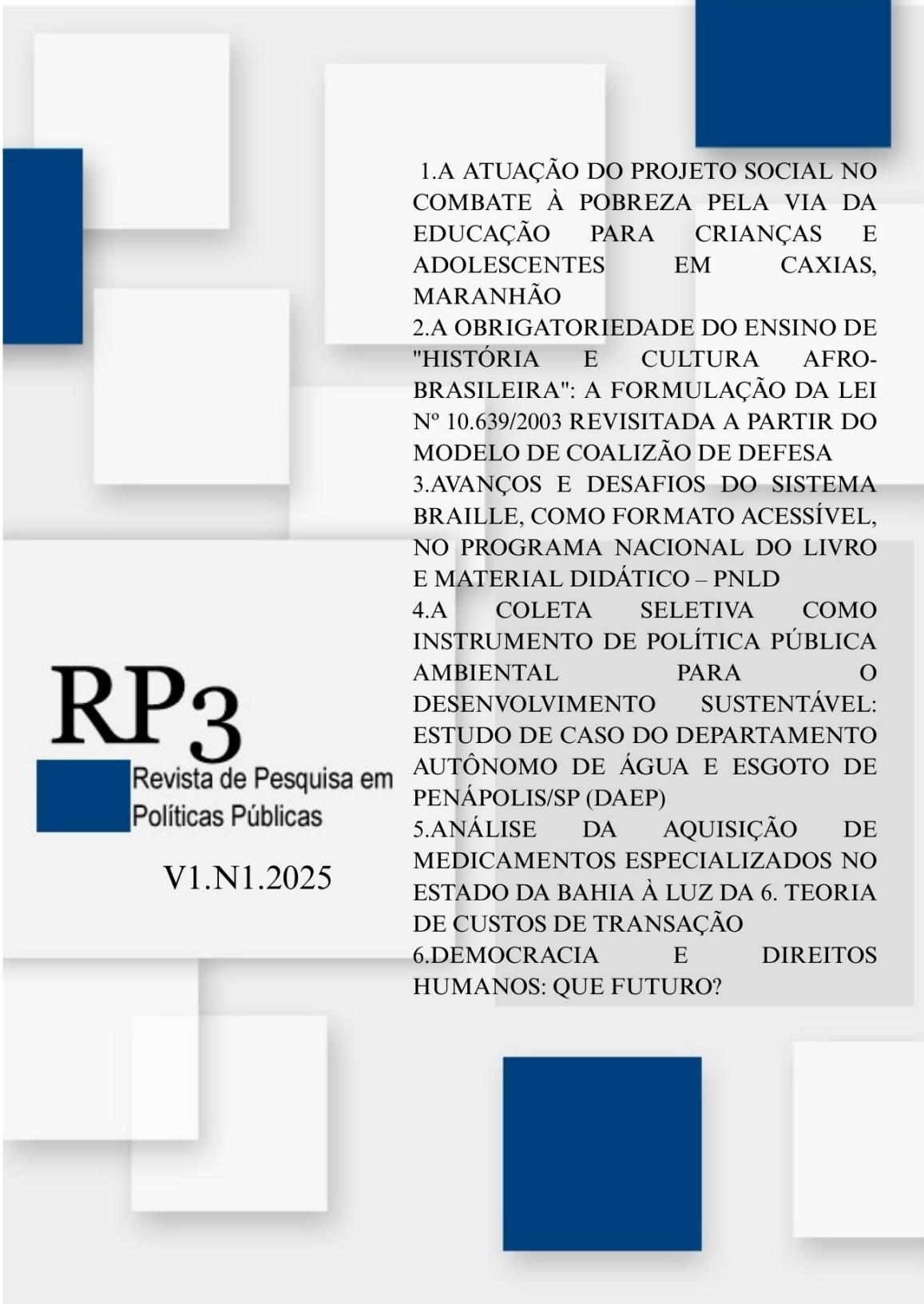




RP3

Revista de Pesquisa em
Políticas Públicas

V1.N1.2025

1.A ATUAÇÃO DO PROJETO SOCIAL NO COMBATE À POBREZA PELA VIA DA EDUCAÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CAXIAS, MARANHÃO

2.A OBRIGATORIEDADE DO ENSINO DE "HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA": A FORMULAÇÃO DA LEI Nº 10.639/2003 REVISITADA A PARTIR DO MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

3.AVANÇOS E DESAFIOS DO SISTEMA BRAILLE, COMO FORMATO ACESSÍVEL, NO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E MATERIAL DIDÁTICO – PNLD

4.A COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO DO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PENÁPOLIS/SP (DAEP)

5.ANÁLISE DA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS ESPECIALIZADOS NO ESTADO DA BAHIA À LUZ DA 6. TEORIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO

6.DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: QUE FUTURO?

A ATUAÇÃO DO PROJETO SOCIAL NO COMBATE À POBREZA PELA VIA DA EDUCAÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CAXIAS, MARANHÃO

The role of the social project in combating poverty through education for children and adolescents in Caxias, Maranhão

Ronald Pires Rocha

<http://lattes.cnpq.br/5572529927331341>

<https://orcid.org/0000-0002-5976-6428>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e54860

RESUMO

Este artigo investiga a pobreza e a infância, focando na análise da atuação de um projeto social que combate a pobreza através da educação de crianças e adolescentes no interior nordestino. Realizou-se um estudo de cunho qualitativo, do tipo estudo de caso, em um projeto social na cidade de Caxias/MA. Participaram da pesquisa três agentes que trabalham diretamente com crianças e adolescentes. Os dados empíricos foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas. Os resultados mostram que as práticas educativas do projeto são influenciadas por diferentes realidades, concepções e percepções de mundo dos sujeitos envolvidos. A pesquisa revelou que a atuação do projeto envolve tanto aspectos materiais quanto simbólicos. Contribuindo para futuras pesquisas acadêmicas sobre infância e pobreza, este estudo também oferece subsídios para políticas públicas voltadas para esse público.

Palavras-chave: Pobreza, Infância, Educação, Projeto social.

ABSTRACT

This article investigates poverty and childhood, focusing on the analysis of the performance of a social project that combats poverty through the education of children and adolescents in the northeastern interior. A qualitative case study was conducted on a social project in the city of Caxias/MA. Three agents who work directly with children and adolescents participated in the research. Empirical data were obtained through semi-structured interviews. The results show that the project's educational practices are influenced by different realities, conceptions, and perceptions of the world of the subjects involved. The research revealed that the project's performance involves both material and symbolic aspects. Contributing to future academic research on childhood and poverty, this study also provides subsidies for public policies aimed at this audience.

Keywords: Poverty, Childhood, Education, Social project.

1. INTRODUÇÃO

As relações sociais que constituem o objeto deste estudo revelam-se dinâmicas e multifacetadas. O presente trabalho propõe-se a examinar a intervenção de um projeto social no combate à pobreza infantil e juvenil por intermédio da educação, situado em Caxias/MA. A desigualdade e a exclusão social, além de pervasivas, exercem um impacto profundo e duradouro na sociedade brasileira, afetando de modo contundente a vida de inúmeras crianças e adolescentes. Sarmento (2010, p.179) pontua que "não é possível interpretar a pobreza infantil sem associá-la à pobreza geral. Contudo, a pobreza infantil possui dimensões próprias, quando comparada à de outros grupos geracionais."

A necessidade de uma definição precisa acerca da pobreza infantil emerge da multiplicidade de significados encontrados em diversas esferas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Serviço de Estatística da União Europeia (EUROSTAT). Estudos qualitativos revelam-se indispensáveis, complementando as pesquisas quantitativas sobre rendimento familiar, saúde e educação, entre outros aspectos (Sarmento; Trevisan, 2017).

Gontijo e Medeiros (2007) abordam o processo de exclusão social que afeta crianças e adolescentes, destacando o abandono, a miséria e a violência extrema como algumas das facetas mais cruéis desse fenômeno no Brasil. A discussão sobre a pobreza infantil interliga-se intrinsecamente às condições sociais que a engendram. Sarmento reitera que "não é possível associar a pobreza infantil sem relacioná-la à pobreza geral. Porém, a pobreza infantil tem dimensões próprias, quando comparada à de outros grupos geracionais" (Sarmento, 2010, p.179).

À luz dessas reflexões e considerando as atividades desenvolvidas pelo lócus desta pesquisa, emergiu o seguinte problema: como o projeto social atua no combate à pobreza por meio da educação de crianças e adolescentes em Caxias/MA?

Organizado em duas seções, o artigo inicialmente explora as políticas públicas como instrumento de combate à pobreza, com subtópicos que visam debater as transformações no sistema capitalista e a extensão da pobreza na sociedade ocidental, bem como o papel do Estado na mediação dessas políticas.

Na segunda parte, a pesquisa no projeto social é detalhada, apresentando os elementos empíricos e analisando os diversos discursos dos sujeitos que atuam no projeto com crianças e adolescentes.

2. METODOLOGIA

Este estudo configura-se como um estudo de caso de natureza qualitativa, com o intuito de examinar a intervenção de um projeto social na mitigação da pobreza infantil e juvenil mediante a educação, sob a perspectiva dos diversos agentes envolvidos. A abordagem qualitativa é escolhida por permitir uma interpretação minuciosa das relações sociais vigentes e das múltiplas implicações no contexto local.

A pesquisa teve início em junho de 2022, com uma fase exploratória destinada ao reconhecimento do campo na sede do projeto social em Caxias/MA. A seguir, delineiam-se as etapas e técnicas de pesquisa empregadas:

- A. Sistematização Bibliográfica e Documental:** Realização de uma revisão exaustiva da literatura e análise documental para a obtenção de uma compreensão abrangente acerca do funcionamento do projeto social; Exame de materiais teóricos e documentos pertinentes ao tema, para fundamentar teoricamente a pesquisa.
- B. Observação Direta:** Implementação de observação direta continuada ao longo de todo o processo investigativo; Criação de um guia de observação, com registros meticulosos em diário de campo e complementados por registros fotográficos.
- C. Entrevistas Semiestruturadas:** Condução de entrevistas presenciais semiestruturadas com os agentes que atuam diretamente com crianças e adolescentes no projeto; Desenvolvimento de um guia de entrevistas contendo questões semiabertas; Registro complementar das entrevistas por meio de gravação de voz, com o consentimento dos participantes.
- D. Instrumentos de Coleta de Dados:** Guia de observação, com registros detalhados em diário de campo; guia de entrevista com questões abertas, registradas em áudio para garantir a precisão e integridade dos dados coletados.
- E. Análise de Dados:** Transcrição minuciosa das entrevistas para posterior análise e interpretação dos dados, luz do referencial teórico adotado; A análise dos dados permite verificar os resultados emergentes das entrevistas e expandir as relações e descobertas feitas durante a pesquisa.

A metodologia qualitativa adotada é de suma importância para uma interpretação aprofundada e rigorosa dos dados, viabilizando uma compreensão detalhada das práticas e impactos do projeto social no combate à pobreza infantil e juvenil por meio da educação.

3. A POBREZA INFANTOJUVENIL NO BRASIL: ESTRUTURAS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADE SISTÊMICA

A análise do objeto de estudo requer, em um primeiro momento, uma investigação aprofundada das discussões concernentes à pobreza e à infância, fenômenos de centralidade nos debates acadêmicos e sociais, que também figuram nas agendas governamentais de países desenvolvidos e emergentes. A compreensão das estratégias para o enfrentamento desse fenômeno constitui uma preocupação relevante para uma parcela significativa da população, afetada pelas frágeis estruturas sociais de organização do trabalho, que têm experimentado transformações nas últimas décadas devido às mudanças no sistema capitalista (Codes, 2008).

Desde a década de 1980, os avanços nas investigações científicas sobre pobreza e desenvolvimento socioeconômico redirecionaram o enfoque dessas pesquisas, apresentando a pobreza como um fenômeno multidimensional. Esse entendimento abrange não apenas a renda, mas também outros determinantes da vida dos indivíduos, tais como habitação, saneamento básico, educação, trabalho e saúde (Araújo; Moraes; Cruz, 2013; Codes, 2008).

Ao considerar a pobreza no contexto brasileiro, é imperativo levar em conta fatores sócio-históricos e econômicos, como a concentração de terras e riquezas, e questões territoriais, como a especulação imobiliária, que contribuíram significativamente para o agravamento da pobreza no país (Silva et al, 2007). As mudanças no cenário brasileiro no combate à pobreza iniciaram-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que introduziu diversas reformas no sistema político, administrativo e institucional, incluindo a implementação da seguridade social, fruto das lutas dos movimentos sociais, visando ao desenvolvimento e à universalização dos direitos sociais. Subsequentemente, foi instituída a Política de Assistência Social Federal em 1990 (Silva et al, 2007).

Nesse contexto, crianças e adolescentes destacam-se como os grupos mais vulneráveis à extrema pobreza, sendo desproporcionalmente afetados em comparação

aos adultos, especialmente quando considerados fatores regionais e raciais (Unicef, 2022). A necessidade de uma definição precisa da pobreza infantojuvenil deve-se à ambiguidade de significados encontrados em diferentes esferas e perspectivas, que se interligam às condições sociais que as produzem. Sarmiento (2010, p. 179) afirma que "não é possível interpretar a pobreza infantil sem associá-la à pobreza geral. Contudo, a pobreza infantil possui dimensões próprias em comparação com outros grupos geracionais."

É fundamental reconhecer a importância das políticas públicas como mecanismos cruciais para o desenvolvimento do público infantojuvenil no Brasil, independentemente da faixa etária. A participação do Estado é imprescindível nesse processo, garantindo a implementação e o fortalecimento de políticas que tenham um impacto significativo na vida desses indivíduos, especialmente os em situação de vulnerabilidade social.

A priorização e a sistematização das políticas públicas voltadas à população jovem no Brasil reorientaram as exigências estruturais para atender crianças em situação de extrema pobreza, com o objetivo de garantir a proteção integral e universal dos jovens, em consonância com tendências internacionais (Mendonça, 2002). Assim, destaca-se a interferência do Estado e de suas instituições na manutenção das relações sociais, bem como na abordagem de problemas sociais como pobreza, desigualdade, educação e regulação da vida social.

Santos (1999) discute a presença de antinomias na modernidade, onde os conceitos de desigualdade e exclusão social adquirem novas dimensões em comparação com sociedades anteriores. A modernidade capitalista promove a igualdade, a liberdade e a cidadania, enquanto simultaneamente perpetua a desigualdade social. Segundo Santos, tanto a igualdade social quanto a exclusão social são componentes de estruturas hierarquizadas: a primeira se baseia na integração socioeconômica, enquanto a segunda se fundamenta na exclusão, onde "quem está embaixo está fora" (Santos, 1999, p. 2).

A relação entre desigualdade e exclusão social é complexa, com a desigualdade ligada ao campo socioeconômico e a exclusão fomentada por fenômenos culturais e sociais. A regulação capitalista moderna cria mecanismos que permitem controlar ou manter esses processos dentro de certos limites, estabelecendo um universalismo que combate a desigualdade e a exclusão social de forma diferenciada: o antidiferencialista nega as diferenças, enquanto o diferencialista as absolutiza, tornando-as incomparáveis (Santos, 1999).

O universalismo resulta na constante inferiorização de grupos sociais, naturalizando a dominação e perpetuando a desigualdade e a exclusão. Na perspectiva de Boaventura, o universalismo antidiferencialista atua como um dispositivo ideológico que, sob a ótica capitalista, perpetua essas condições. Nas configurações capitalistas, o Estado emprega políticas sociais para combater a desigualdade e a exclusão, frequentemente criando políticas homogêneas que não consideram as especificidades culturais e sociais dos diferentes grupos. A divisão social se manifesta em duas realidades distintas: a do "lado de cá da linha" e a do "outro lado da linha", onde o último é produzido como inexistente e irrelevante (Santos, 2007, p. 71).

Boaventura de Sousa Santos destaca dois aspectos principais relacionados aos programas sociais e à educação. Primeiro, a universalização antidiferencialista, que reproduz as desigualdades sociais ao criar programas que ignoram as subjetividades culturais e regionais. O segundo ponto, a prevalência de um conhecimento hegemônico na educação, que exclui os conhecimentos locais e perpetua a exclusão social, mantendo crianças e adolescentes em posições subalternas (Santos, 1999). Dentro dos espaços institucionais, essa hegemonia do conhecimento é tão internalizada que passa despercebida tanto pelos educadores quanto pelos educandos, que são moldados por suas experiências e contextos sociais.

As instituições públicas exercem diferentes funções (educacionais, culturais, psicológicas etc.), organizando-se administrativamente para garantir o bom funcionamento do sistema. Nesse processo, é crucial considerar as inter-relações sociais entre os diversos sujeitos nesses espaços e a maneira como se organizam e comunicam, influenciando a eficácia das políticas públicas e suas implicações sociais.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA E ANÁLISE DO PROJETO SOCIAL EM CAXIAS, MARANHÃO: UM ESTUDO DE CASO

A cidade de Caxias, localizada no estado do Maranhão, situa-se na mesorregião do leste maranhense e na microrregião do Itapecuru. Com origens nos povos indígenas Timbiras e Gamelas, Caxias possui atualmente uma população estimada em 166.159 habitantes, sendo a quinta maior cidade do estado em termos populacionais, conforme dados do IBGE de 2022. Conhecida popularmente como a "princesa do sertão maranhense", a cidade abriga diversos equipamentos administrados pela Secretaria

Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Este estudo foca em um projeto social localizado neste cenário, que serve como lócus da pesquisa.

O projeto social opera segundo o regimento do Serviço de Proteção Básica, através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), sob a tipificação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Com base em entrevistas realizadas com a equipe técnica em julho de 2022 e análise documental, identificou-se que o projeto atende crianças e adolescentes de baixa renda, devidamente matriculados em instituições escolares e registrados no Cadastro Único. Esses jovens são denominados "usuários" do projeto.

Para fins de discussão, conforme o Art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (Brasil, 1990). Durante o período da pesquisa, o projeto contava com 14 funcionários, incluindo vigilantes, orientadores sociais, auxiliar administrativa, auxiliares de limpeza, manipuladora de alimentos, professores de dança, esporte e capoeira. O funcionamento ocorria de segunda a quinta-feira, das 8h às 11h e das 14h às 17h, com a sexta-feira reservada para planejamento.

Um dos critérios para a inserção das crianças e adolescentes no projeto é a condição de vulnerabilidade socioeconômica. No período da pesquisa, 87 crianças e adolescentes estavam matriculados no projeto, distribuídos entre os turnos matutino e vespertino. Além do acompanhamento escolar, o projeto desenvolve atividades como aulas de capoeira, dança e esportes, além de estabelecer parcerias com a Unidade Básica de Saúde e a ronda militar para palestras sobre temas como gravidez na adolescência, drogas e violência. O reforço escolar é oferecido para tarefas encaminhadas pelas escolas ou elaboradas pelos orientadores sociais.

As atividades de dança e capoeira ocorrem em dias diferentes, cabendo à criança ou adolescente escolher participar de uma ou ambas. Quando algum jovem resiste a participar de uma atividade, busca-se dialogar para identificar e superar a resistência. A abordagem da realidade do sujeito é fundamental, conforme destaca um agente:

"(...) então a gente é flexível, vamos trabalhando de acordo com, por exemplo, está falando só palavras pejorativas, a gente volta e vamos trabalhar em cima daquilo ali. Porque não adianta a gente trabalhar só coisas que estão distantes da realidade deles, se não fica chato" (Agente B, 2022).

Santos (2010) enfatiza a necessidade de romper com a monocultura do conhecimento hegemônico e promover uma relação de saberes entre o científico e os

demais, a fim de superar a exclusão dos conhecimentos produzidos pelos sujeitos, ligada ao processo estrutural excludente (político e cultural). O projeto procura estabelecer parcerias com diferentes entidades para que profissionais de diversas áreas possam palestrar e compartilhar conhecimentos com os sujeitos.

Desse modo, analisou-se que, das atividades externas ao projeto nos anos entre 2018, 2019 e 2021, 72% das atividades foram de apresentação de capoeira e danças como carimbó e dança africana; 20% foram momentos de lazer como passeios e outros; 8% foram participação em campeonatos esportivos. Como pode-se observar, o projeto desenvolveu várias atividades externas que reforçam as crianças e adolescentes a vivência de outros meios socializadores, pois do ponto de partida da organização do espaço urbano, a distribuição geográfica no qual as famílias estão inseridas influencia fortemente na segregação e a falta de políticas públicas de alojamento acabam por perpetuar ainda mais essa realidade construindo espaços vazios de referências (Silva; Neto; Cassuce, 2017).

Dois pontos distintos se destacam nos momentos socializadores de natureza educacional: a realização de várias atividades externas reforça a vivência de outros meios socializadores para crianças e adolescentes, influenciando a segregação urbana e a falta de políticas públicas de alojamento que perpetuam a realidade de espaços vazios de referências (Silva; Neto; Cassuce, 2017).

Santos (2010) argumenta sobre a prevalência de um conhecimento hegemônico que não considera o "outro lado da linha", ou seja, o conhecimento dos sujeitos a partir de suas vivências. Este conhecimento hegemônico perpetua a exclusão social e impede o autoconhecimento e a valorização das subjetividades dos sujeitos, mantendo crianças e adolescentes em posições subalternas.

A exclusão do conhecimento produzido pelo sujeito em detrimento do conhecimento científico pode impossibilitar o autoconhecimento e assegurar uma estrutura pautada na exclusão e desigualdade social. Na perspectiva de Santos (2010), dois pontos norteadores são essenciais para pensar os programas sociais e a educação: a universalização antidiferencialista, que reproduz desigualdades sociais em níveis mais toleráveis sem considerar as subjetividades culturais e regionais; e a prevalência de um conhecimento hegemônico que ignora o conhecimento dos sujeitos, perpetuando um sistema de subalternização.

A partir dos discursos e práticas analisados, que incluem leis, normativas e relatórios de atividades desenvolvidas no projeto social entre 2018 e 2021, compreende-

se que as regulamentações e práticas impactam significativamente a vida das crianças e adolescentes frequentadores da instituição. O projeto desenvolve atividades como reforço escolar, capoeira, dança, esportes e orientação social, além de estabelecer parcerias para palestras sobre diversas temáticas.

A escuta ativa é fundamental para identificar as facetas da pobreza e os problemas enfrentados pelas crianças e adolescentes, proporcionando-lhes a sensação de serem ouvidos e valorizados. A atenção dada a esse público é destacada por um agente:

"A gente sempre procura está dando o melhor para eles, aquele carinho, está escutando, está dando aquela atenção, porque notamos isso, aquela necessidade de ser escutado, de ser notado, de se achar importante. Tem criança e adolescente que às vezes tem receio de chegar e abraçar" (Agente A, 2022).

