necessite confirmar novamente sua autodeclaração em seleções internas da UFSC, como por exemplo, editais de bolsas. Isso ocorre porque desde de 2022, quando a Universidade aprovou sua Política Institucional de Enfrentamento ao Racismo Institucional (RESOLUÇÃO NORMATIVA n 175/Cun/2022), cotas raciais, na percentagem mínima de 20%, passaram a vigorar não apenas no ingresso, como também em todas as modalidades de bolsas acadêmicas e programas de intercâmbio. Para tanto, o candidato que desejar concorrer a uma dessas bolsas e já passou por um processo de validação não precisaria passar por uma nova comissão de heteroidentificação, tendo em vista que já teve a autodeclaração validada anteriormente pela mesma Universidade.

Para que se possa atuar como membro nas bancas de validação de autodeclaração de negros, os interessados devem passar obrigatoriamente por um curso de formação, ministrado no início de cada ano, em todas as categorias que há previsão de reserva de vagas dentro da Universidade, que vai desde a educação básica à pós-graduação, além de concursos para servidores e projetos de extensão. Após o processo de formação, os

membros que irão atuar naquele ano são nomeados por meio de portaria específica da Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Equidade (PROAFE/UFSC). Só podem atuar nas bancas membros que além da formação, tenham sido nomeados em portaria.

Um dos principais problemas enfrentados nas análises dos pedidos de validação de autodeclaração consiste na análise fenotípica do pardo, que ainda gera muitos debates entre os membros de banca para deferimento do pedido. Esse debate não é apenas técnico, mas também profundamente enraizado nas complexidades históricas, sociais e culturais do Brasil. A análise fenotípica, que envolve a avaliação das características físicas visíveis como cor da pele, textura do cabelo e traços faciais, torna-se particularmente complexa no caso dos pardos. Isso ocorre porque essas características podem ser muito variadas, refletindo a diversidade genética resultante do longo processo de miscigenação no Brasil. Assim, a subjetividade na interpretação dessas características frequentemente resulta em divergências entre os membros da banca, criando debates intensos.

Enquanto membros de banca, também conseguimos detectar que, apesar do processo de banca de heteroidentificação ser amplamente divulgado e exigido por lei, muitos candidatos, principalmente pretos, se sentem incomodados por terem que confirmar seu fenótipo junto às comissões de validação. Essa situação levanta questões importantes que podem ser analisadas à luz de teorias como identidade racial e reconhecimento social.

A teoria da identidade social aponta que, a identidade de um indivíduo é fortemente influenciada pelo seu pertencimento a grupos sociais, incluindo grupos raciais. Segundo Silva (2014), as identidades são formadas através de processos sociais e culturais, alinhando-se com a teoria da identidade social ao destacar a importância do grupo e da categorização social na formação da identidade individual. Neste caso específico das bancas de heteroidentificação, quando candidatos negros são obrigados a confirmar sua identidade racial diante de uma comissão, eles podem sentir que seu pertencimento a esse grupo está sendo questionado ou invalidado, o que pode gerar desconforto e ansiedade. Esse processo de validação pode ser percebido, muitas vezes, como uma forma de microagressão, reforçando sentimentos de exclusão e desvalorização. Por isso, uma boa formação para os membros que irão receber estes candidatos também é importante, para que eles saibam acolher este candidato e passar segurança no processo em que estão participando.

Em relação ao reconhecimento social, Domingues (2021) refere-se ao processo pelo qual os indivíduos e grupos obtêm reconhecimento de suas identidades e experiências dentro da sociedade. Ele argumenta que o reconhecimento é fundamental para o desenvolvimento de uma identidade positiva e para a participação plena na vida social. Portanto, o processo de heteroidentificação não deve ser visto apenas como uma formalidade burocrática, mas como uma prática que deve ser conduzida com sensibilidade e respeito às complexas identidades dos indivíduos. É essencial garantir que esses processos promovam o reconhecimento positivo e inclusivo, contribuindo para uma sociedade mais equitativa e respeitosa da igualdade racial (Dantas; Almeida, 2024).

Por fim, pontuamos a seguir mais alguns aspectos que consideramos desafiadores e pertinentes a serem pontuados neste artigo quanto a implementação das bancas de heteroidentificação da UFSC:

Formação:

Um dos principais desafios é a formação adequada dos membros das bancas. A formação adequada desses avaliadores é fundamental para assegurar que o processo de heteroidentificação seja realizado com sensibilidade cultural, consciência racial e respeito à diversidade racial brasileira (Silva et al, 2020; Dantas; Almeida, 2024). A formação desses membros exige um equilíbrio entre conhecimento técnico e procedural para participar em bancas de heteroidentificação, e, em igual medida, compreensão teórica das nuances da identidade racial brasileira e do racismo e habilidades interpessoais, garantindo que o processo seja conduzido de maneira ética e respeitosa (Dantas; Almeida, 2024). Além disso, a análise crítica da efetividade dessas bancas revela que, quando bem implementadas, elas constituem uma ferramenta valiosa na prevenção de fraudes e desvios de finalidade nas cotas raciais, contribuindo para que essas políticas alcancem efetivamente os grupos a que se destinam (Silva et al, 2020).

Observa-se que a UFSC oferta cursos de formação para todos os membros que irão participar das referidas bancas. O curso de formação apresenta temáticas relacionadas ao ser negro no Brasil, preconceito de marca e preconceito de origem, surgimento e importância das ações afirmativas, sobre as comissões de heteroidentificação, além de abordar sobre como se preparar para essas avaliações, entender os procedimentos, quais são as leis sobre o tema, compreender o que são os privilégios da branquitude, etc. No entanto, apesar do esforço em formar e capacitar esses membros, durante as bancas

observa-se ainda uma dificuldade em identificar e caracterizar o pardo como sujeito pertencente ao grupo racial negro. Um dos principais desafios é a formação adequada desses membros frente a essa diversidade racial.

Definição de critérios objetivos:

A definição de critérios objetivos para a avaliação de candidatos é outro desafio significativo. A natureza subjetiva da identidade racial, combinada com a diversidade racial brasileira, torna a tarefa de estabelecer critérios justos particularmente complexa. A busca por um equilíbrio entre a necessidade de critérios objetivos e o reconhecimento da subjetividade inerente à identidade racial é um ponto crítico na operacionalização das bancas (Vieira, Lima; Miranda, 2022). Além disso, as questões éticas abrangem desde a proteção da dignidade dos candidatos, até a garantia de que o processo de avaliação não reforce estereótipos e discriminações raciais (Vieira, Lima; Miranda (2022).

Legitimidade:

A recepção das bancas de heteroidentificação por parte da comunidade acadêmica e da sociedade também varia, indo desde o apoio à sua necessidade e eficácia até críticas relacionadas à sua implementação e aos critérios utilizados. A aceitação dessas bancas depende, em grande parte, da transparência do processo, da comunicação eficaz sobre seus objetivos e da educação sobre a importância das políticas de ação afirmativa para a promoção

Sistema de informação:

Um dos outros desafios enfrentados pela gestão dos processos de validação de heteroidentificação é a ausência de um sistema de informação consistente que se conecte aos demais sistemas da Instituição. Tal sistema seria essencial como mecanismo de fluxo das averiguações de heteroidentificação. Atualmente, não há como consultar se um candidato já passou ou não por uma banca de heteroidentificação dentro da Instituição. Este problema é intensificado pelo fato de que, frequentemente, os candidatos participam de múltiplos processos seletivos dentro da mesma Instituição. Em cada processo, os candidatos são obrigados a passar novamente por todo o procedimento de verificação de autodeclaração, a menos que sinalizem e apresentem comprovação de participação em uma banca anterior. A falta de um sistema integrado que registre e disponibilize os

resultados das bancas anteriores cria redundâncias e ineficiências, além de gerar desconforto e insegurança entre os candidatos.