O trabalho de escuta é essencial para identificar problemas atrelados à realidade dos sujeitos, conforme destacado: "Trabalhar com crianças que são vulneráveis, é preciso ter muito malabarismo, tem que compreender. Quando você é paciente, saber ouvir, eles chegam e se abrem" (Agente B, 2022).

A vulnerabilidade material é marcante no contexto do projeto, afetando as diferentes realidades das crianças, adolescentes e suas famílias. Um agente destaca a gravidade da situação econômica:

"Essa questão econômica é a questão mais séria que temos aqui (...) além disso, há uma pobreza terrível, passavam fome, o projeto aqui chegou já a fazer cestas básicas para levar, sabe. Chegava lá e nem o arroz branco tinha para comer, essas 5 crianças que vinham para o projeto, fora que ainda tinham os outros lá. Então tem situação aqui que pelo amor de Deus, é muito triste" (Agente B, 2022).

A compreensão da vulnerabilidade das crianças e adolescentes que frequentam o espaço resulta na concepção de um dever coletivo para assegurar sua proteção. Um agente reforça a importância do trabalho conjunto:

"Todos nós somos responsáveis, não vou jogar a responsabilidade só para os pais, nem para prefeitura, e nem para secretaria de assistência porque é um trabalho em conjunto, é o trabalho da assistência, é o trabalho do projeto em si e dos funcionários e é um trabalho da família e da comunidade" (Agente A, 2022).

A vulnerabilidade se estende não apenas às questões materiais, mas também à afetividade e falta de incentivo: "muitas dessas crianças e adolescentes são carentes de

afeto e falta de incentivo para eles estarem e ir em busca dos seus objetivos" (Agente, 2022).

O projeto já vivenciou casos de membros dos grupos familiares solicitarem ajuda por falta de alimentos básicos para a subsistência. As despesas de alimentos no projeto são feitas a partir do quantitativo de usuários frequentando o espaço, este pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

A manutenção do material alimentício é feita semanalmente. A ocorrência específica contemplou não somente o usuário do projeto, mas impactou diretamente no grupo familiar. A ação imediata para sanar o problema relatado, resultou na montagem de uma cesta básica a partir do material no projeto, a partir da compreensão da gravidade e da necessidade da situação.

“Quando aconteceu esse episódio da mãe dizer que não tinha o que comer, eu liguei para a secretaria e falei que iria está retirando do nosso estoque, fiz uma cesta e entreguei. Porque era uma coisa bem rápida, porque até eu seguir aquele procedimento todo burocrático, é aquela coisa, a fome não espera, se fosse alguma outra coisa dava pra fazer essa coisa mais formalizada” (Agente A, 2022).

Esses casos vivenciados não se deram apenas com uma família. Durante a pandemia do COVID-19, a distribuição de cestas básicas foi intensificada mediante a suspensão das atividades presenciais que exigiam o momento. Com os alimentos que chegavam ao projeto, foram montadas cestas e distribuídas às famílias das crianças e adolescentes do projeto. No entanto, os problemas provocados pela falta de alimentos não são exclusivos do bairro, neste aspecto, priorizavam famílias mais vulneráveis da falta de subsistência alimentícia. Nesse sentido, a pobreza como fator de uma sociedade desigual expõe uma série de problemas, assim, alguns desses problemas podem ser identificados dentro mesmo do projeto.

Um fator muito importante na identificação das facetas da pobreza e dos problemas relacionados aos problemas vivenciados pelas crianças e adolescentes é o ato de ouvir, em proporcionar às crianças em ser escutado. A atenção à criança e adolescente proporciona a esse público a importância como sujeito.

“A gente sempre procura está dando o melhor para eles, aquele carinho, está escutando, está dando aquela atenção, porque notamos isso, aquela necessidade de ser escutado, de ser notado, de se achar importante. Tem criança e adolescente que às vezes tem receio de chegar e abraçar (Agente A, 2022)”.

Os trabalhos de escutas se constituem como uma das principais ações desenvolvidas pelos agentes para identificação de muitos problemas atrelado a realidade dos sujeitos, como destaca a orientadora social “Trabalhar com crianças que são vulneráveis, é preciso ter muito malabarismo, tem que compreender. Quando você é paciente, saber ouvir, eles chegam e se abrem” (Agente C, 2022).

A compreensão da situação de vulnerabilidade das crianças e adolescentes que frequentam resulta concepção de dever a partir do trabalho conjunto com a finalidade de assegurar a proteção desses sujeitos

“Todos nós somos responsáveis, não vou jogar a responsabilidade só para os pais, nem para prefeitura, e nem para secretaria de assistência porque é um trabalho em conjunto, é o trabalho da assistência, é o trabalho do projeto em si e dos funcionários e é um trabalho da família e da comunidade (Agente C, 2022)”.

De acordo com o ECA, prevê no Art. 4º a integral responsabilidade do Estado, da família e da sociedade a proteção dos sujeitos quanto a integridade em Dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

A vulnerabilidade pode ser estendida não somente pelas questões materiais, mas também a afetividade e a falta de incentivo “muitas dessas crianças e adolescentes são carentes de afeto e falta de incentivo para eles estarem e ir em busca dos seus objetivos” (Agente B, 2022). Assim, o trabalho que parte da abordagem da realidade do próprio sujeito é imprescritível levando em consideração o conhecimento do próprio sujeito

“(...) então a gente é flexível, vamos trabalhando de acordo com, por exemplo, está falando só palavras pejorativas, a gente volta e vamos trabalhar em cima daquilo ali. Porque não adianta a gente trabalhar só coisas que estão distantes da realidade deles, se não fica chato” (Agente C, 2022).

Santos (2010) destaca que é necessário sair da monocultura do conhecimento hegemônico e promover a relação de saberes, entre o científico e os outros saberes, a fim de superar a redução e exclusão dos conhecimentos produzido pelos sujeitos, no qual está ligado ao processo excludente estrutural (político e cultural).

Assim, a partir dos diferentes discursos dos sujeitos que atuam com as crianças e adolescentes no projeto social, evidenciam-se as diferentes realidades, concepções e

visões de mundo em sua subjetividade. Castro e Abramovay (2002) salientam que as novas análises sobre vulnerabilidade social buscam compreender as subjetividades e contextos sociais dos diferentes grupos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a atuação do projeto social no combate à pobreza entre crianças e adolescentes em Caxias – MA. A partir das diferentes perspectivas e discursos dos sujeitos diretamente envolvidos com o projeto, foi possível compreender a importância histórica da socialização, entendida como um processo contínuo ao longo da vida, fruto da interação em diversos contextos.

No âmbito infanto-juvenil, as privações materiais, simbólicas, culturais e relacionais constituem desvantagens significativas para a integração social bem-sucedida. A realidade da pobreza tende a perpetuar a insuficiência na aquisição de valores e competências exigidos pela sociedade e pelas instituições intermediárias. Esse contexto contribui para a marginalização social dos sujeitos, resultando em carências, limitações e interrupções no acesso a recursos essenciais, o que culmina em violações de direitos e na exclusão de crianças e adolescentes do exercício pleno da cidadania.

As condições materiais são fundamentais para o bem-estar; contudo, a pobreza infantil não se restringe a esse aspecto. O acesso a diversos recursos é crucial para o exercício dos direitos fundamentais, variando em significado para cada criança e adolescente. A noção de pobreza abordada neste estudo considera as ações e relações no espaço. O funcionamento do projeto social vai além das burocracias e da estrutura hierárquica de um programa, sendo moldado também pelo poder das relações que podem configurar e subalternizar os conhecimentos provenientes dos participantes.

Historicamente, as percepções sobre a infância, especialmente a dos mais pobres, associavam essas crianças ao mundo do crime, resultando em constantes violações de direitos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Em 1990, com a participação de movimentos sociais, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assegurando a proteção integral e reconhecendo o dever do Estado, da família e da sociedade em garantir os direitos das crianças e adolescentes.

Este estudo buscou demonstrar as principais concepções dos sujeitos que atuam diretamente com as crianças e adolescentes, evidenciando como o processo educacional

em espaços não escolares impacta a vida dos participantes por meio das atividades desenvolvidas. Assim, ficou claro que a atuação do projeto social se baseia na identificação das vulnerabilidades e fragilidades enfrentadas pelos jovens, atuando preventivamente para evitar a efetivação de violações de direitos.

Portanto, as análises realizadas confirmam a relevância de intervenções sociais que visem não apenas a mitigação das privações materiais, mas também a promoção de um ambiente de socialização e desenvolvimento integral para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, Jair Andrade de; MORAIS, Gabriel Alves de Sampaio; CRUZ, Mércia Santos. Estudo da pobreza multidimensional no Estado do Ceará. *Revista Ciências Administrativas*, [S. l.], v. 19, n. 1, pp. 85-120, 2014. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/3360>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica** nº 12. 435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8. 742, de 7 de setembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 25 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. **Cadernos de pesquisa**, p. 143-176, 2002.

CODES, Ana Luiza Machado. Modelagem de Equações Estruturais: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, BA, Brasil, 2008.

MENDONÇA, Maria Helena Magalhães. O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. S113-S120, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção multicultural da igualdade e da diferença. Oficina do CES, Centro de Estudos Sociais, Coimbra: janeiro, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (Org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: **Cortez**, 2010.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Pobreza Infantil: Factos, Interpretações e Desafios Políticos; In: SARMENTO, Manuel Jacinto & VEIGA, Fatima (Org). *Pobreza Infantil: Realidades, Desafios, Propostas*. V.N. Famalicão: Edições Húmus, 2010. pp. 179-191.

SARMENTO, Manuel Jacinto; TREVISAN, Gabriel. A crise social desenhada pelas crianças: imaginação e conhecimento social. **Educar em revista**, p. 17-34, 2017.

SILVA, Maria Ozanira et al. A pobreza no Brasil e na Argentina: dimensão e políticas de enfrentamento. *Revista de Políticas Públicas*, v. 11, n. 2, p. 171-194, 2007.

SILVA, Raniella Orquiza; NETO, Waldemiro Peterle; CASSUCE, Francisco Carlos da Cunha Trabalho infantil e pobreza: uma análise no contexto de recessão econômica brasileira. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 40, 2017.

UNICEF. Pobreza infantil monetária no Brasil: Impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes. UNICEF março, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/17881/file/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

A OBRIGATORIEDADE DO ENSINO DE "HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA": A FORMULAÇÃO DA LEI Nº 10.639/2003 REVISITADA A PARTIR DO MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

The mandatory teaching of 'afro-brazilian history and culture': revisiting the formulation of law no. 10.639/2003 through the advocacy coalition framework

Caroline Fortunato Andrade

<http://lattes.cnpq.br/3078531248130782>

<https://orcid.org/0000-0001-5084-5536>

Wellington da Silva Pereira

<http://lattes.cnpq.br/9850421106930587>

<https://orcid.org/0000-0002-7305-1672>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e54980

RESUMO

O artigo tem como objetivo discutir a etapa de formulação do ciclo de políticas públicas para compreender o processo percorrido pela Lei 10.639/2003, mostrando que sua trajetória se iniciou como proposta de um movimento social e obteve a sua promulgação após a Conferência de Durban, em 2001. Essa lei, cujo ciclo de formulação será discutido, determinou que os currículos de ensino no Brasil passassem a incluir, obrigatoriamente, a temática "História e Cultura Afro-Brasileira". Por meio do acompanhamento do ciclo de tratativas prévio à promulgação da lei foi possível observar os tramites na instauração de uma política, bem como as vertentes que precisaram ser discutidas e avaliadas antes da sua criação. Como orientação metodológica, a pesquisa se guiou pelo Modelo de Coalizão de Defesa a partir do qual foram destacados dois atores-chave, o Movimento Negro e a Conferência de Durban, considerados como principais responsáveis pelo processo que culminou com a promulgação da Lei 10.639/2003 como uma política pública de base educacional preocupada em resgatar elementos da história afro-brasileira que possam ajudar na construção de ambientes antirracistas no país.

Palavras-chave: Lei 10.639/2003; Ciclo de Políticas Públicas; Formulação; Modelo de Coalizão de Defesa.

ABSTRACT

The aim of this article is to discuss the formulation stage of the public policy cycle in order to understand the process followed by Law 10.639/2003, showing that its trajectory began as a proposal by a social movement and was enacted after the Durban Conference in 2001. This law, whose formulation cycle will be discussed, determined that the school and academic curriculum in Brazil should include the subject of “Afro-Brazilian History and Culture”. By following the cycle of negotiations prior to the enactment of the law, it was possible to observe the procedures for setting up a policy, as well as the aspects that needed to be discussed and evaluated before it was created. As a methodological guideline, the research was guided by the Defense Coalition Model, from which two key players were highlighted: the Black Movement and the Durban Conference, considered to be the main players responsible for the process that culminated in the enactment of Law 10.639/2003 as an educational-based public policy concerned with recovering elements of Afro-Brazilian history that could help build anti-racist environments in the country.

Keywords: Law 10,639/2003; Public Policy Cycle; Formulation; Defense Coalition Model.

1 INTRODUÇÃO

O Movimento Negro e a Conferência de Durban desempenharam papéis fundamentais na formulação da Lei 10.639/2003. Enquanto o Movimento Negro articulava demandas históricas por reconhecimento e igualdade racial, organizando eventos como as Marchas Zumbi+10 e contribuindo com propostas concretas, a Conferência de Durban, realizada em 2001, trouxe peso político e legitimidade internacional às pautas antirracistas. Nesse contexto, a atuação coordenada desses atores foi essencial para impulsionar a tramitação da lei no Brasil, fortalecendo o compromisso do país em adotar Políticas Públicas que enfrentassem o racismo estrutural e promovessem a inclusão social. Essa convergência exemplifica como esforços locais e internacionais podem se complementar na luta por direitos.

Em 2003, o Brasil sancionou uma lei que tornou obrigatória a inclusão da temática "História e Cultura Afro-Brasileira" nos currículos escolares. Este artigo analisa a etapa de formulação da Lei 10.639/2003, destacando sua origem em um movimento social e sua promulgação após a Conferência de Durban, em 2001. Esse ciclo revela os trâmites envolvidos na criação de uma política e as questões que precisaram ser debatidas antes da sua formalização.

Gomes (2002, p. 44) discorre sobre a necessidade de discutir e buscar formas de incluir a identidade negra na educação, um esforço que vai além de discursos e leituras, propondo novas abordagens para requalificar o "discurso sobre a escola como um direito social" (GOMES, 2002, p.44). Nesse contexto, as Políticas Públicas educacionais são essenciais, pois não apenas promovem a inclusão e o ensino, mas também abordam as desigualdades raciais e sociais que persistem no Brasil.

Dois governos foram fundamentais para que a questão do racismo fosse reconhecida como pauta importante no Brasil. O presidente Fernando Henrique Cardoso, que reuniu uma comissão para participar da III Conferência de Durban e das comissões preparatórias, e, posteriormente, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, à frente do governo quando a Lei 10.639 foi criada. Ambos os movimentos foram essenciais para que as ações fossem efetivamente colocadas em prática. A participação ativa na Conferência de Durban, bem como a criação da lei, foram viabilizadas por uma política de governo, não de Estado.

Seguindo uma ordem cronológica, Pereira (2017) argumenta que a questão do ensino de história e cultura afro-brasileira nos currículos escolares já havia sido levantada pela comunidade negra muito antes da Conferência de Durban. Em 1995, o Movimento Negro de Pernambuco entregou a proposta "História da África" ao deputado Humberto Costa, o que representou um avanço nesse processo. No entanto, o projeto foi interrompido devido à não reeleição do deputado. Posteriormente, na gestão do deputado federal Ben-Hur Ferreira (1999-2000, 2002-2003), o secretário Edson Cardoso reabriu a proposta e obteve um sinal positivo para sua continuidade.

O Modelo de Coalizão de Defesa permite analisar o papel do Movimento Negro e da Conferência de Durban como atores centrais na promulgação da Lei 10.639/2003. Essa abordagem destaca como valores compartilhados e ações coordenadas podem transformar demandas sociais em Políticas Públicas efetivas.

2 O PAPEL DE ATORES CHAVES NA PERSPECTIVA DO MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

O modelo tradicional utilizado no âmbito das análises de Políticas Públicas chama-se ciclo de Políticas Públicas. Ele contém as seguintes fases: agenda, formulação,

implementação e avaliação (Saraiva,2006). Além do modelo sistemático tradicional, existem os modelos analíticos fundamentais para teorizar os objetos de estudo, tal como eles também ajudam a propor estudos sobre uma determinada política pública.

Segundo Secchi (2013, p.02), “uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública”. As Políticas Públicas são instauradas pelo governo que está no poder. Políticas essas que têm a finalidade de atender as demandas que surgem em determinados grupos sociais. O Estado, por sua vez, tem o poder de fazer as leis e o seu cumprimento, visando atingir as metas do governo e assim buscar contribuições que solucionem os problemas, sejam eles domésticos ou externos (SECCHI, 2013).

A análise teórica do Modelo de Coalizão de Defesa insere-se como uma das abordagens mais relevantes para compreender a interação de atores chave na formulação de Políticas Públicas. Nesse contexto, sua aplicação ao caso da Lei 10.639/2003 revela as dinâmicas entre movimentos sociais, instituições e o governo. O primeiro, por volta da década de 1980, foi o de Múltiplos Fluxos, apresentado por John Kingdom. Segundo o autor, o problema passa a adentrar na agenda quando o fluxo de problema, o fluxo de soluções e os contextos políticos se relacionam de alguma forma, possibilitando uma “janela de oportunidade” e, conseqüentemente, o problema social seja reconhecido pelo governo. (KINGDON, 1994 p. 181).

Ainda na década de 1980, o Modelo do Equilíbrio Pontuado, proposto pelos autores Baumgartner e Jones, consiste na verificação e entendimento tanto das razões quanto das decisões para que as tomadas de decisão sejam realizadas a partir da verificação de quais Políticas Públicas serão abordadas e executadas.

E no final da década de 1980 o Modelo de Coalizão de Defesa surge, tendo seu início Sabatier (1988) e, posteriormente, em 1993 passa por atualizações e colaborações dos autores Jenkins-Smith e Weible.

A teoria do modelo de coalizão de defesa é considerada uma das principais abordagens da análise de Políticas Públicas. Como apontado anteriormente ela surge por volta da década de 1980 através dos estudos de Paul Armand Sabatier e Hank Jenkins-

Smith, sendo explorado por mais pesquisadores ao longo das décadas. No Brasil o MCD se difundiu mais após os anos 2000.

Como traz Carvalho (2019, p. 20), essa abordagem:

tem se apresentado como um ótimo arcabouço teórico para os estudos desenvolvidos no campo das políticas públicas. Suas bases, que transitam entre diversas outras teorias e abordagens, lhe dão sustentação para a iluminação da realidade das políticas públicas e para a contínua evolução e revisão da teoria, realizada por seus principais autores, a partir de seus insights e das críticas de seus pares. (CARVALHO, 2019, p. 20)

Os atores-chave que fazem parte do processo de coalizão de defesa não se encontram apenas no ciclo de implementação, como acontecia com maior frequência no início do uso do MCD. Essa era justamente uma das críticas feitas a essa teoria, visto que, no processo de formulação de políticas, os atores-chave são cruciais para que questões sejam expostas e a partir daí se encontrem maneiras de solucioná-las. Dessa forma, o MCD “em si é parte de uma crítica feita às teorias que entendem o processo de *policymaking* (elaboração de políticas) como um conjunto de “estágios heurísticos” - tal como é a abordagem do Policy Cycle, conhecida no Brasil como Ciclo de Políticas Públicas” (CARVALHO, 2019, p.21).

Como definição para o termo coalizões, Sabatier (1988, p. 139) traz em seus primeiros estudos que:

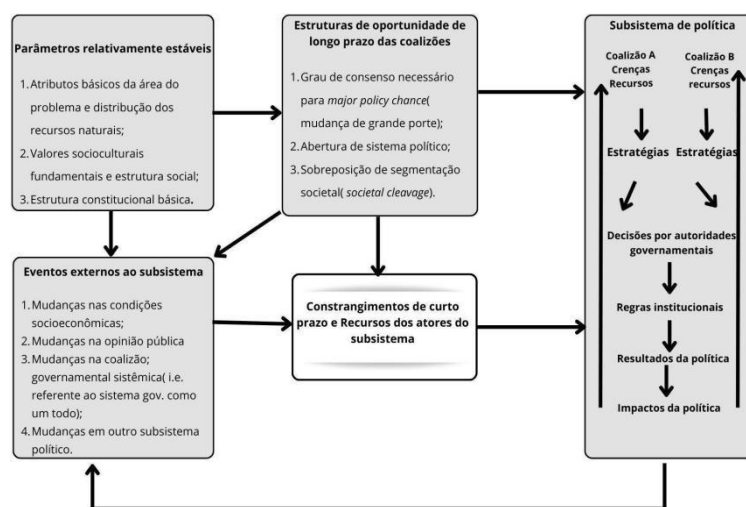
Depois de considerar várias alternativas, cheguei à conclusão de que o meio mais útil para agregar atores, a fim de compreender a mudança política em longos períodos de tempo, é por meio de “coalizões de defesa”. Estas coalizões são formadas por pessoas de diversas posições (eleitos e agentes oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham de valores básicos, suposições causais e percepções acerca de problemas- e que apresentam um grau de atividades coordenadas ao longo do tempo.

Após a versão original no MCD, em 1988, o modelo vem sendo aperfeiçoado desde então através da análise da aplicação empírica realizada pelos autores em diversos estudos. Esse aperfeiçoamento partiu da preocupação dos autores em realizar o mapeamento dos estudos referentes ao modelo em diversas partes do mundo, que

resultou em uma versão aprimorada que com uma base empírica de diversas áreas. Possibilitando que através dessa base e aperfeiçoamento, ao ocorrer uma análise de processo de uma política pública houvesse um suporte com elementos necessários.

O Modelo de Coalizão de Defesa é um modelo teórico utilizado para análise das Políticas Públicas e compreensão do processo político. O subsistema de políticas é a unidade de análise principal para compreender os processos políticos. Sendo que, dentro desses subsistemas, assume-se que os indivíduos podem ser agregados em uma ou mais coalizões de defesa que compartilham um conjunto de crenças, de maneira que apresentam um grau de atividades coordenadas ao longo do tempo.

Além de trazer um diagrama do Modelo de Coalizão de Defesa traduzido e adaptado de Jenkins-Smith, Carvalho (2019, p. 39) explica a sua formulação, que tem como principal objetivo esmiuçar como ocorre o processo político.



Fonte: Traduzido e adaptado de JENKINS-SMITH et al. (2014)

Os dois grandes blocos da esquerda representam os conjuntos de elementos do sistema geral. Esse sistema influencia por fora os subsistemas de política, em contrapartida, são influenciados pelas devolutivas dos subsistemas mediante as suas tomadas de decisão. Os dois blocos do meio representam os atores e as coalizões formadas por eles. O último esquema representa como ocorre o processo.

O Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) reflete atores chave que compartilham de um interesse em comum, podendo resultar em Políticas Públicas ou programas

governamentais. Nesse caso, em específico, o objeto de estudo se refere à Lei 10.639/2003, uma política pública resultante da ação dos seguintes atores relevantes identificados na pesquisa: Movimento Negro e Conferência de Durban. Para que os interesses desses atores fossem postos em prática foi preciso um terceiro ator, não menos importante, o Estado.

A mobilização em torno das políticas públicas para a Lei 10.639/2003 começou com a participação de diversos atores (movimento negro, sociedade civil, população brasileira, líderes de governos), e só então, depois da Conferência de Durban, foi articulada politicamente e, posteriormente, instituída no Brasil. Ou seja, o Modelo de Coalizão de Defesa esteve presente no início da reivindicação e mobilização acerca dessa pauta, visto que, segundo Vicente (2015), seguiram alguns pressupostos metodológicos: a maioria empregou a análise documental (audiências públicas) e entrevistas para a coleta de dados, e, para organizar e compreender os dados coletados, a técnica da análise de conteúdo prevaleceu sobre as outras técnicas de análise de dados.

Isso porque “a produção de políticas públicas pode ser resultado de processos que também ocorrem em espaços desterritorializados, como encontros, fóruns e cúpulas internacionais” (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 15). Deixando cada vez mais evidente que a transferência de políticas está presente nos espaços transnacionais onde esses formuladores de políticas podem interagir, construir, legitimar ideias, modelos e instrumentos de ação política.

Mesmo não sendo colocado em destaque na conjuntura do MCD para criação dessa política pública, o Estado, especificamente na figura do Deputado Federal Ben-Hur, retomou a proposta apresentada pelo Movimento Negro de Pernambuco, sendo responsável por seus trâmites no Congresso. Essa proposta estava engavetada, já que o Deputado que a recebeu não se reelegeu. Dessa forma, um ator político corroborou para que uma proposta apresentada por um movimento social fosse encaminhada para que se começasse o processo de elaboração de uma política pública.

A interação entre os atores-chave da coalizão de defesa resultou no fomento da Lei 10.639/2003 e, posteriormente, na sua promulgação. Visto que enquanto o movimento negro teve uma atuação importantíssima iniciando o processo de desenho da lei, a Conferência de Durban foi responsável por sua promulgação, contribuindo com

seu peso institucional e sua representatividade perante o debate referente às questões de igualdade racial, direitos humanos e justiça social. Para o povo negro, a promulgação da Lei 10.639/2003 representou em um marco histórico, garantindo o reconhecimento e valorização da cultura afro-brasileira, além de promover a inclusão do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira no currículo escolar.

Não à toa que é importante registrar que nessa Conferência a delegação do movimento negro brasileiro foi a maior dentre as que estiveram presentes no evento e teve um papel fundamental nas discussões que lá ocorreram.

2.1 Políticas Públicas e seus ciclos

Como mencionado anteriormente, as teorias surgiram a partir da necessidade de melhorar a eficácia e eficiência das Políticas Públicas, além de buscar lidar com os desafios complexos e em constante mudança enfrentados pelos governos. Tendo como modelo tradicional o ciclo de Políticas Públicas e modelos analíticos fundamentais como as coalizões de defesa.

Pode-se argumentar que uma política pública se refere, portanto, a uma corrente de decisões públicas que irão manter um equilíbrio social ou então orientar acerca de variáveis de diferentes espectros que possam mudar uma dada realidade. Porém, se no processo de desenho de uma política pública não houver uma racionalidade transparente, não será possível ter um maior grau de confiança acerca dos resultados e das consequências que podem se derivar a partir da implementação da política.

As Políticas Públicas seguem um ciclo clássico composto por quatro etapas principais: agenda, formulação, implementação e avaliação. Cada etapa desempenha um papel crucial na criação e no acompanhamento de políticas que respondam a demandas sociais. Para além desse modelo, abordagens como o Modelo de Coalizão de Defesa permitem compreender as interações entre atores-chave e subsistemas políticos, destacando como ideias e crenças moldam decisões públicas. Essas perspectivas teóricas oferecem um arcabouço essencial para entender o processo de formulação da Lei 10.639/2003. Pode-se resumir uma política pública:

como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável

independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Saraiva (2006) identifica que na América Latina os ciclos de Políticas Públicas acabam por necessitar de um empenho maior em termos de suas especificações. Por isso, elenca o ciclo de uma política pública a partir de 7 etapas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação, conforme se especifica na Tabela 1.

QUADRO 1 - Ciclo de Políticas Públicas

Agenda	Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir <i>status</i> de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.
Elaboração	Consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.
Formulação	Inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
Implementação	É constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para colocar em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la
Execução	É o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É colocação em prática efetiva da política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise

	da burocracia.
Acompanhamento	É o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.
Avaliação	Consiste na mensuração e análise, <i>a posteriori</i> , dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Adaptado do texto de Saraiva (2006, p. 34 e 35).

Os debates a respeito de uma política pública necessitam de um viés plural para que as demandas sejam atendidas da maneira mais abrangente possível. E além de envolver os governos na criação de uma política pública, faz-se necessária a participação da sociedade civil, destacadamente de diferentes instituições e de movimentos sociais. Quanto mais plurais essas discussões, mais elas contribuirão para que a implementação de Políticas Públicas esteja mais próxima às reais necessidades da população afetada pela política.

2.2 Formulação de uma lei e a importância dessa etapa

A formulação de Políticas Públicas abrange dois elementos fundamentais que, segundo Capella (2018, p. 98), são a definição da agenda e a definição de alternativas. Ao observarem os estudos de Políticas Públicas, eles se iniciam pela etapa de formulação, na qual são tomadas algumas decisões preliminares que precedem a formalização da política. É neste estágio que se identificam possíveis problemas e já são propostas as alternativas de soluções. É uma etapa estratégica, justamente por ser relevante no desenho efetivo de uma política.

A área de Políticas Públicas, desde o seu surgimento, é descrita como um campo de atuação que busca resolver o mais variado espectro de problemas presentes na sociedade. Ou seja, desde o início dessa área, os estudos estiveram voltados a investigar

problemas que os governos estivessem enfrentando. Gelinski e Seibel (2008, p. 229) trazem os tipos da política pública e como elas podem ser classificadas:

1. Distributivas: refere-se àquelas que beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido conflito;
2. Redistributivas: que impõem restrições ou perdas a determinados grupos, pela qual tem um elevado grau de conflito;
3. Regulatórias: são as que envolvem burocracias, grupos de interesses na definição de ordens, proibições e regulamentações constitutivas, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política;
4. Constitutivas: ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias.

Os possíveis caminhos que os formuladores de políticas irão seguir estão impreterivelmente ligados ao desenho da política e aos instrumentos utilizados. Para compreender como ocorre o papel dos atores no ciclo de formulação no âmbito das Políticas Públicas, foram desenvolvidas as chamadas *policy subsystems* (subsistemas), que nada mais são do que subunidades de análise do sistema político.

Os subsistemas são assim denominados na literatura da ciência política por ocuparem um espaço intermediário entre o macrosistema (macro *policy systems*), no qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela, e os microsistemas (micro *policy systems*), que envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público (CAPELLA, 2018, p. 98).

De acordo com Secchi (2020, p.145) a abordagem argumentativa propõe soluções referentes a Políticas Públicas para que seja possível planejar e organizar fóruns de PP; mediar e facilitar reuniões; relatar as discussões e mapear os argumentos. Sob a ótica dessa abordagem permite-se analisar as soluções, tendo em vista que, o diagnóstico e a definição do problema (*problem analysis*) decifrados através da análise de soluções (*solution analysis*).

Importante resgatar os atores a partir do Modelo de Coalizão de Defesa, especificamente, o Movimento Negro e a Conferência de Durban, para reforçar a importância da etapa da formulação de uma política pública. Conforme Souza (2006) as Políticas Públicas devem ser vistas como um conjunto de subsistemas que respondem a eventos externos, onde cada um desses subsistemas dentro de uma política pública é composto por diversas coalizões de defesa, diferenciando-se por conta de suas ideias, crenças e recursos disponíveis.

Por conta dos atores de coalizão de defesa ocorreu o processo de formulação da Lei nº 10.639/2003. Visto que foi uma proposta enviada por um movimento social à Câmara, ocorrendo uma morosidade do processo de tramitação, onde foi possível observar o progresso e instauração da lei após a Conferência de Durban. Para que esta política pública educacional fosse efetivada, a influência dos atores no ciclo de Políticas Públicas e a atuação dos subsistemas foram cruciais. Além disso, a atuação dos atores de coalizão impulsionou a formulação da Lei 10.639/2003, deixando evidente como os atores podem influenciar no processo de formulação das Políticas Públicas, exatamente como ocorreu na lei que determina o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nos currículos escolares.

3 A CONTRIBUIÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO PARA CRIAÇÃO DA LEI 10.639/2003

O Movimento Negro desempenhou um papel central na formulação da Lei 10.639/2003, articulando demandas históricas e propondo iniciativas como o projeto “História da África”, entregue ao Deputado Humberto Costa. Apesar de obstáculos iniciais, como o arquivamento do projeto, a mobilização continuou com lideranças como o deputado Ben-Hur Ferreira, que retomou a proposta. Além disso, eventos como as Marchas Zumbi+10 reforçaram a pressão por Políticas Públicas de combate ao racismo, evidenciando o protagonismo da militância negra na construção de avanços legislativos e educacionais no Brasil.

A luta dos movimentos sociais para que a pauta étnico-racial fizesse parte do governo já vinha sendo debatida e reivindicada desde o século passado. Em 1995, logo

após a mobilização que comemorou o tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial foi entregue ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. O foco desse documento estava na demanda de que o racismo fosse encarado pelo governo e, que ele tomasse medidas para melhor solucionar essa questão – histórica e estruturalmente impregnada na sociedade.

As Marchas Zumbi +10, a III Conferência Mundial contra o Racismo 92001), realizada em Durban, e as pré-conferências estaduais e nacional foram marcos cruciais na implementação de políticas afirmativas.

Em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu um debate a respeito de Políticas Públicas educacionais de forma mais efetiva no âmbito do governo federal. Tendo como consequência a Lei 10.639, em janeiro de 2003, juntamente com a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, no Ministério de Educação. Sendo que, além da lei sancionada, houve o parecer CNE/CP 03/2004 e a Resolução CNE/CP 01/2004, que foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação. Além disso, de acordo com Gomes (2011):

Ambos regulamentam e instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Em 2009, é lançado pelo Ministério da Educação e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Implementação das referidas diretrizes curriculares (GOMES, 2011, p. 143).

O Movimento Negro vem sendo, desde os anos 2000, um destaque como sujeito político, possibilitando debates e mudanças em diversos setores, inclusive no governo. Como traz Gomes (2011), essa luta obteve resultados positivos “como, por exemplo, o processo de implementação de políticas e práticas de ações afirmativas voltadas para população negra” (GOMES, 2011, p. 135). Entretanto, o Movimento Negro emergiu no Brasil desde a década de 1970, descartando-se dos demais movimentos sociais existentes nesse período por conta do seu foco em construir uma nova narrativa a respeito da trajetória negra brasileira. Visando negar a história tida como oficial e, que era contada como sendo a única e verdadeira. Portanto, pode-se afirmar que:

O movimento negro, no Brasil, conquanto sujeito político, tem sido o principal responsável pelo reconhecimento do direito à educação para a população negra, pelos questionamentos ao currículo escolar no que se refere ao material didático que apresenta imagens estereotipadas sobre o negro, pela inclusão da temática racial na formação de professores(as), pela atual inclusão da história da África e da cultura afro-brasileira nos currículos escolares e pelas políticas de ação afirmativa nas suas mais diferentes modalidades. (GOMES, 2011, p.137).

Dessa forma, foi possível compreender a persistência da luta do Movimento Negro na busca pela promoção da igualdade racial e pelo reconhecimento da contribuição histórica e cultural da população negra no Brasil. A Lei 10.639/2003 foi um marco nesse processo. Entretanto, ela evidencia a necessidade perene de políticas públicas e ações afirmativas na construção de uma sociedade inclusiva.

4 CONFERÊNCIA DE DURBAN

Assim como o Movimento Negro, a Conferência de Durban foi um dos atores-chaves no processo de criação da Lei 10.639/2003. Ela contribui para acelerar a promulgação da lei e para evidenciar a importância de se discutir acerca da desigualdade étnico racial por meio de uma política educacional no Brasil.

A Conferência de Durban esteve alinhada ao interesse do Brasil em buscar alternativas para poder agregar melhorias para o país e sua população, de modo a combater desigualdades históricas e promover a inclusão social. Ao participar desse fórum internacional, o Brasil se comprometeu a implementar políticas e legislações que fortalecessem a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, reconhecendo a importância de enfrentar os desafios relacionados à discriminação racial e às desigualdades socioeconômicas. Nesse contexto, a promulgação da Lei 10.639/2003 foi uma resposta concreta aos compromissos assumidos pelo Brasil em Durban.

No Brasil, a promulgação da lei ocorreu através da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban (2001). A Declaração resultante da Conferência foi assinada pelos diversos países presentes, bem como pelo Brasil com a promulgação da Lei nº 10.639 (BRASIL, 2003) tornando obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-brasileira.

A Conferência de Durban foi de grande importância e possui relevância por ter sido a primeira a reconhecer os danos causados pelo racismo aos africanos, afrodescendente, asiáticos, povos indígenas e estrangeiros. Reunindo cerca de 170 países, ela ocorreu na África do Sul, entre 21 de agosto a 8 de setembro de 2001, em meio a dificuldades enfrentadas, principalmente, por conta das divergências em chegar a um comum acordo a respeito dos assuntos abordados nas discussões.

O principal objetivo dessa Conferência foi discutir as implicações e responsabilidades acerca do racismo. Discussão essa que possibilitou o reconhecimento das consequências negativas que a colonização ocasionou, sendo que, abordar questões que se referem ao período colonial foi e permanece sendo de suma importância para reconhecer e reverter os danos causados por ela.

A contribuição que a Conferência de Durban representou para o Brasil, com o intuito de desenvolvimento, reparação histórica e desigualdades, é de grande relevância. Isso porque ela proporcionou a construção de uma nova narrativa para a população, principalmente para as pessoas invisibilizadas na sociedade por meio da instauração de Políticas Públicas voltadas para o povo negro. Sendo que essa nova narrativa incorpora a tentativa de reparação do sentimento de exclusão presentes nessas populações.

A III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban (2001) resultou na criação da Lei nº 10.639 (BRASIL, 2003) que tornou obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-brasileira.

Reconhecemos que o colonialismo levou ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e que os africanos e afrodescendentes, os povos de origem asiática e os povos indígenas foram vítimas do colonialismo e continuam a ser vítimas de suas consequências[sic]. Reconhecemos o sofrimento causado pelo colonialismo e afirmamos que, onde e quando quer que tenham ocorrido, devem ser condenados e sua recorrência prevenida. Ainda lamentamos que os efeitos e a persistência dessas estruturas e práticas estejam entre os fatores que contribuem para a continuidade das desigualdades sociais e econômicas em muitas partes do mundo ainda hoje (ONU, 2001, p. 12).

A nº Lei 10.639/2003 e suas diretrizes não foram elaboradas nem deveriam ser implementadas apenas com o intuito de inserir o conteúdo de História e Cultura afro-brasileira e africana nas escolas. Mas, sim ser utilizada como um instrumento para

mitigar as desigualdades sofridas pelas minorias, buscando desconstruir um país que não inclui a população negra e indígena de forma digna na sociedade, promovendo recorrentemente a exclusão social. Quanto a isso, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana afirmam que:

É preciso ter clareza que o Art. 26A acrescido à Lei 9.634/1996 provoca bem mais do que inclusão de novos conteúdos, exige que se repense relações étnico-raciais, sociais, pedagógicas, procedimentos de ensino, condições oferecidas para aprendizagem, objetos táticos, e explícitos da educação oferecida pelas escolas (CNE/CP 0003/2004- Ministério de Educação Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, 2004, p. 08).

Assim como abordam Silva; Gomes; Regis (2018,p. 21), “ao afirmar a diversidade, a lei oferece subsídios para o questionamento das relações étnico- raciais na sociedade brasileira, na qual a desigualdade entre negros e brancos é um elemento estruturante da realidade social”. A Lei nº 10.639/2003 é, portanto, um dos instrumentos utilizados para promover o combate à desigualdade étnico-racial no Brasil.

5 O PERCURSO DE APROVAÇÃO DA LEI 10.639/2003

A Lei 10.639/2003 altera a Lei nº 9.394/1996, a qual se referia às diretrizes e bases da educação nacional, e passa a incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da História e Cultura Afro-Brasileira e dá outras providências. Entre os artigos apresentados, dois foram aprovados: 26-A e 79-B.

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil. § 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.

Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como 'Dia Nacional da Consciência Negra'. Art. 2o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Além dos artigos acima, houve dois Vetos. O § 3o Art. 26-A e Art. 79-A. No § 3o do art. 26-A, acrescido pelo projeto à Lei nº 9.394, de 1996. A qual se refere às disciplinas de História e Cultura do Brasil e Educação Artístico, registrando que pelo menos 10% do conteúdo programado para o ensino médio, anual ou semestral, abordasse essa temática.

As disciplinas História do Brasil e Educação Artística, no ensino médio, deverão dedicar, pelo menos, dez por cento de seu conteúdo programático anual ou semestral à temática referida nesta Lei.

Razões do veto:

... Parece evidente que o § 3º do novo art. 26-A da Lei nº 9.394, de 1996, percorre caminho contrário daquele traçado pela Constituição e seguido pelo **caput** do art. 26 transcrito, pois, ao descer ao detalhamento de obrigar, no ensino médio, a dedicação de dez por cento de seu conteúdo programático à temática mencionada, o referido parágrafo não atende ao interesse público consubstanciado na exigência de se observar, na fixação dos currículos mínimos de base nacional, os valores sociais e culturais das diversas regiões e localidades de nosso país....

No Art. 79-A, acrescido pelo projeto à Lei nº 9.394, de 1996, que se refere:

Os cursos de capacitação para professores deverão contar com a participação de entidades do movimento afro-brasileiro, das universidades e de outras instituições de pesquisa pertinentes à matéria."

Razões do veto:

O art. 79-A, acrescido pelo projeto à Lei nº 9.394, de 1996, preceitua que os cursos de capacitação para professores deverão contar com a participação de entidades do movimento afro-brasileiro, das universidades e de outras instituições de pesquisa pertinentes à matéria.

Verifica-se que a Lei nº 9.394, de 1996, não disciplina e nem tampouco faz menção, em nenhum de seus artigos, a cursos de capacitação para professores. O art. 79-A, portanto, estaria a romper a unidade de conteúdo da citada lei e, conseqüentemente[sic], estaria contrariando norma de interesse público da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo a qual a lei não conterá matéria estranha a seu objeto (art. 7º, inciso II).

Entretanto, os vetos ocorreram porque o poder executivo argumentou que essa obrigatoriedade contrariava os princípios da Constituição Federal, inclusive do próprio artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Ou seja, se não houvesse alteração, isso contribuiria para uma padronização excessiva dos currículos escolares, excluindo a diversidade cultural e regional do Brasil.

Após a aprovação, através do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, o Ministério de Educação (MEC) foi o órgão responsável por distribuir o Plano Nacional de Educação para todos os sistemas de ensino. E, para que esse processo ocorresse de maneira efetiva, foram elaboradas diretrizes para nortear a aplicabilidade da lei. Diretrizes essas que instrumentalizam a implementação dos artigos acrescidos à Lei nº 9.394/1996 para a sua eficácia, conforme será apresentado no próximo subitem.

6 PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA LEI 10.639/2003 E SEU EFEITO NA LUTA CONTRA A DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL

A temática "História e Cultura Afro-Brasileira" como obrigatoriedade no currículo oficial da Rede de Ensino surge como projeto de Lei nº 259, em 1999, quando foi apresentado pelos Deputados Federais Sr.^a Ester Grossi e Sr. Ben-Hur Ferreira. O projeto dispunha "sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo oficial da Rede de Ensino, da temática "História e Cultura Afro-brasileira" e dá outras providências." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p.03).

O projeto mencionado busca restaurar uma contribuição efetiva para o povo negro brasileiro, tendo em vista que a desigualdade racial existente no Brasil, onde a população negra é desvalorizada e inferiorizada por uma parte considerável da sociedade. Por essa razão o Deputado Humberto Costa, autor do projeto de Lei nº 259/99, buscou a implementação do Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira nos currículos escolares.

A trajetória de como ocorreu todo o processo de tramitação da lei na Câmara dos Deputados e no Congresso até sua aprovação é aqui apresentada, e assim procura-se

compreender o que está por trás da tomada de decisão para que uma lei viesse a ser instituída no Brasil.

O relatório teve como autores os Deputados Ester Grossi e Ben-Hur Ferreira e como o relator, o Deputado Evandro Milhomen, em 17 de agosto de 1999. A então Presidenta da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, a Deputada Maria Elvira, solicitou ao Presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer, a publicação da referida proposta e do parecer a ela oferecido.

A redação final do projeto de Lei nº 259 foi realizada em 12 de março de 2002, assinada pelo Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Deputado Ney Lopes. O primeiro- secretário Severino Cavalcante encaminhou em 05 de abril de 2002 o projeto de lei para ser submetido à apreciação do Senado Federal.

O quadro 2 sintetiza a trajetória do projeto de Lei nº259/99 na Câmara dos Deputados de modo a propiciar uma melhor compreensão a respeito da evolução de sua trajetória, indicando-se locais, datas e conteúdo que foi apresentado durante o prazo de tramitação.

Durante o ano de 1999 o Projeto de Lei nº 259 foi apresentado ao plenário e à Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Ele foi aprovado unanimemente nas sessões nas quais foi apresentado. Entretanto, foi solicitado pela Sr.^a Presidenta da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, Maria Elvira, que se apresentasse emendas para o referido projeto, porém até a data limite não houve a entrega. As emendas solicitadas foram entregues apenas em 16 de junho de 1999, obtendo um parecer favorável do relator, dep. Evandro Mihomen.