Segundo Senger e Brito (2005), a implementação de sistemas de informação integrados em instituições de ensino superior pode melhorar significativamente a gestão dos processos administrativos e de validação. De acordo com os autores, sistemas integrados permitem uma melhor gestão dos dados, reduzindo a duplicidade de informações e facilitando o acesso aos registros históricos dos candidatos.

Gestão do conhecimento:

Durante a coleta de informações, constatou-se a ausência de uma gestão do conhecimento relacionada ao início das bancas de heteroidentificação. Em diálogo com alguns membros, foi apurado que as bancas foram iniciadas pelo Comitê de Ações Afirmativas, porém não há documentação disponível sobre esse processo, resultando na perda de informações importantes. Diante disso, julga-se necessário instituir um processo sistematizado que vise identificar, capturar, armazenar, compartilhar e utilizar o conhecimento em torno das bancas de heteroidentificação. Esse conhecimento precisa ser facilmente acessado e disseminado no âmbito da Universidade, tanto para fins de aprendizagem organizacional quanto para exemplificar boas práticas (Barbosa et al., 2024).

Deferimento Administrativo:

A adoção do procedimento de deferimento administrativo é uma boa prática adotada pela UFSC tendo em vista que vai ao encontro do que preconiza o Poder Judiciário: legitimidade e segurança jurídica. As bancas de heteroidentificação devem apresentar consistência em suas decisões tendo em vista que adotam critérios objetivos diante das características fenotípicas dos candidatos. Dessa forma, ao adotar o deferimento administrativo a Universidade evita possíveis inconsistências nas decisões e se respalda nos princípios da legitimidade e da segurança jurídica. Em síntese, a segurança jurídica é crucial em bancas de heteroidentificação para garantir que as decisões sejam transparentes, objetivas e respeitosas frente à dignidade pessoal dos candidatos (Ferreira, 2022).

Apuração de denúncias:

Entendemos como parte desses desafios também a questão da apuração de denúncias. É fundamental para a defesa das ações afirmativas, e sua justa continuidade, que seus processos sejam cada vez mais qualificados, o que pressupõe mecanismos eficientes de acompanhamento e apuração do desvio de finalidade das cotas, quando se observa aumento das denúncias de ocupação de vagas destinadas para negros por pessoas não negras. É fundamental corrigir estes desvios que dificultam a plena realização da razão de ser das Ações Afirmativas e, para isso, a Universidade deve garantir um controle social refinado da aplicação da lei de cotas e de mecanismos de controle social e combate a fraudes, com pessoal capacitado técnica e juridicamente, que apure, com celeridade as denúncias de fraudes nas cotas formalizadas na instituição, através de processos administrativos. Para tanto, o comitê criado em 2016, por meio da Resolução Normativa 065/Cun/2016, e que é formado por docentes, técnico-administrativos em educação e discentes, hoje em processo de revisão, tem tarefa central e urgente para a garantia da justa ocupação das vagas.

A despeito destes desafios, e dos ataques a que vêm sendo submetidas às bancas de heteroidentificação, em que se busca influenciar a opinião pública contra este mecanismo tomando exceções como a regra, consideramos as bancas de heteroidentificação o mecanismo mais assertivo para garantir a justa ocupação das vagas reservadas às pessoas negras por aquelas a quem o são por direito. No fim, tais desafios e ataques só reforçam a necessidade da sua existência. Bancas de heteroidentificação são entes fundamentais das políticas de ações afirmativas, que vão além das cotas, porque, ao final, o que as bancas descortinam é o mito da miscigenação, da democracia racial.

As comissões de heteroidentificação surgiram na esteira das denúncias de falsas autodeclarações que se seguiram à Lei 12.711, entretanto, o número de desvios de finalidade é menor, justamente pela existência dessas bancas. Também, no caso da UFSC, as tentativas de fraude diminuíram muito com as comissões. Evidentemente que judicialização ainda ocorre, mas em menor número.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi o de apresentar como as bancas de heteroidentificação funcionam como mecanismo de garantia da justa ocupação das vagas destinadas aos

candidatos autodeclarados negros, utilizando a UFSC como modelo. A implementação consciente e cuidadosa das bancas de heteroidentificação pode oferecer um caminho viável para as universidades federais brasileiras na promoção da inclusão racial e na garantia de que as vagas reservadas pelas cotas raciais sejam justamente ocupadas. Embora haja desafios existentes, as comissões de heteroidentificação funcionam como mecanismos de controle e verificação da autodeclaração que garantem a justa ocupação das vagas.

A adoção das bancas de heteroidentificação na UFSC, marca um momento significativo na história da educação e da inclusão social no país, pois busca a garantia de que as vagas reservadas para candidatos autodeclarados pretos e pardos sejam ocupadas por aqueles que efetivamente experienciam as condições sociais e históricas atribuídas a esses grupos, evitando fraudes e assegurando a efetividade das políticas de ações afirmativas.

A legislação sobre cotas raciais no Brasil, através de suas várias fases e alterações, tem sido fundamental para moldar as políticas de inclusão racial nas universidades federais. As bancas de heteroidentificação, como parte desse arcabouço, desempenham um papel crucial na garantia de que as vagas reservadas beneficiem aqueles que verdadeiramente se enquadram nos critérios estabelecidos, contribuindo assim para o avanço da igualdade racial no acesso à educação superior (Brasil, 2023; Durans et al, 2020).

Desse modo, responde-se a questão proposta no início do artigo: por que as bancas de heteroidentificação enquanto mecanismos de “garantia da justa ocupação das vagas” destinadas às cotas raciais podem evitar fraudes e desvios de finalidade e assegurar a efetividade das políticas afirmativas? Porque são elas, ainda que com suas limitações, o mecanismo que nos garante, como ferramenta que espelha o olhar da sociedade, que seja feito o correto uso das ações afirmativas para pessoas negras, eliminando fraudes e desvios de finalidade, pois são estas, e não as bancas, que colocam em xeque a efetividade dessa importante política pública. Reforçamos, seguindo o entendimento do STF no julgamento da ADPF 186, a autodeclaração não é critério absoluto de definição do pertencimento étnico-racial de um indivíduo, devendo ser complementada por mecanismos de verificação de autenticidade das informações declaradas, sendo portanto legítimo o sistema misto de identificação racial.

Desta forma, buscamos contribuir com este estudo não apenas para delinear o percurso histórico das bancas de heteroidentificação e sua fundamentação legal e social, mas também refletir sobre a sua importância crítica na consolidação de um ensino superior mais inclusivo e representativo da diversidade sociocultural brasileira, trazendo como foco uma Universidade Pública Federal conceituada e reconhecida nacionalmente por suas ações inovadoras, que por vezes se tornam referência para outras instituições.

Este estudo apresenta limitações no que tange a ausência da percepção dos candidatos autodeclarados que participaram das comissões de heteroidentificação, principalmente, dos que tiveram suas autodeclarações validadas e ingressaram por meio das vagas reservadas. Para estudos futuros, sugere-se o emprego de outras abordagens metodológicas tais como entrevistas e questionários, a fim de compreender a percepção dos grupos alvos acerca da efetividade das comissões de heteroidentificação, e, consequentemente, das políticas de ações afirmativas.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) - CP nº 48/2021.

REFERÊNCIAS

Barbosa, A. M., Jorge, E. M. de F., Novaes, I. L., & Santos, A. A. P. dos. (2024). Difusão e utilização de informações acadêmicas: Um modelo de gestão do conhecimento para subsidiar gestores universitários. *Peer Review*, 6(7), 133-147.
<https://doi.org/10.53660/PRW-2043-3728>

Bento, C. (2022). *Pacto da branquitude*. Companhia das Letras.

Brasil. (2010). Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial. *Diário Oficial da União*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

Brasil. (2012). Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

Brasil. (2018). Ministério da Educação. Portaria Normativa n. 04, de 2 de abril de 2018. *Diário Oficial da União*.

Brasil. (2019). Sobre ações afirmativas e comunidades tradicionais. Disponível em <https://proext.ufam.edu.br/dpa/sobre-acoes-afirmativas.html>

Brasil. (2023a). Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. *Diário Oficial da União*. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/presidente-lula-sanciona-pl-que-atualiza-lei-de-cotas>

Brasil. (2023b). Presidência da República. Presidente Lula sanciona PL que atualiza Lei de Cotas. *Planalto*. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/presidente-lula-sanciona-pl-que-atualiza-lei-de-cotas>

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora.

Dantas, A. S. R., & Almeida, A. M. F. (2024). A difusão das comissões de heteroidentificação nas universidades públicas: Instituições e mudança organizacional. *Dados*, 67(4), e20220081.

Dias, G. R. M., & Tavares Junior, P. R. F. (2018). *Heteroidentificação e cotas raciais: Dúvidas, metodologias e procedimentos*. Instituto Federal do Rio Grande do Sul.

Domingues, J. M. (2021). *Teoria crítica e modernidade política*. Ed. PUC-Rio: Editora Hucitec.

Durans, C. A., Durans, C. A., Santos, R. E., & Carvalho, A. S. de. (2020). Políticas públicas e reparações para a população negra: Políticas de igualdade racial e educação. *Revista de Políticas Públicas*, 24, 598-616.

Ferreira, M. A. C. (2022). Os desafios das comissões de heteroidentificação nos concursos públicos e os critérios mínimos que garantem a sua eficácia. *República.org*. Disponível em <https://republica.org/emnotas/conteudo/os-desafios-das-comissoes-de-heteroidentificacao-nos-concursos-publicos-e-os-criterios-minimos-que-garantem-a-sua-eficacia>

Fonseca, M. G., & Costa, T. P. L. (2019). As comissões de aferição de autodeclaração na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). *Revista da ABPN*, 11(29), 94-114.

Fontoura, M. C. L. (2018). Tirando a vovó e o vovô do armário. In G. R. M. Dias & P. R. F. Tavares Junior (Orgs.), *Heteroidentificação e cotas raciais: Dúvidas, metodologias e procedimentos* (pp. 42-139). Instituto Federal do Rio Grande do Sul.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Artmed.

Lerner, S. M. (2014). A política de cotas raciais no Brasil segundo a percepção de negros de camadas médias do Rio de Janeiro. *Sociedade e Cultura*, 17(2), 265-277.

- Machado, A. M., & Franscichetto, G. P. P. (2021). Cotas raciais e heteroidentificação: Análise dos parâmetros utilizados para a validação da autodeclaração. *Revista Quaestio Iuris*, 14(4), 2131-2156.
- Maciel, C. E., Teixeira, S. F., & Santos, L. dos. (2019). Política de cotas e bancas de heteroidentificação na UFMS: Uma história em construção. *Revista da ABPN*, 11(29), 78-93.
- Martins, E., Mello, M. P. A., & Ribeiro, F. B. (2021). Desafios das comissões de heteroidentificação na Universidade Federal de São Paulo. *Revista Contemporânea de Educação*, 16(37). <https://doi.org/10.20500/rce.v16i37.45073>
- Nascimento, J. D., Porto, L. M. V. D., & Duarte, R. K. H. (2022). A Lei 12.711/2012 e o racismo: Estratégias e controvérsias na implantação das comissões de heteroidentificação nos Institutos Federais. *Educação e Fronteiras*, e023023.
- Neves, P. S. C., & Barreto, P. C. S. (2022). Novas configurações e debates sobre as ações afirmativas em um contexto de mudanças: Uma introdução à *Revista Brasileira de Sociologia*, 10(26), 5-16.
- Nogueira, O. (2007). Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. *Tempo Social*, 19(1), 287-308. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000100015>
- Oliveira, C. L. P., & Barreto, P. C. S. (2003). Percepção do racismo no Rio de Janeiro. *Estudos Afro-Asiáticos*, 25(2), 183-213. <https://doi.org/10.1590/S0101-546X2003000200001>
- Oliveira, F. (2004). Ser negro no Brasil: Alcances e limites. *Estudos Avançados*, 18, 57-60.
- Osório, R. G. (2003). *O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais* (5^a ed.). Gradiva.
- Santos, A. P. (2020). As cotas raciais no país do futebol, onde muitos pardos são “gatos”. *Repecult: Revista Ensaios e Pesquisas em Educação e Cultura*, 5(9), 4-29. <https://doi.org/10.29327/211303.5.9-2>
- Santos, S. A. (2021a). Comissões de heteroidentificação étnico-racial: Lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública? *O Social em Questão*, 24(50), 11-62.
- Santos, S. A. (2021b). Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da ABPN*, 13(36), 365-415.



Capítulo 5

PROJETO MENINAS DE LUZ: A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, REDES EMOCIONAIS E SUPORTE MULTIPROFISSIONAL DURANTE A GRAVIDEZ

*Thiago de Oliveira Teixeira
Lara Gabriella Alves dos Santos
Vitor Luiz Neto*

PROJETO MENINAS DE LUZ: A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, REDES EMOCIONAIS E SUPORTE MULTIPROFISSIONAL DURANTE A GRAVIDEZ

Thiago de Oliveira Teixeira

*Psicólogo graduado pela Universidade Estadual de Goiás-UEG. Pós-Graduando em
Psicologia Hospitalar. toliveirateixeira20@gmail.com*

Lara Gabriella Alves dos Santos

*Psicóloga graduada e Mestre pela Universidade Federal de Goiás-UFG. Doutoranda do
Programa de Pós-graduação em Psicologia Clínica e Cultura da Universidade de Brasília-
UnB. Professora Assistente do curso de Psicologia da Universidade Estadual de Goiás-UEG.
Coordenadora da Rede de Atenção Psicossocial no município de Itaberaí-GO.*

laragabriellapsi@hotmail.com

Vitor Luiz Neto

*Psicólogo clínico. Doutor em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília.
Professor substituto no departamento de Psicologia da Universidade Federal de Catalão.
Contato: vitorluiz.neto@gmail.com*

RESUMO

A gravidez diz de um período de transição que faz parte do processo normal de desenvolvimento, envolvendo mudança de identidade e nova definição de papéis. Além da carga emocional e as mudanças hormonais, durante a gestação a mulher também pode sofrer com questões que envolvem aspectos sociais, vulnerabilidades socioeconômicas, falta de apoio financeiro, moradia adequada etc. Pesquisas sobre assistência às mulheres do início da gestação até o momento do parto trazem como quesitos importantes durante esse processo, a construção de redes emocionais para o enfrentamento das adversidades, o auxílio às experiências durante a gravidez e pós-parto. Enfatizando, assim, a importância e necessidade de acolhimento e promoção de saúde com cuidado ético durante e após a gestação. Esse artigo também tem como

objetivo analisar a necessidade da assistência psicológica e multiprofissional para gestantes e suas famílias a partir da construção de políticas públicas que visam fornecer assistência integral às mulheres por práticas para a melhoria da qualidade da atenção à saúde da mãe e do recém-nascido. Para isso, o recorte se dá através do programa “meninas de luz” que busca atender adolescentes e jovens grávidas com menos de 21 anos desfavorecidos socialmente, vítimas de violência ou não-violência, oferecendo vagas nos períodos matutino e vespertino para o atendimento gratuito. Quanto aos aspectos metodológicos, optou-se pelo uso da revisão bibliográfica, utilizando-se de uma abordagem qualitativa. Ao longo da pesquisa, foi possível verificar como técnicas terapêuticas e políticas públicas inseridas por profissionais de Psicologia, que contribuem para a gestante acolher a nova realidade que, indispesavelmente, terá que confrontar, a partir do primeiro mês de gestação, até o puerpério. O psicólogo, além da própria gestante, como também uma equipe multidisciplinar, atuará simultaneamente com o apoio familiar, programas de assistência, inclusão social e fortalecimento de vínculos assegurados por direitos fundamentais.

Palavras-chave: Parturiente; Gestação; Adolescência; Políticas Públicas.