QUADRO 2 - Tramitação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 259

<u>Plenário</u>	11/03/99	Fala da autora, apresentando o Projeto
<u>Mesa</u>		Despacho: As Comissões de Educação, Cultura e Desporto; e de Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54) - (-Art. 24, 11).

<u>Plenário</u>	15/04/99	É lido e vai para impressão DCD 20/03/99 pág. 10942 col. 02.
<u>Comissão de Educação, Cultura e Desporto</u>	06/05/99	Distribuição ao relator, Dep. Evandro Milhomen.
<u>Comissão de Educação, Cultura e Desporto</u>	12/05/99	Prazo para apresentação de emendas: 5 sessões
<u>Comissão de Educação, Cultura e Desporto</u>	19/05/99	Não foram apresentadas emendas.
<u>Comissão de Educação, Cultura e Desporto</u>	16/06/99	Parecer favorável do relator, Dep. Evandro Milhomen.
<u>Comissão de Educação, Cultura e Desporto</u>	17/08/99	Aprovado por unanimidade o parecer favorável do relator, Dep. Evandro Milhomen. (PL 259/99).
<u>Comissão de Educação, Cultura e Desporto</u>	19/08/99	Encaminhamento à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Em 17 de agosto de 1999 a Deputada e Presidenta da Comissão de Educação, Cultura e Desporto Maria Elvira encaminha o Projeto de Lei nº 259/99 para ser aprovado pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer. Após ser aceito pela Câmara foi realizado outro pedido de emendas, através de cinco sessões, esgotado o prazo e não foram entregues. As emendas solicitadas auxiliam na compreensão da lei para que o seu processo de outorga seja o mais imparcial possível, já que é preciso que haja uma votação entre os deputados para a aprovação de uma lei. Em 25 de setembro de 2001, as emendas foram entregues e aprovadas.

QUADRO 3 – 2ª etapa da Tramitação do projeto de Lei nº 259

<u>Comissão de Constituição e Justiça e de Redação</u>	24/04/00	Distribuição ao relator, Dep. André Benassi
<u>Comissão de Constituição e</u>	02/05/00	Prazo para apresentação de

<u>Justiça e de Redação</u>		emendas: 5 sessões
<u>Comissão de Constituição e Justiça e de Redação</u>	10/05/00	Não foram apresentadas emendas.
<u>Comissão de Constituição e Justiça e de Redação</u>	25/09/01	Parecer do relator, Dep. André Benassi, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com emenda.
<u>Comissão de Constituição e Justiça e de Redação</u>	08/11/01	Aprovado por unanimidade o parecer do relator, Dep. André Benassi, pela Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa, com emenda.

Após um longo processo, o projeto de Lei nº 259/99 é apresentado na Câmara dos Deputados, com a PL 259/99. Contendo I- o projeto inicial; II- na Comissão de Educação, Cultural e Desporto: termo de recebimento de emendas, parecer do relator, parecer da Comissão; III- na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação: termo de recebimento de emendas, parecer do relator, parecer da Comissão e emenda adotada pela Comissão.

QUADRO 4 – Apresentação na Câmara dos Deputados

Mesa (Artigo 24, Inciso 11 Do Ri)	08/11/01	É lido e vai para impressão, já com os pareceres da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, pela aprovação; e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com emenda. (PL 259/99).
<u>Mesa</u>	11/12/01	Prazo para apresentação de recurso 132, § 2º do RI (5 sessões) de: 11/12/01 a 18/02/02.

<u>Mesa</u>	19/02/02	Of. SGM-P 17/02, à CCJR, encaminhando este projeto para elaboração da redação final, nos termos do artigo 58, parágrafo quarto e artigo 24, II do RI.
<u>Comissão de Constituição e Justiça e de Redação</u>	12/03/02	Aprovação unânime da redação final, oferecida pelo relator, Dep. Aldir Cabral. (PL. 259-C/99)
<u>Mesa</u>		Remessa ao SF, através do Of. PS-GSE/

A proposta foi revisada e encaminhada pelo Senador Mozarildo Cavalcanti, Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados para o Presidente da República, em 18 de dezembro de 2002, o Projeto de Lei da Câmara nº 17, de 2002 (PL nº 259/99), que alterou a Lei nº 9.394/96, estabelecendo as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.

O Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em 9 de janeiro de 2003, decreta e sanciona a Lei nº 10.639/2003 para incluir a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências, vetando parcialmente a lei.

O presidente convocou uma comissão para relatar o veto. Sendo composta por quatro membros do Congresso Nacional, sendo elas: Dep. Gilmar Machado, Dep. Celcita Pinheiro, Dep. Sandra Rosado e Dep. José Linhares. Após a determinação dos artigos que serão vetados (indicados anteriormente), ocorre a promulgação da Lei nº 10.639/2003.

Após se proceder com o levantamento bibliográfico com o intuito de compreender como ocorreu o processo de formulação da Lei nº 10.639/2003, localizou-se o documento presente no Lexlm, página do Legislativo. A revisão bibliográfica constatou que uma proposta foi enviada pelo Movimento Negro de Pernambuco com a temática de História e Cultura Afro-Brasileira, reafirmando a luta do grupo contra a desigualdade racial existente no país.

Através do documento encontrado alcançou-se camadas que até então estavam camufladas na pesquisa. O documento em questão foi um projeto de lei, a Lei nº 259/99, por meio de uma proposta entregue pelo Movimento Negro de Pernambuco ao Deputado Federal Humberto Costa, mas que depois foi engavetada porque ele não se reelegeu. Porém, foi posteriormente retomada pelos Dep. Federais Ben Hur Ferreira e Ester Grossi. A Lei nº 10.639/2003 decorreu, portanto, de uma tramitação da Lei nº 259/1999.

Para que uma política pública educacional fosse efetivada houve uma série de etapas. O papel dos atores de coalizões de defesa foi o pilar para a formulação e instauração da Lei nº 10.639/2003. As políticas públicas têm como objetivo ser instauradas a partir da demanda da população e através de um movimento social e uma Conferência Internacional condizente com os interesses internos e externos do país, a lei foi criada.

A Lei 10.639/2003 inspirou a realização da pesquisa apresentada neste artigo por partir-se do pressuposto que ela era a primeira versão, e a partir da pesquisa observou-se as camadas, sendo possível compreender as camadas que envolviam esse processo. Contatando que a primeira versão havia sido um projeto apresentado pelo Movimento Negro de Pernambuco, e posteriormente levada a Câmara dos Deputados como uma proposta de Lei nº 259/99.

7 CONCLUSÕES

A Lei 10.639/2003 representa um marco no enfrentamento das desigualdades raciais ao valorizar a história e a cultura afro-brasileira no currículo escolar. Contudo, seus desafios de implementação evidenciam a necessidade de Políticas Públicas mais robustas e de contínuos esforços para promover uma educação antirracista. Para o futuro, é essencial fortalecer programas de formação docente, ampliar o alcance da Lei e garantir sua aplicação em todas as regiões do Brasil. Assim, a legislação pode contribuir de forma efetiva para a construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

A tramitação da nº Lei 10.639/2003 ocorria de maneira morosa na Câmara dos Deputados. Um ponto observado foi o não cumprimento dos prazos determinados para entrega das emendas solicitadas tanto pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto

quanto pela Câmara dos Deputados. Um segundo ponto foi a demora na qual ocorriam as reuniões para se discutir o projeto e o terceiro o tempo de tramitação, tanto na Comissão de Educação, Cultura e Desporto quanto na Câmara dos Deputados.

Após a Conferência de Durban, onde foi assinada a Declaração reconhecendo que por conta da colonização houve discriminação racial que persistiu e resultou nas desigualdades econômicas e raciais, o processo de tramitação da Lei nº 259/99 deixou de ser moroso e caminhou de maneira mais efetiva resultando da promulgação.

A preocupação que pairava sobre esses vetos se restringia principalmente ao fato de que o Brasil é um país pluriétnico e multicultural. Sendo assim, precisa-se avaliar e levar em consideração essas questões para não beneficiar apenas um grupo em detrimento de outro

Desde o seu início com a proposta do Movimento Negro de Pernambuco até a promulgação da Lei nº 10.639/2003, a luta contra a desigualdade racial e a sua importância norteou todo processo. Os atores de coalizão de defesa demonstraram a relevância de se abordar essa temática em um país que foi afetado por conta da colonização portuguesa que se sustentou por meio da exploração de povos indígenas e de negros africanos que foram escravizados, sendo que as consequências desse fato histórico persistem até hoje. Os esforços e a trajetória do Movimento negro na Luta contra a desigualdade racial e a Conferência de Durban promoveram uma discussão sistematizada a respeito do assunto, cobrando posicionamentos e com apoio de outros países presentes signatários de uma declaração em que se comprometiam em abordar essa problemática de acordo com a sua política interna.

O artigo abordou o processo de formulação da lei para avaliar que esse ciclo de política pública reflete o que a pesquisa buscou abordar, o trajeto pelo qual o projeto de “História e Cultura” percorreu até tornar-se uma lei. Justamente como ocorreu na tramitação da lei nº 259/99, os vetos e as sessões solicitando emendas demonstram como esse ciclo de políticas públicas impacta no produto final da lei, já que nessa etapa se faz necessário avaliar todas as camadas existentes.

Além da formulação, utilizou-se a abordagem argumentativa na análise de soluções. Dentre os eventos que possibilitaram essa análise estão: os fóruns de pré-

Conferência de Durban, tanto nacionais quanto estaduais, a marcha zumbi+10 e aproximação entre o movimento negro e governo.

Para que o combate à desigualdade racial no Brasil seja efetivo, o trabalho em conjunto precisa ser realizado. Trabalho esse que ocorre na medida em que alguns interesses do governo estiveram alinhados com os atores da sociedade civil em prol da memória e direitos da população negra, tornou-se possível a criação de uma política educacional pública que garantisse a necessidade de tratar temas históricos e culturais relacionados ao povo negro no Brasil. Sabe-se que a luta contra a desigualdade racial brasileira não foi solucionada com a criação da lei 10.639/2003. Porém, o movimento que proporcionou a sua homologação demonstra que o recontar da história que destaque e inclua o papel e mazelas enfrentadas pelo povo negro importa e deve ser uma ação permanente que fortaleça a luta contra o racismo, o qual ainda perdura de forma estruturante no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: [inserir data].

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 259, de 1999.**

CARVALHO, José Maurício Avilla. **Educação em disputa: uma análise sobre os conflitos decorrentes da reforma do ensino médio no Brasil sob o prisma do modelo de coalizão de defesa.** 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas.** Brasília: Enap, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **CNE/CP 0003/2004 - Ministério de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.** 2004.

GOMES, Nilma. **Educação e identidade negra.** In: I COLÓQUIO NEIA. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

GOMES, Nilma. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: OUANE, Adama et al. **Educação antirracista:**

caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03. Brasília: MEC/BID/UNESCO, 2005. p. 39-62.

GOMES, Nilma. O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, abr. 2011.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1-2, p. 227-240, abr./out. 2008.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.

PEREIRA, Amilcar Araujo. O movimento negro brasileiro e a Lei nº 10.639/2003: da criação aos desafios para implementação. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 23, jan./abr. 2017.

SILVA, Paulo Vinicius Baptista; GOMES, Nilma Lino; REGIS, Kátia. A proposta e seus objetivos. In: **Educação das relações étnico-raciais: o estado da arte**. Curitiba: NEAB-UFPR, 2018.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 13-32, mar. 2017.

ONU. **Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata: Declaração e Programa de Ação**. Durban, 8 de setembro de 2001.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SAVAIRA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: _____. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VICENTE, Victor Manuel. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-222.

AVANÇOS E DESAFIOS DO SISTEMA BRAILLE, COMO FORMATO ACESSÍVEL, NO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E MATERIAL DIDÁTICO - PNLD

*Advances and challenges of the braille system, as an accessible format, in the national
book and teaching material program – PNLD*

Autor¹

Ricardo Allan de Carvalho Rodrigues
<http://lattes.cnpq.br/2513427821173080>
<https://orcid.org/0000-0003-4814-1358>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e53432

RESUMO

Esta pesquisa visou refletir sobre a oferta da acessibilidade pelo Sistema Braille nas obras didáticas e paradidáticas, no âmbito do Programa Nacional do Livro e Material Didático – PNLD, distribuídas a estudantes cegos na rede regular. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, a partir de editais do Programa, marcos legais da inclusão, registrados no site do Ministério da Educação e em suas autarquias, além da consulta em pesquisas acadêmicas correlatas, sendo analisados sob a perspectiva qualitativa e quantitativa. Entre suas conclusões, o estudo identificou que a oferta do Sistema Braille no PNLD acompanhou de forma assíncrona a evolução dos marcos legais da inclusão pelo país, afetando a distribuição final do material pedagógico ao estudante cego e, portanto, impactando na qualidade de sua educação, progressão e permanência na escola. Verificou-se também que a continuidade da oferta do braille no PNLD depende, entre outras razões, da consolidação da distribuição do livro em Sistema Braille, como política de estado permanente. Esta deve estar articulada, de forma inerente e simultânea, ao desenvolvimento de outras políticas públicas, que contemplem também a formação continuada de professores, apoio aos centros públicos de produção de livros e complementos em braille, disponibilização de tecnologias assistivas próprias para a prática do Sistema pelos estudantes cegos, etc. Faz-se, principalmente, urgente que a política vigente do PNLD seja qualificada, de maneira que não haja mais atrasos na distribuição de livros, a fim de que o estudante cego receba o material didático e paradidático no início do ano letivo. Do contrário, compromete-se não só o desenvolvimento da política pública de acessibilidade ao livro, mas também reforça-se a exclusão da pessoa cega em seu processo de formação educacional, profissional e cidadã.

Palavras-chave: Sistema Braille. Deficiência visual. Livro didático. Inclusão.

¹ último grau acadêmico, instituição em que trabalha, endereço postal, ORCID e e-mail

ABSTRACT

This research aimed to reflect on the provision of accessibility by the Braille System in didactic and paradidactic works, within the scope of the National Book and Teaching Material Program – PNLD, distributed to blind students in the regular network. This is a documentary and bibliographical research, based on the Program's notices, legal frameworks for inclusion, registered on the website of the Ministry of Education and its authorities, in addition to consultation in related academic research, being analyzed from a qualitative and quantitative perspective. Among its conclusions, the study identified that the offer of the Braille System in the PNLD asynchronously followed the evolution of legal inclusion frameworks across the country, affecting the final distribution of educational material to blind students and, therefore, impacting the quality of their education, progression and retention at school. It was also found that the continuity of the Braille offering in the PNLD depends, among other reasons, on the consolidation of book distribution in the Braille System, as a permanent state policy. This must be linked, inherently and simultaneously, to the development of other public policies, which also include the continued training of teachers, support for public centers for the production of books and supplements in Braille, provision of assistive technologies suitable for practicing the System by blind students, etc. It is, above all, urgent that the current PNLD policy be qualified, so that there are no more delays in the distribution of books, so that blind students receive teaching and para-teaching material at the beginning of the school year. Otherwise, it compromises not only the development of public policy on book accessibility but also reinforces the exclusion of blind people in their educational, professional, and civic training process.

Keywords : Braille system. Visual impairment. Textbook. Inclusion.

INTRODUÇÃO

A oferta do Sistema Braille na educação brasileira de estudantes cegos é oficialmente celebrada no dia 8 de abril de 1854, em alusão à data de nascimento de José Alvares de Azevedo, primeiro professor cego, responsável por trazer o método para o país. Observa-se que o livro no formato do Sistema Braille, apesar do avanço das tecnologias assistivas, sobretudo digitais, ainda se constitui como um dos principais meios para a formação acadêmica, cultural e cidadã de estudantes cegos, matriculados em escolas regulares.

No entanto, mesmo considerando toda a trajetória histórica de adoção, normalização e difusão desse Sistema na produção e distribuição de livros didáticos e paradidáticos, pelas políticas públicas federais, promotoras de acessibilidade pedagógica

da educação de pessoas cegas, observa-se que a sua oferta é caracterizada pela irregularidade ao longo do tempo. Nesse sentido, sua presença nas políticas públicas no Programa Nacional do Livro e Material Didático-PNLD é marcada por avanços e retrocessos que podem ajudar a explicar os impactos da reprovação e evasão no processo de inclusão de estudantes cegos nos sistemas de ensino.

Essa pesquisa visou refletir sobre a seguinte questão: como se caracteriza a oferta da acessibilidade pelo Sistema Braille nas obras adquiridas pelo Programa Nacional do Livro e Material Didático – PNLD? O Programa é desenvolvido pelo Ministério da Educação e sua autarquia, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e contempla a aquisição e a distribuição de obras didáticas, literárias aos alunos e professores, preferencialmente, cegos, surdocegos e com baixa visão extrema, matriculados nas escolas públicas de educação básica do país.

Para o alcance do objetivo geral, esta pesquisa percorreu os seguintes objetivos específicos em sua estruturação. Na primeira parte, são rememorados o percurso da adoção e produção do Sistema Braille no país, como material didático, por meio dos diversos atores que conformaram a rede de atendimento educacional ao estudante cego.

Nesse sentido, são abordados atores como o Instituto Benjamin Constant -IBC, as organizações sociais (entre elas, a Fundação Dorina Nowill), os centros de atendimento públicos, conhecidos como Centro de Apoio Pedagógico para Atendimento às Pessoas com Deficiência Visual - CAP e Núcleo de Apoio à Produção Braille - N APPB), entre outros. Essa seção finaliza seu percurso com a menção às diversas políticas públicas realizadas pelo governo federal para a difusão do Sistema Braille nos sistemas de ensino, anteriores à sua definitiva incorporação e disponibilização pelo Programa Nacional do Livro e Material Didático – PNLD.

O segundo objetivo específico tratado na pesquisa investigou a disponibilização do livro didático e paradidático, em formato acessível em braille, pelo Programa Nacional do Livro e Material Didático – PNLD. O recorte temporal para esta análise contempla o período compreendido entre 1999 e 2024, momento no qual o Sistema Braille é oficialmente incorporado, gradualmente, ao Programa, em razão da evolução dos marcos legais da inclusão no país, os quais também foram considerados neste estudo.

O referido Programa é executado pelo Ministério da Educação e sua autarquia, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. A distribuição de material nesse formato acessível variou ao longo da existência do Programa, em razão de fatores variados, como a adoção pelo país das convenções internacionais e de legislações próprias sobre a inclusão. Tais diretrizes refletiram em diferentes concepções políticas entre as gestões que assumiram a função executiva da Educação Especial no MEC, além de outras questões, que contemplam o avanço das novas tecnologias de informação, como os livros digitais falados.

Assim, buscou-se descrever e refletir sobre os diversos momentos que caracterizaram a distribuição de livros didáticos e paradidáticos, pelo PNLD, em formato acessível em braille para os estudantes cegos, matriculados nos sistemas regulares de ensino. A pesquisa também registra a memória do pesquisador, enquanto servidor público do Ministério da Educação, que atua no monitoramento e interlocução do Programa, desde 2008, na diretoria que conduz as políticas públicas da Educação Especial desse Ministério.

A metodologia adotada nessa investigação é documental e bibliográfica, porque investiga documentos referenciais, como os editais do livro didático e paradidático do FNDE e legislações federais sobre a inclusão escolar. Ademais, esse estudo também contemplou a análise de pesquisas acadêmicas sobre a distribuição do material em braille no PNLD, além de outros registros correlatos.

A análise dos dados deve ser considerada qualitativa e quantitativa. Assim, além de contemplar dados da distribuição de livros acessíveis em braille, as informações dos documentos e dados quantitativos encontrados foram refletidas à luz do diálogo entre o pensamento autoral e os encontrados nos diversos artigos acadêmicos pesquisados, sobre os temas abordados.

A importância dessa investigação ganha destaque ao considerar que o livro é um dos principais meios de acesso ao conhecimento científico e de formação de qualquer estudante na escola. Ainda que pese o avanço de novas tecnologias digitais de informação, em especial, representada pelo livro digital falado, a presença e leitura do braille em outros contextos sociais, fora da escola, consolida o Sistema como meio que colabora para a formação não só acadêmica, mas também cidadã para a pessoa cega.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Sobre o Sistema Braille e a sua incorporação nas políticas públicas do livro didático

O Sistema Braille constitui-se no principal código destinado à alfabetização e comunicação escrita de pessoas cegas. Lopes e Paloma (2022) citam que o Sistema é um conjunto de símbolos e sinais universais de leitura tátil e de escrita, utilizado por indivíduos cegos, criado, na França, por Louis Braille. Domingues et al. (2010) complementam ao descrever que o Sistema é constituído por 64 sinais, em relevo, cuja combinação representa as letras do alfabeto, os números, as vogais acentuadas, a pontuação, as notas musicais, os símbolos matemáticos e outros sinais gráficos.

Compreende-se, assim, que o braille é utilizado como recurso de tecnologia assistiva, voltado ao acesso ao conhecimento científico e cultural. Ademais, o Sistema também se destina à produção escrita autoral, por pessoas com deficiência visual, em destaque as pessoas cegas, contemplando também pessoas com baixa visão severa e pessoas surdocegas.

a cegueira é caracterizada quando a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica ou nos casos em que a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60 °; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores (Brasil, 2004).

Lemos e Cerqueira (2017) observam que a incorporação do Sistema Braille para a produção de material acessível, destinado a estudantes cegos no Brasil, historicamente, compreendeu três fases:

1854 a 1942 — em 1854, o Sistema Braille foi adotado no Imperial Instituto dos Meninos Cegos (hoje Instituto Benjamin Constant), sendo, assim, a primeira instituição na América Latina a utilizá-lo. Deve-se isso aos esforços de José Alvares de Azevedo, um jovem cego brasileiro que o havia aprendido na França.

1942 a 1963 — nesse período, verificaram-se algumas alterações na simbologia braille em uso no Brasil. Para atender à reforma ortográfica da língua portuguesa de 1942, o antigo alfabeto braille de origem francesa foi adaptado às novas necessidades de nossa língua, especialmente para a representação de símbolos indicativos de acentos diferenciais.

1963 a 1995 — os fatos marcantes desse período podem ser assim destacados: em 5 de janeiro de 1963, foi assinado um convênio luso-brasileiro, entre as mais importantes entidades dos dois países, para a padronização do braille integral (grau 1) e para a adoção, no Brasil, de símbolos do código de abreviaturas usado em Portugal.

Os três períodos referem-se a um recorte temporal sobre a adoção e a normatização do Sistema Braille no país. Para isso, o Instituto Benjamin Constant – IBC desempenhou papel fundamental, desde sua fundação, tornando-se o primeiro centro de referência de organização de políticas públicas de inclusão federal para educação de cegos, por meio da produção e da oferta e do acesso ao material didático/paradidático em braille.

Ao longo dos anos, outros centros públicos, filantrópicos e privados, especialistas no atendimento a estudantes cegos, se somaram ao IBC na produção e distribuição de obras e materiais didáticos, paradidáticos e complementares em braille. Esses atores, em razão de sua experiência, estariam presentes, posteriormente, nos editais do livro do PNLD.

Entre eles, cita-se a Fundação para o Livro do Cego no Brasil (mais tarde denominada Fundação Dorina Nowill), de caráter filantrópico. Ademais, faz-se a referência também aos Centros de Apoio Pedagógico para o Atendimento ao Deficiente Visual – CAP e aos Núcleos de Apoio à Produção Braille – NAPPB, vinculados às secretarias de educação de estados, municípios e do Distrito Federal, dentre outros.

A adaptação de livros didáticos, parcial ou integralmente, é uma atividade complexa, cuja realização para o atendimento das demandas municipais e/ou estaduais compete, principalmente, aos CAPS/NAPPBs, enquanto a produção em larga escala fica ao encargo de instituições especializadas, parceiras do MEC, como o Instituto Benjamin Constant e a Fundação Dorina Nowill (Costa e Dantas, 2017).

Glat (2007) observa que, até a década de 1950, não havia políticas destinadas à produção, aquisição e divulgação de livros e/ou materiais didáticos, voltados às pessoas com deficiência visual. Assim, por muito tempo, a presença e difusão do material didático em braille ainda se encontrava restrita aos centros de atendimento especializados, que, dentro de suas possibilidades, atuavam nessa distribuição, por conta própria ou por ações isoladas, articuladas com o apoio do Estado.

Tais centros se constituíram numa silenciosa rede de apoio, que interagiu entre si, em prol da produção e difusão de materiais didáticos e paradidáticos. Os materiais produzidos por esses locais seriam distribuídos às escolas públicas ou especializadas no atendimento educacional de cegos, suprimindo, assim, a falta de políticas públicas federais estruturadas para isso naquele período.

A primeira intervenção oficial do governo federal para estipular um padrão quanto à produção de material (cultural, literário e científico) no Sistema Braille aconteceu por meio da publicação da Lei n.º 4.169 (Brasil, 1962), que oficializa as convenções braille para uso na escrita e leitura dos cegos e o Código de Contrações e Abreviaturas Braille. Esse normativo legal representou um primeiro avanço em estabelecer que toda a produção escrita em braille deveria seguir as normas nacionais unificadas.

Apesar da existência desse marco legislativo, a referida legislação previa que sua aplicação deveria ocorrer de forma paulatina, pois não havia normatização do Sistema Braille para a expressão do código em todas as atividades acadêmicas e culturais, como, por exemplo, na expressão escrita em Língua Portuguesa, na matemática, informática, artes, etc. Dadas essas limitações nas normas de produção, a presença do braille nos livros didáticos encontrava, mais uma vez, barreiras à sua oferta universal.

Art. 1º São oficializadas e de uso obrigatório em todo o território nacional, as convenções Braille, para uso na escrita e leitura dos cegos e o Código de Contrações e Abreviaturas Braille, constantes da tabela anexa e aprovados pelo Congresso Brasileiro Pró-Abreviatura Braille, realizado no Instituto Benjamin Constant, na cidade do Rio de Janeiro, em dezembro de 1957.

Art. 2º A utilização do Código de Contrações e Abreviaturas Braille será feita gradativamente, cabendo ao Ministro da Educação e Cultura, ouvido o Instituto Benjamin Constant, baixar regulamento sobre prazos da obrigatoriedade a que se refere o artigo anterior e seu emprêgo nas revistas impressas pelo sistema Braille no Brasil, livros didáticos e obras de difusão cultural, literária ou científica... (Brasil, 1962).

Um dos primeiros movimentos para a produção e distribuição do livro em braille, enquanto política pública de estado, aconteceu em 1968, durante o II Congresso Brasileiro de Educação de Deficientes Visuais, em Brasília, no contexto da execução, isoladas e desarticuladas, das denominadas “campanhas educacionais nacionais”, promovidas pelo governo federal, destinadas à promoção da educação de segmentos estudantis de pessoas com deficiência. Segundo Cardoso e Martínez (2019), nesse evento, seus participantes solicitaram ao então Ministro da Educação, Tarso Dutra, que fossem editados livros escolares para o primário, em braille, sendo executados pela Comissão do Livro Técnico e Didático.

Essa comissão havia sido criada em 1968, e tinha como objetivo coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição do livro didático. Nesse contexto,

segundo os pesquisadores, a direção do comitê propôs cinco linhas de ação principais, a serem alcançadas por meio dessa campanha. Dessas diretrizes, resultou a primeira difusão do livro didático destinado aos cegos, indicado pelo Departamento Nacional de Educação, por meio da parceria entre a imprensa braille do IBC e da Fundação para o Livro do Cego no Brasil (Fundação Dorina Nowill).

A ação visava à distribuição gratuita às instituições especializadas, onde se concentrava a educação de estudantes cegos no momento, ainda sob uma perspectiva de uma educação de cegos assistencialista e segregacionista. No entanto, apesar de sua execução, o acesso ao material em braille por meio do livro didático não era consolidado como uma política pública, tratando-se apenas de um projeto de política pública (de período determinado), perdendo sua continuidade com o tempo.

Fulas (2017) registra que outra tentativa de promover a acessibilidade das pessoas cegas à leitura ocorreu por meio do Projeto de Lei n.º 96.553/85. O referido marco legal disciplinava a obrigatoriedade da reprodução, pelas editoras (públicas e privadas), em regime de proporcionalidade, de obras em caracteres braille, para uso exclusivo de cegos.

O objeto legislativo foi somente votado 10 anos depois, no novo Projeto de Lei n.º 9.045/95. O novo documento legal retirou, porém, a obrigatoriedade das editoras privadas, passando para a União a responsabilidade orçamentária pela aquisição e distribuição das obras em braille, o que de fato não aconteceu. Entretanto, a Lei n.º 9.610 - Lei dos Direitos Autorais (Brasil, 1998), determinou que as obras de uso exclusivo para deficientes visuais não constituíam ofensa aos direitos autorais, podendo então ser livremente produzidas sem o pagamento desse custo.

Apesar dessa iniciativa, não raro as pessoas cegas tinham que recorrer à justiça para adquirir o livro transcrito em braille junto às editoras. Em outros casos, a pessoa cega teria que comprar o livro em tinta, como condição para solicitar a disponibilização do arquivo em formato para produção em braille. Ainda de posse do arquivo com a transcrição do livro, as pessoas cegas tinham que pagar a reprodução da obra em braille ou, na melhor sorte, conseguir uma instituição pública ou filantrópica que se dispusesse à impressão gratuita.

A Fundação Dorina Nowill para Cegos era a principal imprensa braille do país a reproduzir os livros gratuitamente: bastava o cego solicitar o livro à fundação, que eles entravam em contato com a editora e produziam o exemplar impresso. No entanto, desde 2015, a Fundação Dorina não atende mais a esse tipo de solicitação. Segundo a fundação, com a redução do número de patrocinadores e mantenedores, não haveria mais condições financeiras de subsidiar a impressão gratuita dos livros acessíveis. Essa situação tem causado sérios prejuízos ao leitor cego, uma vez que as editoras não querem assumir tais custos extras. Resta ao cego exigir o cumprimento da lei, como foi feito por um psicólogo cego que entrou com um processo contra as editoras Companhia das Letras, Contexto e Grupo Gen para ter direito de receber os livros em formato digital, após ter adquirido a versão impressa. O processo levou quase seis anos para ser julgado, após sucessivos recursos por parte das editoras (Fulas, 2017).

Uma nova previsão da oferta do livro em braille nas políticas públicas de Estado ocorreu com a publicação da Lei n.º 10.753, de 30 de outubro de 2003, que instituiu a Política Nacional do Livro. Essa legislação, entretanto, ia além da mera previsão, e explicitava o dever do poder executivo federal em implementar programas anuais para manutenção e atualização do acervo de bibliotecas públicas, universitárias e escolares, incluídas obras no Sistema Braille.

Entretanto, mais uma vez, apesar da determinação da lei obrigar o governo e as editoras privadas a realizarem uma publicação mínima de suas obras em braille, essa medida, provavelmente, não era cumprida. Como mencionado, o pedido para a disponibilização do livro em braille à pessoa cega era pauta recorrente de apelo de pessoas físicas, organizações sociais, órgãos públicos fiscalizadores, dentre outros, junto ao poder judiciário.

Trata-se de Ação Civil Pública, interposta pelo Ministério Público Federal contra a União, objetivando a condenação desta em obrigação de fazer, consistente em disciplinar prazos e condições para que todas as editoras congêneres do País passem a publicar cota de suas obras em meio acessível às pessoas com deficiência visual (braille). Num primeiro momento, mantive o entendimento favorável ao acolhimento da pretensão recursal, fixando o prazo de 12 meses para que a recorrida implantasse as medidas do artigo 2º da Lei n.º 4.169/1962. 7. Mostra-se desrespeitosa a inércia estatal, uma vez que, apesar de o normativo legal estar presente no ordenamento jurídico pátrio desde 1962, até o presente momento não foram adotadas as medidas por ele exigidas (Brasil, 2006).

A cessão dos arquivos dos títulos das obras em tinta normalmente apenas ocorria, com muita dificuldade, aos centros produtores públicos (CAP/NAPPB) e privados (como a Fundação Dorina Nowill) de material em braille. Essas instituições, no entanto, nem sempre podiam arcar com recursos próprios para transcrição de todos os títulos solicitados pela comunidade escolar ou fora dela, como já visto, pois o estado se

isentava de custear essa produção, limitando mais uma vez, como no passado, o acesso da pessoa cega ao livro acessível.

As edições de livros em Braille no Brasil não são significativas. Os deficientes visuais não têm opções suficientes de autores e títulos e a solução para esse problema parece estar longe, pelo menos enquanto perdurar o desinteresse do mercado editorial. As editoras comerciais poderiam investir nesse segmento, mas não o fazem por medo de comprometer o seu lucro. Alegam que as máquinas para esse tipo de impressão são muito caras. As escolas especializadas na educação de cegos, por sua vez, reclamam a falta de livros para atender a expressiva demanda. Os títulos infantis são raros e, até recentemente, antes da imposição da lei, as editoras se recusavam a ceder seus títulos à transcrição em Braille às poucas escolas que se dedicam à educação de cegos no Brasil (Dias, 2024).

A assunção do Estado em produzir e distribuir obras em braille, como política pública, continuou parcialmente ignorada durante anos. Esse processo, em realidade, ocorreu gradualmente e paralelo à evolução, adesão e elaboração pelo país aos marcos legais da inclusão, como a Declaração de Salamanca em 1994, discutida e aprovada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Além desses marcos legais, outros contribuíram para a consolidação da oferta do braille no livro didático, como forma de acesso pedagógico, para sua inclusão.

Entre elas, podemos nos referir às diretrizes do Decreto n.º 6.949 de 2009 (Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007), dentre outros. Essa, por sua vez, inspirou e culminou na elaboração da Política da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, criada pelo Ministério da Educação, em 2008. Nela, é ressaltado que, entre os princípios que norteiam a inclusão de pessoas cegas, está o dever do Estado em promover o aprendizado do Sistema Braille.

Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo:

a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares (Brasil, 2009).

Em 2013, por meio da Lei n.º 12.796, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 — LDB foi atualizada, prevendo que os sistemas de ensino deveriam assegurar recursos educativos para atender às peculiaridades da clientela de educação especial. Também em 2013, o Brasil foi signatário do Tratado de Marraqueche, firmado no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, uma agência das Nações Unidas.

O Tratado foi promulgado pelo Decreto n.º 9.522, de 8 de outubro de 2018, com status de emenda constitucional, e regulamentado pelo Decreto n.º 10.882, de 3 de dezembro de 2021. Com isso, o embate entre a questão do direito autoral, quanto ao acesso e à cessão de obras para sua transcrição em braille, foi finalmente superado.

Art. 1º Este Decreto regulamenta o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, promulgado pelo Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018, para dispor sobre o processo administrativo de reconhecimento e de fiscalização de entidades autorizadas a realizarem o intercâmbio transfronteiriço e a importação de exemplares em formatos acessíveis, e as obrigações relativas a medidas tecnológicas de proteção, ao respeito à privacidade e à cooperação (Brasil, 2021).

A Lei n.º 13.146 de 2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI), consolidou o entendimento da inclusão como direito da pessoa com deficiência. Esse marco legal fixou o dever do Estado em oferecer suas próprias publicações também em formato acessível. Ademais, essa legislação criou medidas de segurança para se fazer cumprir, ao estabelecer o impedimento das editoras privadas de participarem das licitações de compras de livros pelo poder público, se as mesmas não ofertassem os mesmos títulos vendidos em tinta para pessoas videntes em formatos acessíveis, como o braille e o formato digital, destinados às pessoas cegas, em geral.

Art. 68. O poder público deve adotar mecanismos de incentivo à produção, à edição, à difusão, à distribuição e à comercialização de livros em formatos acessíveis, inclusive em publicações da administração pública ou financiadas com recursos públicos, com vistas a garantir à pessoa com deficiência o direito de acesso à leitura, à informação e à comunicação.

§ 1º Nos editais de compras de livros, inclusive para o abastecimento ou a atualização de acervos de bibliotecas em todos os níveis e modalidades de educação e de bibliotecas públicas, o poder público deverá adotar cláusulas de impedimento à participação de editoras que não ofertem sua produção também em formatos acessíveis (Brasil, 2015).

A vigência de tais marcos legais, possivelmente, deveria trazer impacto direto no PNLD, ao criar um amparo legal para determinar que a compra de livros em tinta para alunos videntes deveria também ser acompanhada pela disponibilização, pelas editoras contratadas, de livros em formato acessível braille, para estudantes com deficiência visual. As mesas de negociações entre editoras e o FNDE, no âmbito do Programa, assim, ganharam novo impulso, a favor de consolidar o acesso ao livro didático em braille ou em formato digital por estudantes cegos.

As mudanças nas leis a favor da garantia da disponibilização do livro em braille não trouxeram impactos imediatos no PNLD. Somente no final do século XX e, principalmente, nas duas primeiras décadas do século XXI, como será aqui abordado, houve uma progressiva (frisa-se, não imediata) incorporação da transcrição, produção e distribuição em livros em Braille a estudantes cegos. Até 2018, três anos após a aprovação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, nem todos os títulos adquiridos em tinta no PNLD eram transcritos em braille, quando destinados aos estudantes cegos.

Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (NUP 23546.003180/2024-03) descrevem que, entre 1958 e 1998, o Instituto Benjamin Constant — IBC promoveu a distribuição de somente 13 títulos em formato braille à rede regular, em sua maioria obras paradidáticas, voltadas à educação fundamental. No entanto, os dados fornecidos pelo Instituto não deixam claro o alcance da distribuição dessa produção, quanto ao número de escolas e alunos beneficiados.

As informações obtidas também não são nítidas sobre a rede (federal, estadual, municipal) a que foi feita a distribuição, se para alunos em sala de aula comum ou salas exclusivas, ou se a distribuição contemplou somente os estudantes cegos atendidos no próprio IBC. De tais informações, podemos inferir que nesse período havia ainda um grande déficit quanto ao acesso ao livro em braille entre os estudantes cegos do país, nas escolas comuns ou especializadas, pelas políticas públicas do governo federal.

Todas as políticas públicas do governo federal que anteciparam e as que são concorrentes à presença do Sistema Braille no PNLD são, ao longo do tempo, caracterizadas pelo constante déficit quanto ao acesso ao livro acessível nesse formato pelo estudante cego. Junto a esse atraso, podemos inferir sobre os impactos causados

pela ausência do material adaptado para o aprendizado, seja na educação, formação cultural, etc.

Quando questionada se costuma encontrar livros acessíveis, a “Estudante 5” disse em tom de constatação: “Rapaz... Só no instituto”. Os depoimentos indicam que a falta de incentivo e de material literário apropriado prejudica consideravelmente o desenvolvimento desse público no que diz respeito ao acesso à educação, cultura e informação (Moreira, 2023).

Essa diferença pode ainda ser maior, se considerarmos a oferta da educação para cegos entre a rede de educação nos estados ou nos municípios, de modo a potencializar as desigualdades da educação também entre as pessoas cegas entre os estados, municípios e as regiões do país. A pesquisa levanta, como hipótese, que, nesse período, essa distribuição, portanto, deveria ser à parte ou complementar à distribuição dos títulos oferecidos pelo IBC, por meio da produção de centros públicos dos entes federados e por instituições filantrópicas/privadas, conveniadas ou não às secretarias de educação locais.

A partir das próximas seções, essa pesquisa se propõe a analisar como foi disponibilizada a acessibilidade, pelo Sistema Braille, nas políticas públicas do Programa Nacional do Livro Didático — PNLD, voltadas à educação e inclusão de pessoas cegas. Para isso, foi considerado o recorte temporal entre 1999 e 2024, período no qual o livro em braille é paulatinamente incorporado no Programa, segundo o registro nos editais do PNLD, fornecidos pelo FNDE e em outras fontes que tratam sobre o assunto.

3. METODOLOGIA

A primeira etapa da metodologia definiu a pergunta, que trata do objetivo geral da pesquisa: como ocorreu a oferta da acessibilidade pelo Sistema Braille nas obras didáticas, paradidáticas no âmbito do Programa Nacional do Livro e Material Didático — PNLD, distribuídas a estudantes cegos, matriculados na rede regular de ensino? Este estudo utiliza o procedimento de revisão bibliográfica e documental (Sá-Silva et al., 2009), ao analisar a questão, à luz dos documentos abordados. Os registros analisados tiveram como base inicial os editais do Programa Nacional do Livro — PNLD e do

Programa Nacional da Biblioteca Escolar — PNBE (posteriormente unificado ao PNLD), registrados no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, publicados entre 2006 e 2024, disponíveis para consulta no site dessa autarquia.

Foram também realizadas pesquisas nas páginas do Ministério da Educação, na Secretaria de Educação Especial — SEESP, posteriormente, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão — SECADI, responsáveis pela condução das políticas públicas de inclusão. Ademais, foram consultadas as páginas eletrônicas do Instituto Benjamin Constant — IBC, para coletar outras informações disponíveis sobre o Programa.

Leis e decretos que orientam a inclusão de pessoas com deficiência também foram abordados, para o contraste com os editais do PNLD. Complementarmente, houve também a análise de outras referências, adquiridas mediante requerimento de Lei de Acesso à Informação — LAI (além de outros canais, como o e-mail da Diretoria de Educação Especial do MEC), para a obtenção mais precisa sobre os dados relativos à distribuição de livros em braille pelo PNLD no período de 1999 a 2005.

A análise realizada sobre os dados obtidos deve ser considerada sob a perspectiva da abordagem qualitativa e quantitativa (Schneider et al., 2017), ao avaliar as informações procedentes de fontes documentais e de dados estatísticos. Nesse sentido, foi considerado o diálogo da interpretação do autor da pesquisa com estudos disponíveis na plataforma como Sucupira, SciELO, dentre outras plataformas que compartilham estudos acadêmicos.

A seguir, foi realizada a seleção dos descritores que orientaram a fundamentação teórica desta investigação e ajudaram a traçar a análise e um breve panorama sobre a incorporação do Sistema Braille na educação brasileira, como: braille, livro didático, deficiência visual, inclusão, dentre outros. Os descritores foram relacionados a pesquisas sobre a evolução das políticas públicas para estudantes cegos e com a adesão do país aos marcos legais da inclusão, que culminaram na incorporação progressiva do Sistema Braille no PNLD.

Na segunda parte, serão feitas considerações sobre os desafios para a continuidade da presença do Sistema Braille na produção e distribuição de livros didáticos e paradidáticos pelo Programa Nacional do Livro e Material Didático —

PNLD a estudantes cegos nas salas de aula comuns. O objetivo é analisar a trajetória da adoção do braille no Programa, identificando a evolução da distribuição universal desse formato em comparação aos títulos em tinta distribuídos aos alunos videntes. Ademais, pretende-se refletir sobre os desafios que a continuidade da oferta desse formato acessível enfrenta nas políticas públicas de acesso ao livro didático e paradidático por estudantes cegos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A primeira fase da oferta do Sistema Braille na produção de material didático no PNLD aconteceu de maneira restrita. Santos et al. (2014) descrevem que o ano de 1999 marca a estreia da produção de títulos didáticos em braille, vinculados ao PNLD. Segundo os autores, no convênio firmado entre o FNDE e o IBC, 20 livros didáticos foram adaptados e transcritos para atender, experimentalmente, alunos cegos matriculados na rede regular de ensino.

O processo evidenciou alguns obstáculos, principalmente no que dizia respeito à leitura e à escrita no Sistema Braille, uma vez que as normas da Grafia Braille para a Língua Portuguesa seriam atualizadas apenas em 2002. Os autores refletem ainda que, no ano 2000, com o apoio da tecnologia denominada Programa Braille Fácil (tecnologia que converte textos digitais em caracteres braille), o IBC produziu 90 títulos de livros didáticos dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 4º ano), adaptados, transcritos e impressos em braille.

O programa Braille Fácil foi criado entre os anos 1998 e 2000 pelo professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) José Antônio dos Santos Borges e seu assistente Geraldo José Chagas Júnior. Trata-se de um editor de texto integrado a um mecanismo automatizado de transcrição em braille. Desde sua criação, o Braille Fácil vem passando por frequentes atualizações. A versão mais recente, a 3.4, elaborada entre os anos 2008 e 2009, traz compatibilidade com outros novos programas, como o Musibraille, para transcrição de partituras musicais, e o Monet, que gera arquivos com representações gráficas para serem reproduzidos em impressoras braille computadorizadas (Cerqueira, Pinheiro e Ferreira, 2014).

Em 2003, em parceria com a Fundação Dorina Nowill, o IBC produziu 128 títulos, abrangendo todo o Ensino Fundamental. Além dos livros didáticos, a partir

desse ano, o Programa passou a incluir também livros paradidáticos, somando mais 70 títulos em braille.

Tabela 1 – Livros em Braille - PNLD 1999/2003 (1º ao 4º ano)

Ano	Títulos transcritos em braille
1999	20
2000	90
2003	198

Fonte: FNDE (2024)

Segundo o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — Inep (Brasil 2000), no início do novo milênio, havia 51.361 estudantes do público-alvo da educação especial, matriculados nos sistemas regulares de ensino, sendo 8.058 estudantes com deficiência visual. A filosofia que orientava a Educação Especial nessa época ainda estava influenciada pela perspectiva pedagógica integracionista, vigente nos sistemas de ensino à época, fundamentada por normativas nacionais, como o Decreto n.º 3.298, de 20 de dezembro de 1999 (Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência).