ABSTRACT

Pregnancy is a period of transition that is part of the normal development process, involving a change in identity and a new definition of roles. In addition to the emotional burden and hormonal changes, during pregnancy women may also suffer from issues involving social aspects, socioeconomic vulnerabilities, lack of financial support, adequate housing, etc. Research on assistance to women from the beginning of pregnancy until the moment of birth raises important questions during this process: the construction of emotional networks to face adversities, assistance with experiences during pregnancy and postpartum. Thus, emphasizing the importance and need for welcoming and promoting health with ethical care during and after pregnancy. This article also aims to analyze the need for psychological and multidisciplinary assistance for pregnant women and their families based on the construction of public policies that aim to provide comprehensive assistance to women through practices to improve the quality of health care for mothers and newborns. To this end, the focus is on the “Girls of Light” program, which seeks to serve socially disadvantaged teenagers and young pregnant women under the age of 21, victims of violence or non-violence, offering places in the morning and afternoon for free care. Regarding methodological aspects, we chose to use a bibliographic review, using a qualitative approach. Throughout the research, it was possible to verify how therapeutic techniques and public policies implemented by Psychology professionals, which contribute to the pregnant woman embracing the new reality that, indispesably, she will have to confront, from the first month of pregnancy, until the postpartum period. The psychologist, in addition to the pregnant woman herself, as well as a multidisciplinary team, will work simultaneously with family support, assistance programs, social inclusion and strengthening bonds

guaranteed by fundamental rights.

Keywords: Parturient; Gestation; Adolescence; Public Policies.

INTRODUÇÃO

A gravidez diz de um período de transição que faz parte do processo normal de desenvolvimento, envolvendo mudança de identidade e nova definição de papéis. Durante a gestação, os hormônios femininos sofrem um aumento em sua convergência, modificando o corpo da mulher para oferecer o crescimento adequado do bebê, o que ocasiona mudanças orgânicas e comportamentais significativas para a gestante, podendo apresentar sintomas como irritabilidade, desânimo, inutilidade, ansiedade e angústia (BAPTISTA, 2005).

Além da carga emocional e as mudanças hormonais, durante a gestação a mulher também pode sofrer com questões que envolvem aspectos sociais, vulnerabilidades socioeconômicas, falta de apoio financeiro, moradia adequada etc. (MUÑOZ et al, 2013). Pesquisas sobre assistência às mulheres do início da gestação até o momento do parto trazem como quesitos importantes durante esse processo, a construção de redes emocionais para o enfrentamento das adversidades, o auxílio às experiências durante a gravidez e pós- parto. Enfatizando, assim, a importância e necessidade de acolhimento e promoção de saúde com cuidado ético durante e após a gestação (DINIZ, 2010).

Esse artigo tem como objetivo analisar a necessidade da assistência psicológica e multiprofissional para gestantes e suas famílias a partir da construção de políticas públicas que visam fornecer assistência integral às mulheres por práticas para a melhoria da qualidade da atenção à saúde da mãe e do recém-nascido. Para isso, o recorte se dá através do programa “meninas de luz”, implementado desde 1947 no estado de Goiás, inicialmente com influência da Igreja Católica.

O projeto busca atender adolescentes e jovens grávidas com menos de 21 anos desfavorecidos socialmente, vítimas de violência ou não-violência, oferecendo vagas nos períodos matutino e vespertino para o atendimento gratuito. O programa é executado hoje pela Organização dos Voluntários de Goiás (OVG) e a agência é desenvolvida em parceria com o Governo Estadual e Municipal de Goiânia e recebe diversas doações de cidadãos e instituições privadas, o que lhe permite implementar ações e programas que promovam diferentes formas de inclusão social, acesso a conhecimentos, troca de experiências, além

de oferecer assistência multidisciplinar.

Quanto aos aspectos metodológicos, optou-se pelo uso da revisão bibliográfica, utilizando-se de uma abordagem qualitativa. A técnica utilizada na coleta e apreciação dos dados se deu através da leitura, triagem e fichamentos dos documentos, o que proporcionou uma exploração descritiva e hipotético-dedutiva. As buscas foram realizadas na Scientific Electronic Library Online (SciELO), o Portal de Periódicos CAPES e o Periódicos Eletrônicos de Psicologia (PePSIC), levando em considerações as suas abrangências e compilação de diferentes bases de dados.

Ainda assim, buscarmos produzir um ambiente que procure trazer análises sobre as múltiplas modificações que transpõem a gestação, seus aspectos sociais e psicológicos, como também movimentos sociais a partir da década de 1980 que auxiliam em situações de vulnerabilidade social geradas no seio da sociedade e que ajudam com a construção de protocolos de atendimento psicológico, humanizados, à gestante (MAMEDE E PRUDÊNCIO, 2015).

GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA: ASPECTOS SOCIAIS E PSICOLÓGICOS

A gravidez na adolescência é vivenciada por diversos acontecimentos incomprensíveis, ocasionando o comprometimento de diversas condições de natureza social, econômica, psicológica e fisiológica. Por esse motivo o destaque de pesquisas de diversas áreas do conhecimento é para determinarmos um panorama menos segmentada de fatos que cresce anualmente em todo o país e atraindo o alerta de pais, profissionais da saúde e de autoridades, consequentemente, um receio que pode ser incluída categoricamente na área da saúde pública (BELO; SILVA, 2004; SILVA; TONETE, 2006).

A adolescência em si já é um processo de mudanças psicofisiológicas, é um período de transformação importante e extenso, e essa fase é digna da máxima atenção, uma vez que a transição da infância para a idade adulta pode resultar ou não em problemas futuros. E para aprender como construir uma nova relação com o mundo, é preciso que o seu interior determine a sua identidade, no sentido de que ocorra a despedida da infância para a vida adulta, composta pelos valores, crenças e metas adquiridas até então (DINIZ, 2010).

No Brasil, em 1990, regulamentou o documento que incorpora os Princípios de

Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente à Lei 8.069/90. Normalizando, portanto, a adolescência entre as fases dos 12 aos 18 anos, enquanto a Organização Mundial da Saúde (OMS) determina a adolescência como a segunda década do ciclo de vida, ou seja, jovens de 10 a 19 anos e de 15 a 24 anos (TACKETT, 1986). Nos últimos anos, a gravidez precoce tem se tornado um importante problema de saúde coletiva devido à sua prevalência em todo o território mundial. A chamada epidemia da maternidade adolescente só foi autenticada há cerca de setenta anos, no tempo em que as taxas de fertilidade neste período de idade começaram a aumentar nos Estados Unidos e em países capitalistas desenvolvidos (DINIZ, 2010).

A adolescência no Brasil possui simbologias dissemelhantes porque depende da sua condição social a que pertence, e trata-se de uma fase de transformações e mudanças físicas, psicológicas, emocionais e biológicas desenvolvidas pela interação com o ambiente no qual está inserida (TAKIUTT, 1986). “A mudança é iniciada em sua biologia entre a transição de um estado estéril para um estado fértil” (Guimarães, 2001, p. 135). Em outras palavras, durante a puberdade, o aparelho reprodutor resulta em alterações próprias desse período e estabelece limites para ambos os sexos. Nesse panorama, o comportamento sexual surge na adolescência, acompanhado de alterações hormonais e de fatores culturais (DINIZ, 2010).

Nesta inicial fase podem ser buscadas novas experiências, seguidas do uso de drogas perda repentina da proteção dos pais, bebidas alcoólicas, cigarro, início do sexo e desenvolvimento da gravidez enquanto se desenvolve a consciência de si, “um período de moratória psicossocial por ser uma época na qual o jovem se sente livre para experimentar

papéis e estilo de vida adulta” (TAKIUTT, 1986, p. 127).