Art. 24. Os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta e indireta responsáveis pela educação dispensarão tratamento prioritário e adequado aos assuntos objeto deste Decreto, viabilizando, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

I - a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoa portadora de deficiência capaz de se integrar na rede regular de ensino (Brasil, 1999).

Nesse período, a distribuição de livros em braille era incerta, porque a própria presença do estudante cego em classes comuns também era assim, pois dependia de sua condição de adaptação à escola. Mantoan (1997) reflete que a perspectiva integracionista era uma forma condicional de inserção, em que dependerá do aluno, ou seja, do nível de sua capacidade de adaptação às opções do sistema escolar. Assim, segundo a autora, o “nível de capacidade de adaptação” determina sua colocação quanto ao tipo de oferta educacional que lhe será oferecido: em sala regular, classe especial ou instituições especializadas.

Segundo o Ministério da Educação (2009), a partir de 2002, as políticas públicas federais são orientadas pela aproximação ao paradigma da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, como consequência da adesão do país à Convenção

da Guatemala de 1999 e da Declaração de Salamanca, em 2004. Paralelamente, também deve-se considerar a publicação da Portaria n.º 2.678/02, do Ministério da Educação. Essa portaria aprovou a atualização das diretrizes e normas para produção de livros em braille na língua portuguesa, e a recomendação para o seu uso em todo o território nacional, entre outros marcos legais da inclusão, unificando as normas para as obras produzidas nesse formato.

A adoção de tais marcos nas políticas públicas da Educação Especial influenciou na ampliação da produção e distribuição de títulos em braille dentro do PNLD, que contemplava também a distribuição de livros paradidáticos, dentro do então Programa Nacional da Biblioteca Escolar — PNBE. Os editais nos anos subsequentes passam a adotar a “previsibilidade” da distribuição de livros didáticos e paradidáticos. Com isso, além da ampliação de acesso aos diferentes gêneros textuais, o acesso ao livro pelo estudante cego em sala de aula era limitado ao ensino fundamental.

A educação inclusiva é uma ação política, cultural, social e pedagógica. Fundamentada na concepção de direitos humanos, volta-se para o direito de todos os alunos terem as mesmas oportunidades diante do processo de ensino e aprendizagem, no âmbito educacional e na vida (Correia e Batista, 2018).

Brasil (2014), nesse período, descreve que o MEC investiu na modernização do parque gráfico do IBC, ampliando sua capacidade técnica de produção braille. Os componentes curriculares convertidos em braille incluíam componentes curriculares como Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia, de um número restrito de editoras, não abrangendo todos os títulos na versão em tinta, adquiridos pelo PNLD.

Verifica-se, assim, que a transcrição de cada componente curricular selecionado contemplava somente os quatro títulos em tinta mais solicitados pelas escolas de todo o país. Em algumas situações, tal fato poderia culminar que o título do livro em tinta utilizado em uma escola, para os alunos videntes, fosse distinto do título do livro em braille que o aluno cego recebia. Nessa situação, o livro em braille era utilizado como livro de apoio para os estudos do aluno cego.

Quanto aos livros paradidáticos no PNBE (Programa incluído no PNLD), a produção também contemplou somente a transcrição em braille de alguns títulos, que eram escolhidos pelo MEC, entre o total de obras que havia sido adquirido em sua versão em tinta, para alunos videntes. Assim, apesar do PNLD distribuir o livro em

formato acessível, não necessariamente ele garantia o acesso pedagógico ao estudante cego a toda produção cultural e acadêmica, destinada aos alunos videntes.

A segunda fase do livro em braille no PNLD coincide com a constituição da então Secretaria de Educação Especial — SEESP/MEC (2002 a 2011). A implementação dessa Secretaria possibilitou o desenvolvimento de diversas políticas públicas sob a ótica da inclusão, em atenção aos novos marcos legais inclusivos, que buscavam assegurar as condições de acesso, permanência e aprendizagem do estudante com deficiência na escola, em igualdade de condições aos demais.

Em 2007, o edital do PNLD registra pela primeira vez, oficialmente, a possibilidade de conversão e produção de algumas das obras em tinta adquiridas, consideradas, após pré-análise, “adaptáveis ao Sistema Braille”.

Tabela 2– Livros em Braille - PNLD 2005/2007 (1º ao 8º ano)

Ano	Títulos transcritos em braille
2005	18
2006	19
2007	65

Fonte: FNDE (2024)

Como determinavam as diretrizes do edital do PNLD 2007, a indicação dessas obras “adaptáveis” ficaria sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Especial — SEESP do MEC. Nesse ano, foram produzidos em braille 25 novos títulos de livros didáticos e 40 títulos paradidáticos.

Constará ainda, do Guia, a indicação das obras que poderão ser adaptadas ao sistema Braille. Ficará sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Especial – SEESP a indicação das obras que poderão ser adaptadas para o sistema Braille, entre aquelas aprovadas pela pré-análise da SEB (Brasil, 2007).

Os editais do livro ainda mantiveram a orientação de transcrever, produzir e distribuir exemplares em braille, somente dos quatro títulos em tinta de livros didáticos mais solicitados no Guia do Livro Didático pelas escolas. Os componentes curriculares abrangiam as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia.

A instituição da SEESP/MEC foi de fundamental importância para a consolidação inicial da presença do sistema braille no PNLD. Em 2008, o grupo de trabalho instituído por essa secretaria elaborou e promoveu o lançamento da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, que, entre suas diretrizes, previa a promoção da acessibilidade pedagógica, por meio da distribuição de tecnologias assistivas, entre elas, a disponibilização do livro em formato braille.

O atendimento educacional especializado é realizado mediante a atuação de profissionais com conhecimentos específicos no ensino da Língua Brasileira de Sinais, da Língua Portuguesa na modalidade escrita como segunda língua, do sistema Braille, do soroban, da orientação e mobilidade, das atividades de vida autônoma, da comunicação alternativa, do desenvolvimento dos processos mentais superiores, dos programas de enriquecimento curricular, da adequação e produção de materiais didáticos e pedagógicos, da utilização de recursos ópticos e não ópticos, da tecnologia assistiva e outros (Brasil, 2008).

A terceira fase do livro em braille no PNLD compreendeu a oferta do livro em braille, paralelo à oferta do livro digital acessível. Esse período foi marcado pelo avanço das políticas públicas de inclusão no país, momento em que também foram repensadas outras formas de disponibilização de tecnologias assistivas. Com a evolução da tecnologia digital, o MEC passou a distribuir, por meio do FNDE, computadores e laptops para a Sala de Recursos Multifuncionais — SRM.

Em 2009, o Ministério da Educação, em parceria com o Núcleo de Computação Eletrônica da Universidade Federal do Rio de Janeiro — NCE/UFRJ, disponibilizou o software chamado MecDaisy. O programa consistia num dispositivo tecnológico que permitiria a geração de livros digitais falados e sua reprodução em áudio, gravado ou sintetizado, para os títulos adquiridos no edital do livro que abrangia os anos finais do ensino fundamental.

O formato Daisy foi desenvolvido em 1994 por iniciativa do *Daisy Consortium*, consórcio global de pesquisadores, sem fins lucrativos, voltado à padronização e divulgação de soluções de publicação assistivas (Souza, 2016). Com essa tecnologia, pretendia-se disponibilizar outros mecanismos de acesso à leitura, inicialmente pensados para o livro paradidático. Entretanto, o Ministério da Educação inovou o uso dessa tecnologia ao trazer essa concepção para a produção e distribuição também do livro didático.

Em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o MEC desenvolveu o aplicativo MecDaisy, lançado neste ano de 2009, que, segundo os idealizadores, permite a qualquer usuário transformar de maneira rápida e simples arquivos de texto em áudio ou ainda gerar documentos para impressão de textos em braille. É uma das mais recentes tecnologias no que se refere a softwares dessa natureza (Souza, 2015).

Fulas (2017) relata que, com a ratificação do Tratado de Marrakesh em 2013, formado por diversas organizações internacionais, o *Accessible Books Consortium* (ABC) pretendia ser um site mundial de busca de livros acessíveis. Segundo a autora, o livro digital tinha como propósito permitir a leitura pela pessoa cega em áudio e braille, uma vez que o programa propunha a conversão do texto digital para o código de pontos, podendo ser impresso diretamente em uma impressora braille.

No Brasil, a elaboração do livro digital MecDaisy prometia a sua integração à produção do livro em braille. A ideia inicial era fazer com que o programa de leitura dos livros em formato digital também permitisse o acesso ao arquivo da obra transcrita, em formato linearizado. Com isso, os centros produtores públicos (CAP e NAPPB) poderiam imprimir diretamente do livro digital também para o Sistema Braille. Porém, por falta de investimentos do MEC, essa integração não ocorreu, e o tocador Daisy apenas permitia a leitura do livro digital.

Quanto às orientações de impressão de arquivos e textos, também não foi possível efetuar, uma vez que no link de instruções não fica claro como o usuário deve proceder. O MecDaisy é de fácil instalação, porém o manuseio não é tão simples como foi descrito na nota de apresentação exposta no site do MEC; são necessários ajustes. Destaca-se que alguns procedimentos, como download de livros, digitação e impressão de textos, não ficam claros ao usuário, fazendo com que o aplicativo não seja completamente acessível (Souza, 2015).

O formato digital acessível ganha força nos próximos anos, em detrimento da ampliação da oferta de livros pelo Sistema Braille nas políticas públicas do PNLD. O formato MecDaisy foi substituído pelo formato digital aberto EPUB (Publicação Eletrônica, em português), posteriormente atualizado para a versão EPUB3 e, mais recentemente, entre 2023 e 2024, esse modelo foi também sucedido pelo formato digital HTML5.

Desenvolvimento de Tecnologia Assistiva de leitores digitais acessíveis para o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD. Atualmente, o sistema utilizado é o HTML5. O sistema se tornou uma das tecnologias mais populares para a criação de obras digitais interativas e acessíveis, também.

Ele oferece suporte nativo para recursos multimídia, como áudio e vídeo, recursos nativos para acessibilidade, como a especificação de atributos de acessibilidade para elementos da página, como imagens e links, e introduziu novos elementos semânticos para descrever adequadamente o conteúdo da página. Além disso, o HTML5 pode ser combinado com outras tecnologias web, como CSS e JavaScript, para criar experiências digitais mais complexas e interativas (Brasil, 2024).

Com a aquisição do livro em braille fora do PNLD, em 2009, houve a necessidade de se criar meios alternativos para a produção e distribuição do livro em braille aos estudantes cegos. O MEC, o FNDE, as secretarias de educação de 26 estados (com a exceção da do estado do Espírito Santo), do Distrito Federal e de 15 municípios pactuaram o Projeto Livro Acessível. O Programa do Livro Acessível visava garantir a acessibilidade do livro didático e paradidático nos dois formatos (braille e digital) aos estudantes cegos.

Segundo informações obtidas junto à Diretoria de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva — DIPEPI/SECADI (pelo e-mail falecomadipepi@mec.gov.br), em agosto de 2024, o Projeto do Livro Acessível teve a duração entre 2009 e 2019. Entre suas ações, o Projeto teve como eixos ações de apoio à reestruturação dos CAP/NAPPB e do IBC, com materiais e equipamentos, além de promover a descentralização financeira (cerca de 1.487.729,00 de reais), para a produção de livros em braille, além da realização de seminários de formação, entre outros apoios.

Nesse novo modelo de oferta de acessibilidade ao livro didático e paradidático, as editoras vencedoras nos editais da venda do livro em tinta ao PNLD ficariam responsáveis pela distribuição do título da obra selecionada no formato digital MecDaisy. Aos CAP, NAPBB e ao IBC caberia a produção do livro em braille, segundo a demanda local, diretamente junto aos respectivos centros produtores públicos.

O Projeto do Livro Acessível visa promover a acessibilidade, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD e Programa Nacional da Biblioteca Escolar - PNBE, assegurando aos estudantes com deficiência matriculados em escolas públicas da educação básica, livros em formatos acessíveis. O programa é implementado por meio de parceria entre SECADI, FNDE, IBC e Secretarias de Educação, às quais se vinculam os CAP - Centro de Apoio Pedagógico a Pessoas com Deficiência Visual e os NAPPB – Núcleo Pedagógico de Produção Braille (Brasil, 2009).

Para isso, o Projeto financiou a reforma do parque industrial, com equipamentos de médio porte, desses centros produtores públicos, além de promover o financiamento

do custeio da produção do livro em braille, via o Programa de Ações Articuladas — PAR. As editoras contratadas no âmbito do PNLD para a entrega do livro em tinta para os alunos videntes eram obrigadas a ceder aos centros produtores públicos de material e complementos em braille os arquivos dos títulos adquiridos pelo Programa, com a formatação já linearizada para produção braille. Estes arquivos ficavam sob a guarda do MEC, na plataforma conhecida como Acervo Digital Acessível — ADA.

Para as obras aprovadas do PNLD 2018, os editores deverão, até trinta dias após a publicação do Guia de Livros Didáticos, encaminhar ao FNDE arquivos em DOCX linearizado para a produção em Braille e o arquivo da imagem da 1ª capa das obras em extensão CDR com a resolução mínima de 300 DPI. Esses arquivos ficarão sob a guarda e responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI para disponibilização aos Centros Públicos de Produção de Material Didático Braille (Brasil, 2018).

A obrigatoriedade da entrega desses arquivos em formato linearizado braille pelas editoras que produziam os livros em formato digital acessível contratadas ocorreu porque a então prometida compatibilidade entre os livros digitais (MecDaisy, EPUB, EPUB3 , HTML5) para a conversão em braille, conforme foi idealizado para ser executado no Programa do Livro Acessível, não se efetivou. Tal fato decorreu porque as editoras vencedoras resistiam em entregar os arquivos das obras contratadas pelo PNLD. Quando as editoras encaminhavam os arquivos dos livros selecionados, o formato em PDF disponibilizado possuía restrições de acesso, o que dificultava sua transcrição pelos CAP e NAPPB.

Essas informações foram obtidas por consultas informais pelo autor dessa pesquisa, com representantes de alguns desses centros públicos e com membros da Comissão Brasileira do Braille, por contato pessoal e telefônico, enquanto servidor público da diretoria do MEC que atuava no PNLD. Segundo os relatos, alguns dos livros em formato digital adquiridos pelo PNLD não dispunham do arquivo compatível para a produção braille, diretamente.

Conforme relatos obtidos a partir do contato com os representantes mencionados, devido a isso, muitos profissionais dos CAP/NAPPB, quando não conseguiam ter acesso aos arquivos linearizados, tinham que fazer o processo de digitalização do livro físico para depois transcrever, revisar e produzi-lo em braille. Com isso, mais uma vez, a falta do desenho adequado de organização e de estruturação da política pública do

PNLD teve como resultado mais uma forma de retardamento quanto ao acesso do estudante com deficiência visual ao livro didático, prejudicando o seu aprendizado.

Entre 2008 e 2018, a aquisição de livros em braille pelo PNLD foi suspensa. O MEC não possui informações exatas sobre a quantidade de livros produzidos em braille pelos CAP, NAPPB e IBC nesse intervalo, pois, como dito, essa produção era executada fora e paralelamente aos editais do PNLD. No PNLD de 2008, e nos próximos 10 anos seguintes, os livros em braille foram produzidos por iniciativa exclusiva desses centros públicos de material em braille.

Não houve a publicação de editais do livro para cegos em 2009. De 2010 a 2018, os editais do PNLD priorizaram a compra e distribuição de livros digitais aos estudantes cegos, a partir do 4º ano do ensino fundamental até o final do ensino médio. A produção braille nesse período ficava a cargo do CAP, NAPPB e IBC, financiado por recursos próprios, ou seja, sem receber apoio por recursos do MEC no âmbito do PNLD.

O livro em braille passou então a depender das produções locais, pelos centros especializados públicos. Ao vislumbrar a falta de recursos financeiros, aliada à ausência de prioridade às políticas de inclusão da pessoa cega pelas secretarias de educação, é possível deduzir que muitos desses centros públicos não conseguiram atender suas respectivas demandas quanto à produção de materiais e complementos em braille para distribuição à sua rede.

Esse momento representou um grande retrocesso à presença do Sistema Braille, em relação aos avanços conquistados na acessibilidade ao livro pelo estudante cego. Embora o governo federal ofertasse a acessibilidade pelo livro digital, atendendo aos marcos legais da inclusão, a omissão da oferta do braille atingiu principalmente o seu aprendizado e uso por gerações de estudantes nesse período, geração essa que iria necessitar do conhecimento sobre o Sistema Braille, em suas interações fora do ambiente escolar.

O Projeto sofreu um forte abalo em sua execução, principalmente em decorrência da crise econômica compreendida entre 2014 e 2015, que culminou na crise política de 2015, levando ao impeachment da então presidente Dilma Rousseff. O Projeto do Livro Acessível foi perdendo suas características e apoio técnico-financeiro,

também devido aos novos posicionamentos políticos das gestões frente ao MEC que se sucederam.

Consequentemente, ocorreu também uma diminuição drástica do protagonismo dos centros produtores públicos (CAP, NAPBB e IBC), como eles tiveram no passado, na produção e difusão dos livros didáticos e paradidáticos em formato braille, dentro e fora dos editais do PNLD, aos estudantes cegos matriculados nos sistemas regulares de ensino. Dos 55 centros públicos que participavam inicialmente do Projeto em 2009, segundo informações do MEC, 44 centros encontravam-se ainda ativos em 2022.

Isso porque a produção em braille desses centros passou a ser custeada, sem apoio do MEC, exclusivamente por recursos das secretarias de educação às quais estavam vinculadas. Por outro lado, desde 2015, conforme informações obtidas junto ao MEC, os convênios com o MEC para produção de livro em braille no PNLD deixaram de ser firmados com o IBC. Assim, observa-se que o acesso ao livro em braille pelo estudante cego sofreu um novo revés, agora pela sua ausência completa de sua produção e distribuição no PNLD e pela entrega restrita pelos centros públicos, segundo a possibilidade de seu orçamento, pessoal e estrutura.

Até 2018, o IBC participou paralelamente ao projeto do PNLD, adaptando, transcrevendo, imprimindo e distribuindo os livros acessíveis em braille, conforme demanda dos entes federados. Vissossi e Kima (2024) reforçam esse papel desempenhado pelo Instituto, ao citar que, a partir de 2019, o PNLD passou a ser produzido, integralmente, pelas editoras selecionadas pelo programa, tendo o IBC o papel restrito em apenas atuar como avaliador do processo de produção feito pelas editoras privadas.

A interrupção da distribuição de livros em braille pelo PNLD, em detrimento da oferta do livro digital, provocou a reação dos movimentos sociais que lutavam pelos direitos da pessoa cega, entre eles, a Organização Nacional dos Cegos do Brasil - ONCB. Essas ações ocorriam por meio de pressões políticas, em comissões no parlamento, junto aos representantes do MEC, além da mídia pública. Porém, apesar das mobilizações feitas, na prática, elas não resultaram na volta da produção e distribuição de livros didáticos e paradidáticos em braille no PNLD durante esse período de dez anos (2008-2018).

Carta entregue aos parlamentares pelos integrantes do movimento afirma que o Programa Nacional do Livro Didático, instituído pelo Ministério da Educação (MEC), foi suspenso para o ensino especial. De acordo com o texto, a distribuição de livro e materiais didáticos adaptados para o braille aos alunos da 1ª a 8ª série do ensino fundamental não existe mais. O problema ocorre desde 2007, segundo Glória Batista, secretária-executiva da Organização Nacional de Cegos do Brasil. “Há dois anos, o MEC parou de produzir livros em braille. E, mesmo naquele ano, a produção era limitada a oito mil estudantes, quando a demanda deveria abranger, no mínimo, três vezes mais”, reclama. Segundo ela, o MEC estuda substituir os livros por notebooks (Associação Brasileira de Livros e Conteúdos Educacionais – ABRELIVROS, 2009).

Reflete-se que, ao limitar a oferta no período do Sistema Braille no livro didático, não apenas prejudicamos o desenvolvimento do contato, da fixação do aprendizado e domínio do Sistema pelos estudantes cegos, mas também limitamos sua formação acadêmica. Para Gonçalves e Ferreira (2010, p. 15), o processo de aprendizagem de uma criança com deficiência visual requer procedimentos e recursos especializados. Segundo as autoras, para que o crescimento global do estudante com deficiência visual se efetive verdadeiramente, faz-se necessário que lhe sejam oferecidas muitas oportunidades de experiências e material concreto adequado, pois inúmeras habilidades devem ser trabalhadas.

Em 2019, o Projeto do Livro Acessível foi definitivamente extinto, a partir da nova assunção à Presidência da República por Jair Messias Bolsonaro. Nesse período, ocorreu a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão — SECADI, à qual estava vinculada à Diretoria de Políticas da Educação Especial — DPPE, executora do referido Projeto.

Embora formalmente a extinção da SECADI tenha ocorrido no ano de 2019, constata-se que tal iniciativa já era um projeto anunciado e que já havia começado após o golpachment da Presidenta Dilma, ocasião em que Michel Temer ocupando interinamente o cargo de Presidente, fez uma exoneração em desligando 23 pessoas do órgão. Entre elas, estavam chefes, coordenadoras(es) de áreas e técnicos (Carreira, 2009).

A quarta fase do livro em braille no PNLD contempla a distribuição do livro braille-tinta, paralela e simultaneamente à distribuição do livro digital. Nesse período, as legislações nacionais vigentes consolidaram o entendimento de que as obras adquiridas no âmbito do PNLD também deveriam contemplar obrigatoriamente a distribuição de exemplares em formato braille, em consonância com o dever do Estado

em promover a acessibilidade aos estudantes da educação especial nos sistemas de ensino.

Entre as legislações inclusivas, cita-se a Lei n.º 13.146 de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e o Tratado de Marraqueche de 2013. Considerando esses e outros marcos legais da inclusão, os movimentos sociais pelo direito da pessoa com deficiência fortaleceram suas pressões em relação às políticas públicas de acessibilidade do livro, desenvolvidas pelo MEC. Tais situações resultaram no retorno das discussões para a volta da oferta do Sistema Braille nas aquisições dos livros no PNLD, enquanto políticas públicas de inclusão, a ser promovida pelo governo federal. A partir de 2019, finalmente a política pública do PLND se alinha aos marcos legais da inclusão.

Assim, além da distribuição de obras em formato digital acessível, EPUB3, os editais do PNLD trouxeram, como novidade, a aquisição e a distribuição de obras em formato braille e caractere ampliado em tinta (braille-tinta) aos estudantes cegos. Tratava-se de uma tecnologia assistiva inovadora até então, que possibilitava a impressão dos livros didáticos em braille e caractere ampliado em tinta na mesma página, desenvolvida por uma empresa privada brasileira, especialista na produção de materiais didáticos e paradidáticos para estudantes cegos, por meio do Sistema Albatros.

O MEC está trabalhando para que os cegos tenham uma maior inclusão social e possam ter um ensino idêntico aos demais alunos. “Estamos investindo bastante, desde o início do ano, na educação de cegos. Eles vão contar, a partir de agora, com todos os livros didáticos em braile e tinta, que nós conseguimos incluir no Plano Nacional do Livro Didático (PNLD). Isso é um grande avanço porque esse material didático auxilia o acompanhamento tanto dos professores quanto dos pais na educação da criança”, destaca o secretário (Brasil, 2019).

Nesse novo formato, o livro acessível passaria a conter, além do código braille, o formato em tinta, cujo caractere é ampliado, servindo também à leitura de pessoas com baixa visão ou pelos pais do aluno cego.

A editora Ed5, responsável pela impressão do livro em Braille e tinta, que chega às escolas públicas brasileiras, recebeu em março deste ano o prêmio de Revelação em Acessibilidade e Inovação Tecnológica da Feira do Livro de Londres, na Inglaterra. “É um prêmio dado ao trabalho e impacto na tecnologia assistiva que mais contribuiu para o segmento. Aliás, essa nossa tecnologia é única no mundo e essa inovação brasileira deve servir de exemplo para todos no planeta”, explica Barreto (Ministério da Educação, 2019).

A partir de então, a produção em Braille e tinta contemplava todos os títulos adquiridos pelo PNLD, requeridos pelos diretores das escolas ao aprendizado do estudante cego, matriculado em sua rede. Apesar da distribuição englobar todas as séries do ensino fundamental, feito nunca ofertado pelo Programa, a produção e distribuição de livros nesse novo formato acessível não se estendia aos títulos adquiridos pelo Programa para o ensino médio.

Tabela 3 – Livros didáticos em braille-tinta no PNLD 2000-2020 (1º ao 9º ano)

Ano	Títulos transcritos em braille	Ano	Títulos transcritos em braille
1999	20	2007	65
2000	90	2008-018	Período em que o PNLD não previu a aquisição do obras em Braille em seus editais
2003	198	2019	362
2005	18	2020	276
2006	19		

Fonte: FNDE (2024)

Do quadro acima, podemos visualizar que, entre 1999 e 2007, somente alguns títulos eram transcritos ao braille (normalmente os quatro títulos em tinta mais solicitados por alunos videntes). Entre 2008 e 2018, o PLND não contemplou diretamente o financiamento em seus editais, dando preferência ao formato digital. Em 2019, com a distribuição dos livros em formato braille-tinta, foram transcritos 362 títulos (atendendo 3.402 estudantes, em 1.177 escolas), para estudantes do 1º ao 5º ano. Em 2020, foram transcritos 276 títulos (atendendo 1.712 estudantes, em 1.242 escolas), para estudantes do 6º ao 9º ano, representando uma elevação significativa no acesso ao livro didático impresso no Sistema Braille por estudantes com deficiência visual, preferencialmente cegos.

Recorda-se que essa era uma condição imposta nos novos editais do livro do PLND, em consonância com a Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2015). As obras em tinta, adquiridas no PNLD, tinham que obrigatoriamente também estar disponíveis no formato em braille. O trâmite do processo inerente a essa complexa conjugação de atores resultou no aumento do tempo para a disponibilização da obra em braille ao

estudante cego em sala de aula. Esse período também marca a maior presença de empresas privadas na produção e distribuição de livros na versão em braille no PNLD.

Como as editoras dos livros em tinta não tinham parque industrial para a produção braille, em sua totalidade, optaram por terceirizar esse serviço. Entre as empresas que mais atuaram junto a essas editoras vencedoras da obra em tinta, adquiridas pelo FNDE, está a Fundação Dorina Nowill para Cegos. Em seu relatório anual de 2021, podemos observar a participação desta Fundação no processo de terceirização da transcrição das obras em tinta selecionadas no PNLD para o Sistema Braille.

Para o PNLD (Programa Nacional do Livro e do Material Didático), produzimos livros nos formatos braille. Essa produção nos permitiu transcrever e adaptar cerca de 86 mil páginas em braille, além de imprimir aproximadamente 2,2 milhões de páginas em tinta-braille (Fundação Dorina Nowill para Cegos, 2021).

A partir do edital do PNLD, em 2022, o FNDE criou um edital específico para selecionar empresas que se dispusessem a transcrever as obras em tintas selecionadas para o formato em braille e tinta de caractere ampliado. Com isso, as empresas privadas passaram a monopolizar a produção do livro acessível para cegos no PNLD.

Este edital vincula-se ao Edital de Convocação nº 01/2022 – CGPLI e tem por objeto a convocação de interessados para a produção do formato acessível Braille-tinta das obras didáticas adquiridas no âmbito do Edital PNLD 2024 – Objeto 01, destinadas aos estudantes e professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) da educação básica pública das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, ...

2.1 As pessoas jurídicas interessadas em participar deste certame deverão observar as condições de participação no Programa, regulamentadas pelo Decreto nº 9.099/2017 (Brasil, 2024).

A solicitação do livro em braille obedece a protocolos estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, anualmente. A secretaria de educação de cada ente federado deveria solicitar a obra no formato braille pelo sistema PDDE interativo, livro didático, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE.

As secretarias de educação deverão validar os pedidos das escolas para que o material seja enviado. Os livros em braille/tinta também possuem caracteres ampliados, o que possibilita seu uso por estudantes e professores com cegueira e baixa visão. A indicação da necessidade de livros em braille/tinta no PDDE Interativo/SIMEC faz parte de um projeto piloto do FNDE que busca aproximar a distribuição dos livros em braille às mudanças efetivadas

no censo escolar no ano de atendimento. O registro cuidadoso é fundamental para que ele dê certo (Brasil, 2024).

Tal conjugação de fatores transformou o acesso ao livro didático pelo estudante cego, desde a incorporação do sistema braille na educação brasileira, se compararmos com o ano de 1854, quando o braille foi oficialmente adotado pelo país. O ano de 2019 marca, pela primeira vez, o direcionamento do cumprimento do dever das políticas públicas, conduzidas pelo Estado, em promover a distribuição de material em formato acessível às necessidades dos estudantes com deficiência visual (em destaque, os estudantes cegos), com a obrigatoriedade da distribuição de qualquer título adquirido no PNLD em formato em braille, quando requerido pela secretaria de educação, para atender à educação de um estudante cego matriculado em sua rede de ensino pública.

Para Torres (2014), é imprescindível a produção de livros em braille, assim como a variedade da distribuição dos mesmos. Segundo a autora, não importa apenas o número de exemplares produzidos, mas se deve dar prioridade à variedade dos títulos para que, dessa forma, a sociedade leitora do livro em braille tenha acesso à cultura letrada. Nesse novo cenário no PNLD, o FNDE, por meio de edital específico, denominado PNLD Acessível, passou a contratar diretamente outras editoras especializadas para a transcrição das obras em tinta ao Sistema Braille.

As editoras contratadas no fornecimento do livro em tinta não seriam mais responsáveis por converter suas obras no formato braille e em tinta de caractere ampliado. Além disso, as editoras selecionadas deveriam ceder os arquivos de suas obras ao FNDE. A autarquia do MEC deveria criar uma plataforma própria para armazenar as obras, para o acesso aos centros públicos de material em braille (CAP e NAPPB), como havia ocorrido quando da implementação do livro digital MecDaisy, por meio da plataforma Acervo Digital Acessível — ADA. Inicialmente, os arquivos dos livros ficaram disponíveis na plataforma Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle — SIMEC. Por um instante, os representantes cadastrados pelos centros públicos tiveram acesso direto às obras.

No entanto, desde 2022, até o momento dessa pesquisa, em 2024, as obras adquiridas pelo PNLD deixaram de ser postadas no SIMEC, não encontrando outro sistema que o substitua. Com isso, os CAP e NAPPB ficaram, mais uma vez, sem ter o acesso ao arquivo da obra para a produção de complementos e livros em braille

localmente, provocando mais um revés nas políticas de acesso ao livro e da inclusão da pessoa cega.

Por outro lado, a produção e distribuição do livro em braille pelo IBC no PNLD, antes protagonista, também ficou afetada. A partir de então, essas empresas especializadas privadas dominaram a produção e distribuição de toda obra didática e paradidática nesse formato aos estudantes com deficiência visual nas escolas públicas. Assim, o poder público deixou de assumir o protagonismo da produção de material pedagógico em braille, pelo IBC e centros públicos, terceirizando, na iniciativa privada, um serviço que historicamente, até um passado recente, foi realizado por suas instituições.

Assim, verifica-se que o Estado, mais uma vez, privatiza seu papel de protagonista da promoção de uma política pública, assumindo o papel de mediador da terceirização dos serviços públicos, agora o da transcrição em braille e tinta de caractere ampliado das obras adquiridas no PNLD. Percebe-se assim que o Estado pode ficar refém do reduzido grupo de editoras habilitadas e com conhecimento para a produção do material em braille. Com isso, a continuidade de uma política de estado, como a inclusão de estudantes cegos, torna-se também dependente das oscilações de preço do mercado, controlado por esse mesmo pequeno grupo.

A justificativa da cessão desse papel costumadamente parte da intenção de “agilizar” todo esse processo de transcrição do braille e distribuição do livro acessível para estudantes com deficiência visual nas escolas. Com isso, o Estado atesta sua incompetência em gerenciar e executar suas políticas públicas, por meio de suas instituições ou por meio da articulação dessas com outras instituições dos entes federados ou com as instituições privadas, como foi no passado. Nesse novo formato, o Estado transfere unilateralmente recursos públicos cada vez mais ao setor privado, a exemplo da Fundação Dorina Nowill, enquanto a estrutura e o aparato público, sob sua responsabilidade, caminham à degradação e posterior fechamento.

Apesar dos centros públicos de material em braille continuarem produzindo material acessível para estudantes cegos, além de promover a pesquisa e a formação continuada de docentes para o uso do Sistema Braille em suas regiões de origem, nas secretarias de educação nos entes federados, seus papéis no PNLD foram alterados

drasticamente para coadjuvantes. Como forma de controle de qualidade do produto entregue por essas editoras, primeiramente, os CAP, NAPPB e o IBC, e, posteriormente, somente o IBC, assumiram o papel de revisor da qualidade da transcrição em braille realizada pelas editoras contratadas.

5. DISCUSSÕES

A eficácia da presença do livro em formato acessível braille nos editais do PNLD, promovidos pelo Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação–FNDE, deve também considerar a reflexão sobre outras condicionais, as quais, sem a pretensão de esgotá-las, serão refletidas aqui. O primeiro questionamento se refere ao recebimento em tempo hábil do livro acessível braille-tinta, fornecido pelo PNLD no início do ano letivo, para o estudante cego ter o acesso ao material didático nas mesmas condições de tempo e aprendizagem que seus colegas videntes.

Há relatos constantes de pais e profissionais em inclusão escolar sobre o atraso no período da entrega do livro em tinta-braille, que chega na metade do semestre ou sequer é recebido pela escola (consequentemente, pelo aluno) durante todo o ano letivo. Feijó et al. (2012), em seu estudo sobre as políticas de provisão de livros didáticos no país, comentam que, quanto à distribuição de livros em braille, esses exemplares chegavam frequentemente com um grande atraso em relação ao início do ano letivo. Em outros momentos, esses livros acessíveis chegavam apenas no início do terceiro bimestre.

O problema segue atual. Esta pesquisa, por exemplo, identificou que os exemplares das obras adquiridas no âmbito do PNLD 2023, que deveriam ser entregues nesse mesmo ano, não haviam sido distribuídos às escolas. Segundo informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação junto ao FNDE, esse atraso se deve a problemas no processo de revisão e validação dos livros em braille, produzidos pelas instituições privadas, partícipes do PNLD. Atualmente, somente o IBC presta esse serviço.

Os centros produtores públicos dos entes federados (CAP e NAPPB) foram excluídos desse processo, fragilizando ainda mais a importância de seu papel nos locais

em que ainda existem e no funcionamento e eficácia do PNLD, enquanto política pública de inclusão. Em relação ao novo período provável de distribuição, obteve-se a informação de que as obras do PNLD de 2023 tinham previsão de serem entregues em meados de 2024. Dessa forma, os livros em braille-tinta que deveriam ser entregues no início escolar em 2023 seriam entregues na metade da duração do ciclo de cada livro do PNLD, que dura quatro anos. Ademais, reflete-se que os alunos matriculados em 2023 ficariam desassistidos do recebimento do livro didático na série em que cursavam.

Outro problema na distribuição do livro em braille consiste em fazer o livro chegar corretamente ao aluno cego na escola onde está matriculado. Atualmente, o FNDE utiliza, em seu planejamento estratégico para distribuição do livro em braille, dados do Censo Escolar, que refletem o quantitativo de matrículas do ano anterior à distribuição do livro. Dessa forma, se o estudante cego muda de escola no ano seguinte, provavelmente o livro produzido e distribuído pelo PNLD será enviado para a escola onde o aluno cego não está mais matriculado.

Ademais, o aluno cego que chega à nova escola também não receberá o livro, pois não havia previsão de sua matrícula nesse novo ambiente escolar, segundo os dados do Censo Escolar, que registra a matrícula do aluno no ano anterior à distribuição do livro em braille. Apesar desse ajuste ser feito pelo FNDE, pela distribuição de livros de sua reserva técnica, no Sistema PDDE Interativo (livro acessível), todo o processo resulta ser moroso e em descompasso com a execução do ano letivo, afetando a educação do estudante cego, em comparação aos demais.

Como mencionado, a ocorrência desse atraso não é um problema atual, mas algo que sempre representou um desafio da entrega do livro em braille durante toda a sua existência no PNLD. Fulas (2017) descreve que a produção e distribuição de exemplares paradidáticos em braille no período do programa entre 2005 e 2006 foi realizada com defasagem de chegada por volta de três anos. Além disso, segundo a pesquisadora, dos 290 títulos adquiridos em tinta para alunos de 1ª a 4ª séries no PNBE 2005, dos 150 títulos de livros em tinta adquiridos, apenas 18 foram adaptados para o braille.

Por outra parte, a contratação de empresas para a produção de livro em braille por editoras privadas não significa que elas consigam atender o serviço pactuado no

PNLD. Fulas (2017) também informa que, dos 225 títulos dos livros em tinta, de 5ª a 8ª série, do PNBE 2006, somente 19 títulos foram destinados aos alunos cegos. Isso acontecia porque nem todas as editoras conseguiam cumprir a entrega do material em braille, como havia sido contratado, e simplesmente abandonavam a produção do material.

Dallabrida e Lunardi (2008) consideram que resolver a questão do acesso, garantir a livre circulação, não cercear os títulos a serem transcritos para indivíduos cegos são alguns dos desafios pungentes. Dessa forma, a barreira logística da produção e distribuição desse livro ao estudante cego constitui-se em novo enfrentamento que as políticas públicas do Ministério da Educação precisam solucionar com urgência. Para as pesquisadoras, falta vontade política para resolver o problema dessa logística.

Logo, ainda que a obrigatoriedade da distribuição do livro em braille ser uma realidade, a remoção de gargalos em sua distribuição é atualmente um dos maiores desafios nessa política pública, mesmo sendo ela executada pela iniciativa privada, tida como melhor opção, em detrimento ao serviço oferecido pela máquina pública. Resolver essa questão torna-se essencial, para que toda conquista realizada no âmbito do PNLD quanto à disponibilização do livro didático e paradidático em braille não seja infrutífera, a fim de se evitar o desperdício de recursos públicos, em prol dos princípios da eficácia e eficiência das ações promovidas pela administração pública.

A logística e planejamento inadequados: um cenário do Brasil que preocupa. A raiz do problema parece residir na logística e planejamento inadequados, com a adaptação e transcrição de conteúdos sendo iniciadas tardiamente, resultando em atrasos inaceitáveis na entrega dos materiais. “Para romper esse ciclo, é essencial um comprometimento maior dos responsáveis pela educação, assegurando que os materiais em braille e adaptações para baixa visão sejam priorizados e preparados com a devida antecedência e qualidade”, defende Pereira (Capri, 2024).

O segundo desafio está relacionado ao nível de domínio do Sistema Braille pela comunidade escolar, envolvendo os próprios estudantes cegos, os pais deles (para apoio às tarefas domiciliares desses estudantes), os professores de sala de aula comum, os de atendimento educacional especializado—AEE, entre outros. Não existem estudos que indiquem o número de profissionais em inclusão escolar, em salas de aulas inclusivas ou de AEE, que efetivamente tenham noções básicas sobre o uso desse Sistema.

Os fatos são mais agravantes, porque também o Ministério da Educação não possui dados de professores habilitados nas escolas que recebem o livro tinta-braille pelo PNLD. Isso pode comprometer a eficácia do Programa, pois, sem o conhecimento do Sistema Braille por esses atores, levanta-se o seguinte questionamento: como o livro didático ou paradidático é utilizado realmente na educação de pessoas com deficiência visual em sala de aula comum, ou de AEE?

Com a disponibilização do livro em formato braille e tinta com caractere ampliado, o MEC esperava que os pais e professores de estudantes cegos acompanhassem a leitura do estudante cego pelo Sistema Braille. Apesar da boa intenção da iniciativa, pais e professores não são estimulados a aprender o Sistema, pois ambos ficaram atentos à impressão em tinta, não em aprender o braille.

Também por meio da Lei de Acesso à Informação junto ao MEC, esse estudo identificou não haver cursos, promovidos pelo MEC, abertos a pais ou comunidade para a formação em braille. Tampouco há cursos para professores que possuem estudantes cegos que receberam livros em braille-tinta pelo PNLD. Dados esses fatores, questiona-se como esses profissionais em inclusão escolar e a comunidade escolar podem auxiliar um estudante cego a ler em braille fora do contexto do livro didático, fora da escola.

Para Lopes e Paloma (2022), o número de professores que possuem o conhecimento sobre o braille ainda é muito pequeno. Para as autoras, isso acontece porque, durante a sua formação, esse assunto é abordado de maneira superficial, e não prática, e muitas das vezes ele nem está na grade curricular. Como refletem as pesquisadoras, o professor da escola regular, juntamente com a sociedade, necessita conhecer ao menos o básico sobre o Sistema Braille, além de dever saber auxiliar o aluno cego em relação ao braille, a fim de que o aprendizado seja mais eficaz.

O terceiro grande desafio para a presença do Sistema Braille no PNLD surge com o avanço da tecnologia e a disponibilização dos livros em formato digital: MecDaisy, EPUB, EPUB3 e, mais recentemente, o formato HTML5. A conectividade, a interação com a tecnologia, proporcionada pelos livros digitais, também contemplam o interesse de estudantes com deficiência visual, sobretudo dos estudantes de idade mais nova, frente ao uso do Sistema Braille, dada a complexa estruturação requerida para o seu ensino e aprendizagem, além da demora e outras barreiras para a sua disponibilidade.

No âmbito do PNLD, a partir do ensino médio, os estudantes cegos somente recebem livros em formato digital acessível. Os motivos para a substituição do fornecimento de livros em braille pelo formato digital no ensino médio são diversos. Entre eles, pode estar a compreensão de que é preciso promover o contato e a estimulação com outros formatos e tecnologias pelos estudantes com deficiência visual, a partir do ensino médio.

Outros fatores também podem ser considerados, como a dificuldade de produzir quantidades volumosas, que a transcrição para o braille representaria para cada título, dos diversos componentes de conhecimento adquiridos pelo Programa para essa etapa de ensino. No entanto, há movimentos de pessoas cegas que consideram que a interrupção da disponibilização do livro em braille no ensino médio representa uma descontinuidade na consolidação da aprendizagem do Sistema.

Por outro lado, não raro aparecem novas tecnologias que prometem dar autonomia ao estudante cego, em substituição ao Sistema Braille. Em 2015, foi lançado o chamado “óculos falantes”. Por meio deles, uma câmara acoplada a um óculos digitaliza um determinado texto. Seu conteúdo é reproduzido por meio de áudios, via alto-falantes acoplados no próprio óculos. Essa tecnologia, apesar de cara, tem sido adquirida por alguns gestores educacionais, que promoveram a sua distribuição aos estudantes cegos de sua rede de ensino.

A aquisição do dispositivo OrCam MyEye beneficia estudantes das redes estadual e municipal e integra investimentos do Governo do Estado no setor de inclusão. Aparelho de tecnologia assistiva, entre os mais avançados do mundo, permite leitura de textos impressos ou digitais, reconhecimento de pessoas e objetos, com descrição por áudio. Janaína Tavares, de 15 anos, teve pedido que fez ao governador Ronaldo Caiado atendido. “Missão dada é missão cumprida. O Governo de Goiás investiu, desde 2019, R\$ 2.652.000,00 na aquisição de dispositivos de leitura para 156 alunos com deficiência visual das redes estadual e municipal. Cada unidade custou R\$ 17 mil. A ação é uma iniciativa da Secretaria de Estado da Educação, e integra o programa Goiás Social, que reúne diversas áreas do governo em prol da superação de carências e uma saída sustentável da pobreza (Goiás, 2021).

Face a um aumento significativo da compra desse material, como promessa de facilitação (leia-se “solução”) do acesso ao livro por pessoas cegas, há recorrentes protestos das entidades representativas de pessoas cegas, que alertam sobre as limitações dos óculos falantes e do perigo de que o aprendizado do Sistema Braille seja ignorado.

A ONCB alerta: A compra de equipamentos inadequados, como os “óculos falantes” Orcam MyEye para crianças e adolescentes cegos e com baixa visão, representa um grande risco ao processo de alfabetização, inclusão e acessibilidade escolar desse segmento de pessoas com deficiência visual. No Brasil, enquanto estudantes cegos e com baixa visão continuam sem acesso a recursos básicos e urgentes para a verdadeira inclusão educacional, alguns estados e municípios têm comprado equipamentos caros e ineficazes para a etapa escolar de estudantes cegos e com baixa visão (Organização Nacional dos Cegos do Brasil - ONCB, 2024).

Sobre esse contexto, Batista et al. (2017) refletem sobre uma tendência preocupante em relação à escrita em braille, que está sendo desvalorizada diante de outros recursos, como os softwares de computadores, sintetizadores de voz e audiolivros. Para os autores, esses formatos são mais atrativos, pela interatividade e disponibilidade que a tecnologia oferece, permitindo que os estudantes cegos ouçam um conteúdo escrito ou ditem um texto em tempo real, com a consequente redução do interesse da pessoa cega em aprender o sistema de escrita em braille.