As preocupações com a gravidez na adolescência são antigas, mas a questão das gestações repetidas nesta faixa etária não recebe há muito tempo a mesma atenção. Portanto, ainda são poucos os estudos sobre a recorrência da gravidez na adolescência, sendo difícil encontrar com frequência tais trabalhos na literatura. O compromisso com a realização deste estudo decorre do fato de que o diagnóstico cuidadoso da avaliação representa uma forma de orientar intervenções adequadas que possam produzir o efeito preventivo desejado (DINIZ, 2010).

Identifica-se, então, que o início da puberdade é um momento onde ocorrem indisciplina, desenvolvimento de autonomia, construção da sua própria identidade e é

repetidamente um momento inesperado. A adolescência pode determinar-se por influências do mundo, de uma vida social mais abrangente e por amigos. Dessa forma, a gestação pode vir a impossibilitar, na juventude, esse processo de desenvolvimento próprio da idade, ocasionando responsabilidades e papéis antes da hora (MANDU, 1997).

Segundo a citação anterior, como destaca, a gravidez precoce pode abalar a estrutura psicológica de um adolescente. Observa-se, então, que normalmente se apresenta com angústia, ansiedade, medo e distúrbios que surgem das suas expectativas futuras, especialmente na condição de maternidade solo e não ter o apoio necessário do pai do seu filho. Esse fato pode causar depressão, autor retirada e sofrimento aos adolescentes e à sua família (DINIZ, 2010).

As interrupções e distúrbios da gravidez – anemia, doenças sexualmente transmissíveis, síndrome hipertensiva, nutrição materna deficiente, crianças que nasceram antes de completar 37 semanas de gestação – podem ter efeitos menores por meio de uma assistência pré-natal, ao parto e um período pós-parto de qualidade. Determinar uma atenção e preconizar o pré-natal ao que deve ir além dos cuidados com os aspectos biológicos da gestante, é consequentemente, respeitar os sentimentos, as necessidades e os valores culturais e sociais das gestantes e dos seus familiares. Tratar o paciente de modo a considerar a sua subjetividade, podendo amenizar a ansiedade, insegurança, medo do parto, da dor, do ambiente hospitalar, possibilitando a persistência no bem-estar físico e mental da mãe e do bebê (NASCIMENTO; ANDRADE, 2013).

A redução de possibilidades nas circunstâncias socioeconômicas dos adolescentes é uma das consequências sociais da gravidez, e o processo de gravidez na adolescência pode acarretar o abandono da escola ou do emprego. A idade pode não ser o único fator desses obstáculos, mas também as desigualdades sociais e os grupos menos favorecidos em termos financeiros (FRIZZO, KAHL, OLIVEIRA, 2006).

Com o intuito de divulgar referências construtivas para a diminuição de incidências da gravidez na adolescência, foi instituída pela Lei nº 13.798/2019 no dia 26 de setembro, como o “Dia Mundial da Prevenção da Gravidez na Adolescência” (ALVES, 2024). O vocábulo prevenção evidencia que a gravidez precoce é cogitada como problema de saúde (FONTE, 2019).

MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA GRAVIDEZ

A vulnerabilidade é definida quando pessoas ou grupos que, consequentemente, têm a sua capacidade de autonomia limitada, apontando dificuldades para defender as suas próprias propensões devido à carência de poder, ciência, ensino, métodos, força ou diversas outras condições. Na categoria de saúde, a vulnerabilidade é renomeada como carência ou na falta de condição de acesso a capitais e bens de serviço que possam prever aquilo que pode tornar o indivíduo fragilizado (VASCONCELOS et al, 2017).

Nessa perspectiva, a gestação e o parto inclui transformações, transições e mudanças de hábitos à família após a chegada do novo membro. Compreende-se, assim, período de maior vulnerabilidade e, simultaneamente, conveniente para o andamento de condutas preventivas e assistenciais à saúde por profissionais da Atenção Primária à Saúde (VASCONCELOS et al, 2017). Contudo, a gestante ainda se sente insegura, espantada e debilitada, o que pode causar prejuízos à saúde materna e, assim sendo, maior vulnerabilidade. Além de tudo, há ricos de condições não só às doenças, mas também ao sofrimento e às limitações de potenciais de enfrentamento de situações diversas (OLIVEIRA, 2015).

Na maior parte dos casos, o nascimento do filho expressa felicidade composta com inseguranças, amor, medo, limites, necessidades e preocupação quanto ao papel de ser mãe. A maternidade, refletida nos dias atuais, é prevista como um evento único na vida da mulher e espera-se que a mãe a exerça perfeitamente. Portanto, as mães desempenham papéis diversos nas suas responsabilidades sociais, culturais e domésticas, embora acompanhadas do seu par., no entanto, mães em vulnerabilidade social vivenciam a maternidade com diversas dificuldades e incertezas durante a criação do seu filho. A maternidade, como a prática da função materna, no processo de lidar especialmente com sentimentos ambíguos e ambivalências, contudo é experimentada com impotência (SILVA et al, 2023).

O disfarce social durante a gravidez, baixa escolaridade, empregos insustentáveis, moradia informal e insegura, violência de gênero, sintomas depressivos, parceiro ausente do lar, risco psicossocial associado a apoio familiar insuficiente, abuso de substâncias e conflitos com a maternidade são os variáveis tipos de evidências que mostram que a saúde reprodutiva, neonatal, mental e familiar pode estar em crise (MUÑOZ et al, 2013).

Contudo, a partir da proeminência dos fatores sociais, econômicos, culturais, étnico-

raciais, psicológicos e comportamentais importantes durante a maternidade e na criação dos filhos, a organização intergovernamental tem promovido desafios, assim como distinguir os caminhos ou processos da desigualdade relativos à maternidade. Além disso, a vulnerabilidade relaciona-se à precariedade ainda encontrada em determinantes grupos sociais, refletindo, então, no oposto da definição de saúde pública (ÁVILA; AREOSA, 2023).

Conceito, de modo que, acolhe elementos sociais, financeiros, científicos, culturais e psicossociais ao qual a sua conceituação torna-se suscetível ao conjunto de aspectos individuais, coletivos e contextuais (BAUERMANN; LUTINSKI, 2022). Ademais, conforme a Política Nacional de Assistência Social, o conceito de vulnerabilidade não está inevitavelmente acionado à pobreza ou a situações financeiras (SCOTT et al, 2013). Aplicando-se, também, a indivíduos independentes da sua classe, raça, gênero e etnicidade que vivenciam circunstâncias de aflições no seu dia a dia, em outros termos, a vulnerabilidade social pode estar relativa a causas de crise que prejudicam as pessoas e o seu cotidiano (MORAIS; RAFFAELLI; KOLLER, 2012).

No entanto, o Sistema Único de Saúde (SUS) garante o atendimento baseado nas suas indispensáveis diretrizes na ética e na Política Nacional de Humanização, estabelecidos na Constituição Brasileira de 1998. Constituem a responsabilidade a equipe, a escuta qualificada, acolhimento, atenção a sua queixa e aflição, a garantia de assistência resolutiva e continuidade do cuidado (ARAUJO et al, 2017)

POLÍTICAS PÚBLICAS E AVANÇOS NAS CONDIÇÕES DA SAÚDE MATERNA

Políticas públicas podem ser compreendidas como o resultado de condutas e soluções que acontecem da parte de estatais e/ou privados para solucionar acontecimentos que afetam uma coletividade (SUBIRATS et al, 2012). Por conseguinte, nas primeiras décadas do século XIX, a saúde da mulher é acrescentada às políticas nacionais na República Federativa do Brasil, reduzida, nesse estágio, às requisições à gestação e ao parto (BRASIL, 2011).

O Programa de Saúde Materno Infantil (PSMI), em 1973, foi a primeira ação de saúde direcionada a atendimentos de garantia à saúde da mãe e do seu filho (COSTA, 2012). Além disso, a saúde da mulher no Brasil, em meados de 2006, era pertencente ao papel de gestação e ao parto, isto é, sustentação a sua especificidade biológica e no seu ofício de mãe

e operária do lar, responsável pela criação, zelo e educação dos filhos (NETO, et al, 2008). O Ministério de Saúde (MS), em 1974, lançou o Programa Nacional de Saúde Materno-Infantil com a finalidade de prevenção à gravidez de alto risco e suplementação alimentar às gestantes e puérperas de baixa renda (MAMEDE; PRUDÊNCIO, 2015).

Após a perda do aspecto gravídico em 1980 a partir de políticas públicas de saúde da mulher, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), ofereceu inclusão a mulheres desde a adolescência até a terceira idade a assistência em clínica ginecológica, no pré-natal, parto, puerpério, climatério, planejamento familiar, Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), câncer de colo de útero e de mama, direitos sexuais, planejamento familiar, campanhas de combate a violência doméstica e possibilitando o acesso aos seus direitos fundamentais (NAGAHAMA; SANTIAGO, 2006).

Segundo Brasil (2012) as equipes das Unidades Básicas de Saúde (UBS) precisam iniciar a oferta de práticas de ações em saúde pertinente à linha de precauções e cuidado materno-infantil mesmo antes que a gestante acesse a UBS. É indispensável que os profissionais de saúde não conheçam por completo as mulheres em idade fértil e, especialmente, aquelas que desejam tornar-se mãe. Relativamente quanto maior o vínculo e acolhimento estabelecido entre a mulher e a equipe, a probabilidade de assistência adequada, suporte e início do pré-natal, prevenção e/ou detecção precoce de patologias tanto maternas como fetais, permitindo um desenvolvimento saudável do bebê e reduzindo os riscos da gestante são significativos para um atendimento qualificado.

Então, os movimentos feministas incentivaram as participações de mulheres na agenda política nacional brasileira, pelos quais tinham como foco, a saúde durante a gestação. Contudo, essa mobilidade foi duramente criticada por não haver maior assistência adequada e qualificada. Durante o século XX, o intuito era evidenciar as desigualdades sociais nas condições de vida entre homens e mulheres, as adversidades relacionadas à libido e à reprodução, à prevenção a cautela de doenças sexualmente transmissíveis e a aflição do seu papel como mulher e mãe (ÁVILA; BANDLER, 1991).

No nordeste brasileiro, a mudança ocorreu na década de 1980 pela guerra contra a descrição submissa pelas mulheres na sociedade. Ferreira (2007, p. 89) confirma que o Movimento Grupo de Mulheres da Ilha era composto por professores universitários, educadores populares, profissionais liberais, microempresárias e estudantes. A princípio, as conferências sobre questões voltadas a elas tornavam-se reclusas à capital do Estado. Além disso, outras associações foram criadas, exemplo de 8 de março, União de mulheres

ligados a corporações bancárias, comerciais e ferroviárias, originando o núcleo de mulheres da CUT- Central dos Trabalhadores. Em 1980 outros grupos feministas na sociedade foram criados, dentre eles. Grupo de Mulheres Mãe Andressa, União de Mulheres, Espaço Mulher, Grupo Viva Maria, Mulheres do Partido Democrático Trabalhista. Em 1990 surge a Pastoral da Mulher, o Grupo Maria Firmina, os Grupos de Estudos nas Universidades, os Departamentos da Mulher nos sindicatos, nos partidos e o Coletivo de Mulheres Trabalhadoras Rurais (FERREIRA, 2007).

O Programa de Humanização do Pré-Natal e do Nascimento (PHPN), deu-se no ano de 2000 com o principal objetivo de diminuir os altos índices de morbimortalidade materna, perinatal e neonatal no Brasil (BRASIL, 2005). Em 2004, o Ministério da Saúde implementa a “Política Nacional de Atenção à Saúde da Mulher”, ao qual busca realizar e impulsionar direitos sexuais e reprodutivos através de acolhimentos desde o início da gravidez, garantido o nascimento de uma criança saudável e o bem-estar da mulher e do recém-nascido (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013)

O Ministério da Saúde, em 2011, lançou o programa Rede Cegonha com o intuito de beneficiar e melhorar a assistência materno infantil. A Rede Cegonha é relevância estratégica do Governo Federal, na medida que propõe um novo modelo de atenção à saúde da mulher e da criança, que certifica acesso ao pré-natal, todos os exames necessários, acolhimento e vinculação da gestante a uma maternidade de referência para o parto (CAVALCANTI, 2010).

O presidente da República sancionou a Lei 14.721 em 2023, que fortalece o direito de assistência psicológica às mulheres antes e durante a gravidez através do Sistema Único de Saúde (SUS), independentemente de setores privados. O regimento modifica os artigos 8.º e 10.º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e certifica que elas sejam atendidas por um profissional da área de psicologia sobre a saúde mental e conscientização durante o tempo de gravidez e de puerpério (TARCÍZIO, 2023).

Contudo, a gravidez não finaliza com o nascer do bebê, visto que maior parte das transformações acontecem logo após o parto, e, assim sendo, o puerpério é possível ser conceituado durante as mudanças que acontecem, em razão as reorganizações fisiológicas como também os novos hábitos com a sua família. Consequentemente, a importância de atendimentos psicológicos para gestantes (MALDONADO, 1988).

O PROJETO MENINAS DE LUZ

A Organização das Voluntárias de Goiás foi fundada em 1947 por iniciativa de mulheres da Igreja Católica. A Organização Voluntária Goiana, denominada nestes estatutos como OVG, é uma associação civil com personalidade jurídica de direito privado, com fins não financeiros e caráter beneficente, que tem por finalidade principal prestar assistência social e apoiar os que se dedicam à assistência à saúde, educação, atividades ambientais e desportivas, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, qualificada como organização social nos termos do Decreto Estadual n.º 6.283, de 27 de outubro de 2005 e do Decreto n.º 8.501/15, de 11 de dezembro de 2015.

A OVG desenvolve programas de assistência social e administra assistência médica unificada de acordo com os princípios da Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de todas as leis, decretos, resoluções, normas posteriores que subsidiam e que vieram subsidiar a Assistência Social, bem como pelas normas que regem o Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo é prestar assistência social, individual e coletiva para reduzir as desigualdades e a vulnerabilidade socioeconômica.

O programa Meninas de Luz é administrado pela Organização dos Voluntários de Goiás (OVG). A agência é desenvolvida em parceria com o Governo Estadual e Municipal de Goiânia e recebe diversas doações de cidadãos e instituições privadas, o que lhe permite implementar ações e programas que promovam diferentes formas de inclusão social. O projeto visa atender adolescentes e jovens com menos de 21 anos desfavorecidos socialmente, que estejam grávidas, vítimas de violência ou não violência, oferecendo vagas nos períodos matutino e vespertino para o atendimento gratuito (ORGANIZAÇÃO DAS VOLUNTÁRIAS DE GOIÁS, 2019).

Inicialmente, o trabalho da organização se dedicava à fabricação e doação de berços, roupas de cama e uniformes escolares. A oficina de costura funciona na Paróquia Nossa Senhora Auxiliadora, em Goiânia, com máquinas emprestadas pelos próprios voluntários. Em 1970, o programa começou a funcionar a partir da sua primeira sede, já não numa base voluntária, mas com pessoal contratado. Em 2005, recebeu o status de organização social sem fins lucrativos, tornando-se modelo em atendimento domiciliar no estado de Goiás.

A proposta facilita a troca de conhecimentos e experiências, tais como: socialização; fortalecimento de vínculos familiares e sociais; incentivos para retornar ou permanecer

na escola; incentivos para ingressar no mercado de trabalho; restauração da autoestima no âmbito conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que proporcionar direitos de cidadania assegurando direitos fundamentais e perspectiva de inclusão social. O projeto atende adolescentes e jovens gestantes de qualquer idade gestacional. Para ser aceito, é necessário apresentar documentos pessoais e uma ultrassonografia que comprove que está grávida. Os jovens podem procurar o programa por iniciativa própria ou por recomendação do Centro de Referência de Assistência Social (FONTE, 2019).

A proposta é oferecer palestras socioeducativas realizadas por uma equipe multidisciplinar trabalhando temas relacionados à gravidez na adolescência, violência, planejamento familiar, atendimento social, psicológico, odontológico, nutricional, enfermagem, repasses do kit de enxoval para o bebê, participação das oficinas de artesanato, higiene, beleza, recreação, educação sexual, saúde, cuidados com o bebê, vacinação e sessão de fotos. Além disso, a jovem mãe pode participar de atividades do grupo Pós-Parto até o bebê completar 1 ano de idade, como também a sua família em acompanhar nas reuniões e oficinas para o fortalecimento do vínculo familiar.

Em 2022, o Meninas de Luz atendeu, em Goiânia, uma média mensal de 142 gestantes e puérperas. O programa doou 250 kits de enxoval para bebê com banheira na Região Metropolitana da capital. A iniciativa ainda ofertou outros 947 kits de enxovals para bebês no interior, realizou o repasse de 462 filtros de barro, 300 cestas de hortifrúti, 500 pacotes do Mix do Bem e 586 unidades de absorventes íntimos.

A diretora-geral da OVG, Adryanna Melo Caiado, comenta que: “A Menina de Luz significa acolhimento à vida. Cada detalhe da maternidade na adolescência é pensado e trabalhado com zelo. A nossa intenção é que as crianças nasçam e cresçam dentro de um ambiente de amor e cuidado, e com as suas necessidades básicas atendidas”. Além disso, dependendo das circunstâncias, elas podem ter a oportunidade de receber vale-transporte gratuito para não abandonar o projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, foi possível verificar como técnicas terapêuticas e políticas públicas, apontadas por profissionais de Psicologia, contribuem para a gestante acolher a nova realidade que, indispensavelmente, terá que confrontar, a partir do primeiro acolhimento, até o puerpério. O psicólogo, além da própria gestante, como também uma

equipe multidisciplinar, atuará simultaneamente com o apoio familiar, programas de assistência, inclusão social e fortalecimento de vínculos assegurados por direitos fundamentais.

A finalidade do trabalho proposto foi obtida, uma vez que a atenção psicológica, familiar e de outros profissionais tem como prioridade a parturiente, ao qual se encontra em vulnerabilidade e em grandes transformações sociais e psíquicas, impactos, esses, significativos que aflige diretamente a mulher. Há situações em que se torna mais profunda, como, por exemplo, gravidez precoce em adolescentes ou, quando a mulher vivencia a maternidade com diversas dificuldades, incertezas e desigualdades relativos à gravidez.

Em qualquer caso, o psicólogo tem a sua função de interventor, desde o primeiro acolhimento até o pós-parto e, excepcionalmente após o puerpério, onde a mulher necessita de uma rede de apoio. O profissional da psicologia necessita estar sempre requalificado, com a finalidade de ofertar uma escuta qualificada, acolhimento, atenção a sua queixa e aflição. Aponta-se, ainda, adaptações necessárias quanto a importância da saúde mental durante e após a gestação, uma vez que os transtornos mentais são importantes indicadores de depressão e ansiedade pós-parto. Então, sugere-se que sejam explorados em pesquisas adiante termos mais ampliados, tais como: "violência mental intrafamiliar" ou "negligência psicológica a grávida", assim como a ampliação para outras plataformas de busca.

REFERÊNCIAS

ALVES, B. / O. / ([s.d.]). 01 a 08/02 – **Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência**. Gov.br. Recuperado 27 de maio de 2024, de <https://bvsms.saude.gov.br/01- a-08-02-semana-nacional-de-prevencao-da-gravidez-na-adolescencia-2/>. Acesso em: 27 maio, 2024.

ARAUJO, A. D. S., SANTOS, A. A. P. D., LÚCIO, I. M. L., TAVARES, C. M., & FIDÉLIS, E. P. B. (2017). O contexto da gestante na situação de rua e vulnerabilidade: seu olhar sobre o pré-natal. Rev. enferm. UFPE on line, 4103-4110. Acesso em: 21 abr. 2024.
Aspectos psicológicos da gravidez na adolescência. Psico, [S. l.], v. 36, n. 1, 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/1370>. Acesso em: 31 mar. 2024.

Aspectos psicológicos da gravidez na adolescência. **Psico**, [S. l.], v. 36, n. 1, 2006.

Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/1370>. Acesso em: 7 jun. 2024.

ÁVILA, Juliana da Silva; AREOSA, Silvia Virginia Coutinho. A mulher em vulnerabilidade social e a relação com a violência familiar. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, [S. l.], v. 12, p. e4821, 2023. DOI: 10.17267/2317-3394rpds.2023.e4821. Disponível em: <https://www5.bahiana.edu.br/index.php/psicologia/article/view/4821>. Acesso em: 21 abr. 2024. Acesso em: 15 de mar. 2024.

BAPTISTA, Adriana Said Daher; BAPTISTA, Makilim Nunes. Avaliação de depressão em gestantes de alto-risco em um grupo de acompanhamento. **Interação em Psicologia**, Curitiba: Ed. Universidade Federal do Paraná, v. 9, n. 1, p. 155-156, jan./jun. 2005. Acesso em: 15 de mar. 2024.

BAUERMANN, A. C., & LUTINSKI, J. A. (2022). **Vulnerabilidades associadas às mulheres agricultoras familiares em municípios da região oeste de Santa Catarina**. *Saúde (Santa Maria)*, 47(1), e66352. <https://periodicos.ufsm.br/revistasaudae/article/view/66352>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BELO, M. A. V.; SILVA, J. L. P. E. Conhecimento, atitude e prática sobre métodos anticoncepcionais entre adolescentes gestantes. **Revista de Saúde Pública**, v.38, n.4, p.479-487, 2004. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL, M. da Saúde do. **Atenção ao Pré-Natal de Baixo Risco: Série a. normas e manuais técnicos cadernos de atenção básica**, nº 32. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL; Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Pré-natal e puerpério: atenção qualificada e humanizada: manual técnico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL; Secretaria de Atenção à Saúde Ministério da Saúde Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. 80 p. ((Série C. Projetos, Programas e Relatórios)). ISBN 9788533407817 (broch.). Acesso em: 22 abr. 2024.

CARRETEIRO PANTOJA, F., SURSIS NOBRE FERRO BUCHER, J., & HOLANDA QUEIROZ, C. (2007). Adolescentes Grávidas: Vivências de uma Nova Realidade. **Psicologia Ciência e Profissão**, 27(3), 510-521. Acesso em: 01 jun. 2024.

CAVALCANTI, P. C. S. **O modelo lógico da Rede Cegonha**. 2010. 25 f. Monografia (Especialista) - Departamento de Saúde Coletiva do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2010. Acesso em: 22 abr. 2024.

COSTA, A. M. Política de saúde integral da mulher e direitos sexuais e reprodutivos. In: GIOVANELLA, L. et al. (Org.) **políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 979-1010. Acesso em: 27 abr. 2024.

DINIZ, Nataly Carvalho. **Gravidez na adolescência: um desafio social.** Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Medicina. Núcleo de Educação em Saúde Coletiva Campos Gerais, 2010. 32f. Monografia (Especialização em Atenção Básica em saúde da Família). Acesso em: 24 de março, 2024.

FABIANA, Márcia. **Meninas de Luz oferece vagas para jovens gestantes.** Agência Cora Coralina de Notícias, Goiânia, 30 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://agencia.coradonoticias.go.gov.br/69875-meninas-de-luz-oferece-vagas-para-jovens-gestantes>. Acesso em: 10 de março, 2024.

FERREIRA, Mary. **As caetanas vão à luta: feminismo e políticas públicas no Maranhão.** São Luís: EDUFMA; Grupo de Mulheres da Ilha, 2007. Acesso em: 27 abr. 2024.

FONTE, Vanessa Oliveira. **Meninas de Luz: redes de afeto, desafios e experiências na gravidez e maternidade.** 2019. 127 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Acesso em: 24 de março, 2024.

GUIMARÃES, E. B. **Gravidez na adolescência: Fatores de risco.** São Paulo. Atheneu. 2001. Acesso em: 24 de março 2024.

MALDONADO, M. T. P. (1988). **Psicologia da gravidez, parto e puerpério Petrópolis,** RJ: Vozes. Acesso em: 27 de maio, 2024.

MAMEDE, F. V.; PRUDÊNCIO, P. S. Contribuições de programas e políticas públicas para a melhora da saúde materna. **Revista gaucha de enfermagem**, v. 36, n. spe, p. 262–266, 2015. Acesso em: 22 abr. 2024.

MANDÚ, Edir Nei Teixeira e SILVA, Graciete Borges da. Saúde-doença no olhar de mulheres. **Texto e contexto: Enfermagem**, v. 6, n. ja/abr. 1997, p. 219-245, 1997Tradução. Acesso em: 07 jun. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (BR), Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Saúde sexual e saúde reprodutiva** [Internet]. Brasília; 2013 [ci-tado 2015 out 13]. Disponível em:<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude sexual saude reprodutiva.pdf>.

MORAIS, N. A., Koller, S. H. & Raffaelli, M. (2010). **Eventos estressores e indicadores de ajustamento entre adolescentes em situação de vulnerabilidade social no Brasil.** Univ. Psychol., 9(3), 787-806. Acesso em: 24 de março, 2024.

MUÑOZ, L. A., SANCHEZ, X., ARCOS, E., VOLLRATH, A., & BONATTI, C. (2013). Vivenciando a maternidade em contextos de vulnerabilidade social: uma abordagem compreensiva da fenomenologia social. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, 21(4), 1-7. [fecha de Consulta 7 de Abril de 2024]. ISSN: Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281427992012>. Acesso em: 15 de mar. 2024.

NAGAHAMA EEI, SANTIAGO SM. O cuidado pré-natal em hospital universitário: uma

avaliação de processo. **Cad. Saúde Pública**. 2006;22(1):173-9. Acesso em: 27 abr. 2024.

NASCIMENTO, Alana Sousa; DE ANDRADE, Andréa Batista. A atuação da psicologia na atenção básica frente à gravidez na adolescência. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental/Brazilian Journal of Mental Health**, [S. l.], v. 5, n. 12, p. 118-142, 2013. DOI: 10.5007/cbsm.v5i12.68553. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/cbsm/article/view/68553>. Acesso em: 31 mar. 2024.

NETO ETS, ALVES KCG, ZOROAL M, LIMA RCD. **Políticas de saúde materna no Brasil: os nexos com indicadores de saúde materno-infantil**. *Saúde Soc.* 2008;17(2):107- 19 Acesso em: 22 abr. 2024.

OLIVEIRA DC, MANDÚ ENT. **Mulheres com gravidez de maior risco: vivências e percepções de necessidades e cuidado**. *Esc Anna Nery*. 2015; 19(1):93-101. doi: [dx.doi.org/10.5935/1414-8145.20150013](https://doi.org/10.5935/1414-8145.20150013) Acesso em: 14 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS VOLUNTÁRIAS DE GOIÁS (OVG). **Estatuto Social**. Goiânia, fevereiro/2023, Disponível em: <https://www.ovg.org.br/site/wp-content/uploads/2023/03/ESTATUTO-SOCIAL-01.03.2023-em-vigor.pdf>. Acesso em: 11 de março, 2024.

SCOTT, Juliano Beck et al. **O conceito de vulnerabilidade social no âmbito da psicologia no Brasil: uma revisão sistemática da literatura**. *Psicol. rev.* (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 600-615, ago. 2018. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S16771168201800020013&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 24 maio 2024.

SILVA, M.; WECKER, A.; MACHADO DE OLIVEIRA-MENEGOTTO., L.; RIETH, C.E. **Os desamparos da maternidade em um contexto de vulnerabilidade social**. *Psico*, [S. l.], v. 54, n. 1, p. e37872, 2023. DOI: 10.15448/1980-8623.2023.1.37872. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/37872>. Acesso em: 7 abr. 2024.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: 73 Editorial Ariel, 2012. Disponível em: <https://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>. Acesso em: 24 de março, 2024

TAKIUTT, Albertina. **A adolescente está ligeiramente grávida, e agora? Gravidez na adolescência**. São Paulo: Coleção e sociedade precisa saber. 1986. Acesso em: 24 de março, 2024. Acesso em: 24 de março, 2024.

TARCÍZIO, Igor; **Governo sanciona lei que garante atendimento psicológico às gestantes pelo SUS**. Ministério da Saúde. Publicado em 10/11/2023. Disponível em <https://www.gov.br/saude/ptbr/assuntos/noticias/2023/novembro/governo-sanciona-lei-que-garante-atendimento-psicologico-as-gestantes-pelo-sus>. Acesso em: 27 abr. 2024.

VASCONCELOS, Aline Ávila; NAPOLEÃO ALBUQUERQUE, Izabelle Mont'Alverne;

RIBEIRO, Marcos Aguiar; ARAGÃO, Heliandra Linhares; RODRIGUES, Simone Braga; DO NASCIMENTO, Sandro Cruz. Perfil das gestantes em situação de vulnerabilidade acompanhadas pela estratégia Trevo de quatro folhas, Sobral/CE. **Revista Brasileira de Pesquisa em Saúde/Brazilian Journal of Health Research**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 100–108, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/rbps/article/view/19572>. Acesso em: 14 abr. 2024



AUTORES

Ana Lara Cândido Becker de Carvalho

Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Pós-graduada em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas, em Direito de Família, em Direito Médico e da Saúde, em Direitos Humanos, em Direito e Políticas Públicas e em Docência Jurídica. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA. E-mail: larabeckercarvalho@gmail.com

Anderson Carlos Bosa

Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Bolsista PROSUC/CAPES. Integrante do Grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos". Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2397839945876923>. E-mail: andersonn.bosa@gmail.com

Evelise Sousa Santos

Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis (SC), Brasil, evelisesantosadm@gmail.com

Iracilda Alves Braga

Doutora em Serviço Social (UFPE). Mestre em Políticas Públicas (UFPI). Professora do Departamento de Serviço Social (UFPI). Orientadora do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas (UFPI). Membro do NED/UNESC. Líder do GEPESS. E-mail: iracildabraga@ufpi.edu.br

Júlia Carolina Budde

Mestranda em Direito no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos vinculado ao CNPq e coordenado pela

professora Pós-Dr Mônica Clarissa Hennig Leal E-mail: budde_julia@yahoo.com.br/budde1@mx2.unisc.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8934-543X>)

Karina Francine Marcelino

Doutoranda em Administração na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis (SC), Brasil; karinamarcelinoo@gmail.com

Lara Gabriella Alves dos Santos

Psicóloga graduada e Mestre pela Universidade Federal de Goiás-UFG. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Psicologia Clínica e Cultura da Universidade de Brasília-UnB. Professora Assistente do curso de Psicologia da Universidade Estadual de Goiás-UEG. Coordenadora da Rede de Atenção Psicossocial no município de Itaberaí-GO. laragabriellapsi@hotmail.com

Marilise Luiza Martins dos Reis Sayão

Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis (SC), Brasil, mariliselmreis@gmail.com

Rogério Gesta Leal

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz – USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: gestaleal@gmail.com.

Stephanie Maria Pereira Santos

Assistente Social. Pós Graduanda do Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (PPPGP-UFPI). Especialista em Gestão de Projetos Sociais (Universidade Cândido Mendes). E-mail: stephanie.santos@ufpi.edu.br

Thiago de Oliveira Teixeira

Psicólogo graduado pela Universidade Estadual de Goiás-UEG. Pós-Graduando em Psicologia Hospitalar. toliveirateixeira20@gmail.com

Vitor Luiz Neto

Psicólogo clínico. Doutor em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília. Professor substituto no departamento de Psicologia da Universidade Federal de Catalão. Contato: vitorluiz.neto@gmail.com

ISBN 978-658528434-9



9 786585 284349