Entretanto, para os autores, o uso de tecnologias que facilitem o acesso à informação escrita por meio de recursos auditivos, como sintetizadores de voz ou softwares de leitura de texto, não permite que a pessoa cega consiga se comunicar de maneira escrita. Sem o Sistema Braille, para os pesquisadores, a pessoa cega não conseguirá fazer anotações e ter autonomia para explorar ambientes, como ler placas, cardápios e acessar informações em qualquer lugar, tornando-se dependente de alguém ou de uma tecnologia.

No passado, o MEC, por meio da SECADI, distribuía, anualmente, equipamentos como reglete, punção, etc., aos estudantes cegos, para a prática e domínio da leitura e escrita no Sistema Braille, conhecidos como “kit para estudantes cegos”. Atualmente, a aquisição de tal kit está sob responsabilidade e custeio de cada secretaria de educação, o que, conhecendo a realidade educacional brasileira, não deve ser realizado de maneira eficaz frente à demanda apresentada, principalmente nos municípios mais pobres do país, que dependem de recursos do MEC.

A falta de continuidade do protagonismo do MEC na execução dessa política pública de distribuição dos kits com tecnologias para estudantes, bem como a falta de fiscalização sobre a oferta dessas tecnologias assistivas, compromete o aprendizado do

braille pelo estudante cego. Dessa forma, tal omissão do MEC fragiliza a própria política pública federal pretendida no PNLD, por meio da oferta do livro em braille.

Ainda que menos perceptivo, o fator político deve também ser considerado para a continuidade da oferta do Sistema Braille no PNLD (como um quarto desafio). Mesmo com a perspectiva da educação inclusiva direcionando as políticas de inclusão para a pessoa com deficiência visual, a distribuição de material didático e paradidático em formato Braille no PNLD, como recurso de acessibilidade pedagógica, ainda se encontra sob os sabores e dissabores do grupo político que assume a gestão das políticas públicas da Educação Especial no Ministério da Educação.

Para Rodrigues et al. (2023), a Declaração Universal dos Direitos Humanos revisita a discussão e a defesa pelo direito à educação de todas as pessoas, sem qualquer distinção. Porém, mais de 70 anos depois da sua promulgação, esse direito ainda não é garantido com plenitude. Segundo os pesquisadores, no que tange ao direito à educação das pessoas com deficiência, observa-se a urgente necessidade de assegurar e garantir a sua plena participação e inclusão nos ambientes acadêmicos e escolares.

Torres e Santos (2015) consideram que as maiores barreiras responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência visual estão na organização social. No caso, as barreiras arquitetônicas, que dificultam a livre locomoção e mobilidade dessas pessoas; e, ainda, as barreiras educacionais, nas quais estão as adaptações e o desenvolvimento de materiais que garantam o acesso à leitura e à escrita.

Rodrigues e França (2010) destacam que a principal barreira encontrada por esse público é constituída pela barreira atitudinal. Essa barreira coloca em risco a presença do Sistema Braille no PNLD. Essa surge na omissão dos gestores em não ofertar o livro em braille ou fazê-lo inadequadamente. Ademais, está presente na omissão do profissional em educação em inclusão escolar em não se capacitar quanto à educação da pessoa cega. Tais barreiras acabam por reverberar também na sociedade, ao ignorar ou não ter a empatia com a pessoa cega quanto à importância de seu acesso ao livro, etc.

Por tudo isso, não é infrequente a mobilização de movimentos sociais, políticos, da academia, servidores públicos que atuam no MEC e no FNDE, entre outros, sobre a manutenção da oferta do Sistema Braille nas políticas públicas do livro didático. Não raro, para muitos gestores à frente das políticas públicas do livro acessível no MEC, a

retirada da produção de livros físicos em braille do PNLD é uma pauta frequente em discussão. Os argumentos são variados: os custos da produção do livro, a evolução da tecnologia, a falta de empatia com a pessoa cega, entre outros, são frequentemente constituídos como argumentos para consolidar barreiras atitudinais que colocam em risco a presença do Sistema Braille no PNLD. Tal falta de informação alimenta o imaginário e a ignorância da oferta do braille, buscando justificativas para difamar ou substituir o seu uso.

O custo de produção do livro em Braille é alto – cerca de dois dólares por página – e demora em média três meses para ficar pronto. Como não é possível reduzir ou aumentar o tamanho dos caracteres, como acontece com fontes tipográficas tradicionais, os livros também costumam ficar grandes. Uma página em tinta equivale a quatro páginas de um livro em Braille – assim, um pequeno dicionário da língua portuguesa acaba transformado em 35 grandes volumes (Sindicato dos Psicólogos de São Paulo, 2021).

A presença do livro digital em alguns momentos é bem-vinda e necessária, como meio de acesso à informação, mas não deve se sobrepor à oferta do Sistema Braille no PNLD. Os argumentos somente sobre o custo e o volume de cada produção do livro didático e paradidático em braille são uma mostra sobre o não entendimento da importância social que o livro em braille oferece dentro e, principalmente, fora da escola, para a autonomia social e cidadã de pessoas cegas.

Há tecnologias assistivas que, atualmente, incorporam o uso do braille, mas são “ignoradas” pelo MEC, como políticas públicas integradoras do PNLD, que poderiam agilizar o acesso ao livro didático nesse formato. Por exemplo, os estudantes cegos poderiam ter acesso ao livro didático e paradidático também por meio de dispositivos eletrônicos de leitura em braille chamados de linha braille.

A Linha Braille é um dispositivo com uma linha régua de células Braille, cujos pinos se movem para cima e para baixo, representando uma linha de texto da tela do computador. O número de células Braille da régua é variável. Em geral, são encaixados a um teclado comum de computador, podendo ser manipulados como se fossem uma linha a mais de teclas na parte superior ou inferior do teclado (Sonza, Salton e Carniel, 2016).

No Brasil, o dispositivo é distribuído, pelo MEC, às salas de recursos multifuncionais e bilíngues de surdos — SRM. Porém, devido ao seu alto custo, em razão da tecnologia ser alemã, sua distribuição é limitada. Falta vontade política do

Ministério da Educação em investir, com o auxílio de uma instituição de ensino superior pública, no desenvolvimento de uma tecnologia nacional, para baratear os custos e para otimizar a produção e manutenção do aparelho.

Essa tecnologia poderia ser mais uma fonte de consolidação ao aprendizado ao Sistema Braille, e impactaria diretamente na rapidez do acesso ao livro, pois bastaria que o gestor escolar tivesse acesso ao arquivo da obra linearizada para ser encaminhada e utilizada pelo estudante cego com o dispositivo.

No entanto, apesar dessa tecnologia existir, não existem informações no site do MEC ou oriundas de quaisquer fontes sobre a utilização desse recurso de acessibilidade ao braille no PNLD. Destaca-se que, ainda assim, a linha braille não substituiria o livro impresso em braille, em sua totalidade, sendo uma tecnologia complementar e paralela a ele. O livro impresso em braille continuaria sendo necessário para aqueles que não dispõem ou não se adaptam ao uso da tecnologia, ou simplesmente requerem e têm o direito ao prazer de manusear um livro físico, como desejam as pessoas videntes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa visou refletir sobre como é caracterizada a oferta da acessibilidade pelo Sistema Braille nas obras didáticas, paradidáticas no âmbito do Programa Nacional do Livro e Material Didático — PNLD (1999-2024), distribuídas a estudantes cegos, matriculados na rede regular de ensino. Para isso, foi realizada uma investigação documental e bibliográfica, analisadas sob a perspectiva quantitativa e qualitativa.

Entre suas conclusões, o estudo identificou que a consolidação do direito ao acesso ao livro em formato braille, pelos estudantes cegos, matriculados nas escolas regulares, ocorreu de forma assíncrona à evolução, adesão aos tratados, acordos internacionais, além da formulação de marcos legais da inclusão no Brasil. Gradualmente, essas diretrizes culminaram na interpretação do dever do estado em promover a entrega do livro em braille, como recurso pedagógico acessível, porém, a correta disponibilização desse material ao estudante cego na sala comum, na rede regular, não é uma realidade em sua totalidade no âmbito do PNLD.

Atualmente, as editoras privadas passaram a dominar 100% da produção desse material, digital e braille, nos editais do livro, promovidos pelo FNDE. Alguns CAP e NAPPB fecharam, outros sobrevivem com recursos somente da secretaria de educação à qual estão vinculados. O IBC atua, limitadamente, na produção e distribuição de livros em braille, demandados pelas secretarias de educação, mas fora do PNLD. No atual estágio do Programa do Livro e Material Didático, o Instituto participa somente como revisor da transcrição das obras físicas em braille, produzidas pelas editoras privadas vencedoras dos editais do Programa.

Entre os desafios para a continuidade do Sistema Braille no PNLD, a pesquisa reflete a necessidade de que seja estimulada a continuidade da oferta do livro em braille para o ensino médio. Atualmente, o PNLD contempla a distribuição do livro em braille até as séries finais do ensino fundamental, não alcançando seu uso pelos estudantes quando estão matriculados no ensino médio, provocando uma ruptura na consolidação de seu aprendizado e domínio. A presença do livro em formato digital é bem-vinda, mas não pode se sobrepor ou excluir a oferta do livro em braille.

Considera-se também que a presença do Sistema Braille no PNLD seja acompanhada, inerente e simultaneamente, de políticas públicas, que favoreçam a efetividade do uso do livro acessível nesse formato por estudantes cegos. Nesse sentido, urge que sejam ofertadas outras políticas públicas que contemplem também a formação continuada de estudantes com deficiência visual, seus familiares, professores (de sala de aula comum e do AEE).

Além disso, faz-se necessário restabelecer políticas públicas de apoio aos centros públicos de produção de livros e complementos em braille (CAP, NAPPB e IBC). Ademais, considera-se necessária também a existência de políticas de disponibilização de tecnologias assistivas próprias (reglete, punção, sorobã, etc.) para a prática do braille pelos estudantes cegos, etc.

O estudo também alerta que a oferta do Sistema Braille no PNLD precisa ser incorporada como política pública de estado, e não estar sob a ameaça constante de eliminação do referido Programa. Nesse sentido, compreende-se que tal ação preservaria a oferta do Sistema Braille no livro didático e paradidático das intempestivas interpretações, das diferentes gestões que assumem a condução das políticas públicas da

Educação Especial no MEC. Entre os dilemas está a relação do custo de manutenção do braille nos programas do livro, em detrimento do ganho social de incluir o estudante cego na escola, no conhecimento de mundo e na formação cidadã.

Faz-se, principalmente, no contexto atual, urgente que a política vigente do PNLD seja qualificada, de maneira que não haja mais atrasos na distribuição de livros, a fim de que o estudante cego receba o material didático e paradidático no início do ano letivo. Do contrário, mantém-se o comprometimento não só da eficácia do objetivo do desenvolvimento de uma política pública, mas também reforçaremos a exclusão da pessoa cega em seu processo de aprendizagem e formação educacional na escola e sua participação social fora dela.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LIVROS E CONTEÚDOS EDUCACIONAIS - ABRELIVROS. **Deficientes visuais acusam governo federal de “descaso” com os estudantes cegos**: produção de livros em braille estaria atrasada, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://abrelivros.org.br/site/deficientes-visuais-acusam-governo-federal-de-descaso-com-os-estudantes-cegos-producao-de-livros-em-braille-estaria-atrasada/>. Acesso em: 08 set. 2024.

BATISTA, Rosana Davanzo; LOPES, Endrius Robert; PINTO, Glaucia Uliana. A alfabetização de alunos cegos e as tendências da desbrailização: uma discussão necessária. **Ciência da Educação, Americana**, v. 37, n. 1, p. 179-194, jun. 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/pdf/aaa230079312.pdf> . Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.169, de 4 de dezembro de 1962**. Oficializa as convenções Braille para uso na escrita e leitura dos cegos e o Código de Contrações e Abreviaturas Braille. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4169-4-dezembro-1962-353980-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital de convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras didáticas a serem incluídas no guia de livros didáticos de 1ª a 4ª série do PNLD/2007, 2007**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro_Didatico_PNLD/Editais/PNLD_2007/edital_pnld_2007.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital de convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras didáticas**

para o programa nacional do livro didático-PNLD 2012 – Ensino Médio, 2012. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro_Didatico_PNLD/Editais/PNLD_2012/edital_pnld_2012_consolidado.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o programa nacional do livro didático-PNLD 2024 – Acessibilidade, 2024.** Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro_Didatico_PNLD/escolha-pnld/Edital_PNLD_2018_ENSINO_MEDIO_consolidado_3_Alteracao.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o programa nacional do livro didático-PNLD 2018, 2018.** Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/pnld-2024-acessibilidade/EDITAL_PNLD_2024_ACESSIBILIDADE_1retificacao.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **PNLD: especificações técnicas para o desenvolvimento da obra digital,2024.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/DocumentoReferencialEspecificasTecnicasdoLivroDigitalPNLDEJA20262029.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

_____.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PNLD – Braille.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/braille>. Acesso em: 06 dez. 2024.

_____.Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, MEC/SEESP, 2008a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____.Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Projeto Livro Acessível.** Brasília, MEC/SEESP, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pet/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17435-projeto-livro-acessivel-novo>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____.Ministério da Educação. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp). **Acesso à Informação Secretarias Inclusão: nova tecnologia de livros em braille e tinta amplia a educação inclusiva no Brasil,** 2019. Disponível em: portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/12-acoes-programas-e-projetos-637152388/74651-

nova-tecnologia-de-livros-em-braille-e-tinta-amplia-a-educacao-inclusiva-no-brasil.
Acesso em: 12 mar. 2024.

_____.Presidência da República. **Decreto n.º 3.298 de 20 de dezembro de 1999.** Regulamenta a Lei n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm . Acesso em: 23 jan. 2024.

_____.Presidência da República. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.** Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm . Acesso em: 23 jan. 2024.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 5296, de 02 de dezembro de 2004.** Regulamenta as Leis n.º 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____.Presidência da República. **Decreto n.º 6.948 de 20 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm . Acesso em: 23 jan. 2024.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 10.882 de 3 de dezembro de 2021.** Regulamenta o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.882-de-3-de-dezembro-de-2021-364679801>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n.º 2180671 – RJ (2022/0238161-9),** 2006. Disponível em : https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202381619&dt_publicacao=21/09/2023 . Acesso em 06-09-2024.

_____.Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto Tércio Pacitti de Aplicações e Pesquisas Computacionais (NCE). **CAP - Centro de Apoio Pedagógico para**

Atendimento às Pessoas com Deficiência Visual, 2014. Disponível em: https://http://intervox.nce.ufrj.br/~abedev/sintese_projeto_cap.html. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAPRI, Rafael Ferraz. **Escassez de material didático em braille prejudica educação inclusiva no Brasil**. Jornalismo Inclusivo, 2024. Disponível em: <https://jornalistainclusivo.com/denuncia-escassez-de-material-didatico-em-braille-prejudica-educacao-inclusiva-no-brasil/>. Acesso em: 29 set. 2024.

CARDOSO, Fernanda Luísa de Miranda; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. A Campanha Nacional de Educação dos Cegos: uma leitura a partir da imprensa jornalística dos anos 1960 e 1970. **Revista Brasileira de História da Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 1-25, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbhe/a/YpS4ZN6PTC8hrfX5hHCKGNv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CARREIRA, Denise. Histórico. In: DAHER, Júlia. **Especialistas avaliam o impacto da dissolução da SECADI**. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/especialistas-avaliam-fim-de-secretaria-ligada-a-diversidade-e-inclusao/>. Acesso em 29 set. 2024.

CERQUEIRA, Jonir Bechara; PINHEIRO, Cláudia Regina Garcia; FERREIRA, Elise de Melo Borba. O Instituto Benjamin Constant e o Sistema Braille. **Revista Benjamin Constant**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 27-49, nov. 2014. Disponível em: <https://revista.ibc.gov.br/index.php/BC/article/view/354>. Acesso em: 29 set. 2024.

CORREIA, Gilvane Belem; BAPTISTA, Claudio Roberto. **Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva de 2008**: quais origens e quais trajetórias? *Revista On Line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 2, n. 22, p. 716-731, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/11905/7791>. Acesso em: 01 mar. 2024.

COSTA, Dennis Souza da; DANTAS, Rosycléa. A produção de livros didáticos em braille. **Veredas**: Revista de Estudos Linguísticos, Juiz de Fora, v. 21, n. 1, p. 528-544, Não é um mês valido! 2017. Universidade Federal de Juiz de Fora. <http://dx.doi.org/10.34019/1982-2243>. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/veredas/article/view/28021>. Acesso em: 06 set. 2024.

DIAS, Gisele Pecchio. **Faltam livros em braille no país**. Caderno da Cidadania, Observatório da Imprensa, 2004. Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/educacao-e-cidadania/caderno-da-cidadania/faltam-livros-em-braille-no-pais/>. Acesso em set. 2024.

DALLABRIDA, Adarzilse Mazzuco; LUNARDI, Geovana Mendonça. **O acesso negado e a reiteração da dependência**: a biblioteca e o seu papel no processo formativo de indivíduos cegos. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 75, n. 28, p. 1-18, ago. 2008. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccedes/a/zxQ6ybmVyL68RnzbQDxjrmk/?lang=pt#>. Acesso em: 18 mar. 2024.

DOMINGUES, Celma dos Anjos; SÁ, Elizabet Dias de; CARVALHO, Silvia Helena Rodrigues de; ARRUDA, Sônia Maria Chadi de Paula; SIMÃO, Valdirene Stiegler. **A educação especial na perspectiva da inclusão escolar: os alunos com deficiência visual: baixa visão e cegueira**. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Especial, 2010.

FEIJÓ, José Anderson; AMORIM, Francianne Medeiros; RODRIGUES, Yara Katia Santos. Políticas públicas de provisão para os livros didáticos no Brasil: histórico e estudo de caso. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 7, n. 1, p. 1-11, abr. 2012. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/viewFile/2257/1930>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FULAS, Tatiana de Andrade. **O livro acessível a cegos e surdos: as políticas públicas e o mercado editorial**. 2017. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/19692>. Acesso em: 08 mar. 2024.

FUNDAÇÃO DORINA NOWILL PARA CEGOS. **Relatório Anual**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://fundacaodorina.org.br/a-fundacao/transparencia/relatorios-anuais>. Acesso em: 03 mar. 2024.

GLAT, Rosana; PLETSCHE, Márcia Denise; FONTES, Rejane de Souza. Educação inclusiva e educação especial: propostas que se complementam no contexto da escola aberta à diversidade. **Educação Especial**, v. 32, n. 02, 2007. Disponível em: <http://coralx.ufsm.br/revce/revce/2007/02/a5.htm>. Acesso em: 03 mar. 2024.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Educação. Caiado investe mais de R\$ 2,6 milhões em dispositivos de leitura para alunos com deficiência visual, 2021. Disponível em : <https://goias.gov.br/educacao/dispositivos-de-leitura-para-alunos-cegos/>. Acesso em jan. 2024

GONÇALVES, Jordana Cristina Silva; FERREIRA, Helena Maria. Deficiência visual: desafios de uma alfabetização em braille. Perquirere: **Revista do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão do UNIPAM**, Patos de Minas, v. 1, n. 7, p. 89-101, ago. 2010. Disponível em: <https://revistas.unipam.edu.br/index.php/perquirere/article/view/3642/1177>. Acesso em: 03 mar. 2024.

LEMONS, Edison Ribeiro; CERQUEIRA, Jonir Bechara. O Sistema Braille no Brasil. **Benjamin Constant**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-6, ago. 2017. Disponível em: <https://revista.abc.gov.br/index.php/BC/article/view/353>. Acesso em: 28 mar. 2024.

LOPES, Iracilda Moreira; PALOMA, Michely Isber Ruiz. **O Sistema Braille e o processo ensino-aprendizagem de alunos cegos no contexto educacional**. 2022. 17 f. TCC (Graduação) - Curso de Pedagogia, Escola de Educação, Centro Universitário Internacional Uninter, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/bitstream/handle/1/920/O%20sistema%20Braille%20e%20o%20processo%20ensino%20aprendizagem%20de%20alunos%20cegos%20no%20contexto%20educacional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **A integração de pessoas com deficiência: contribuições para reflexão sobre o tema**. São Paulo: Memnon, 1997.

MOREIRA, Ruth Emanuelle Carvalho. **A formação leitora e a deficiência visual: reflexões sobre o acesso à literatura braille**. 2023. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Pedagogia, Departamento de Habilitação Pedagógica, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/27529/1/RECM21062023.pdf>. Acesso em: 22 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE CEGOS DO BRASIL - ONCB. **Óculos falantes representam grande risco para aprendizado de crianças e adolescentes com deficiência visual**, 2024. Disponível em: <https://www.oncb.org.br/oculos-falantes-representam-grande-risco-para-aprendizado-de-criancas-e-adolescentes-com-deficiencia-visual/>. Acesso em: 22 set. 2024.

RODRIGUES, Maria Clara Calderon Almeida de Oliveira; GUIMARÃES, Décio Nascimento; PESSIN, Gisele. **Práticas Inclusivas na concepção do Desenho Universal: diálogos com licenciandas(os) de pedagogia**. In: Congresso Fluminense de Iniciação Científica e Tecnológica / VIII Congresso Fluminense de Pós-Graduação, 15., 2023, Campos dos Goytacazes. Anais do XV Congresso Fluminense de Iniciação Científica e Tecnológica / VIII Congresso Fluminense de Pós-Graduação. Campos dos Goytacazes, Galoá, 2023. p. 1-1. Disponível em: <https://proceedings.science/confict-conpg/confict-conpg-2023/trabalhos/praticas-inclusivas-na-concepcao-do-desenho-universal-dialogos-com-licenciandaso?lang=pt-br#>. Acesso em: 01 abr. 2024.

RODRIGUES, Ricardo Allan de Carvalho; FRANÇA, Maria Cristina Caminha de Castilhos. Contribuições aos saberes em inclusão escolar dos profissionais que atuam nos NAPNEs. ScientiaTec: **Revista de Educação, Ciência e Tecnologia do IFRS**, v. 7 n. 4, p. 16-42, 2020.

SANTOS, Allan Paulo Moreira dos; FERREIRA, Fernando da Costa; VALE, Hylea de Camargo; LIVRAMENTO, Maria Luzia do; DALMOLIN, Maristela; BARBOSA, Paula Marcia. O processo de adaptação de livros didáticos e paradidáticos na inclusão de alunos cegos em escolas especiais e inclusivas. **Benjamin Constant**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 48-57, nov. 2014. Disponível em: <https://revista.ibc.gov.br/index.php/BC/article/view/355>. Acesso em: 03 jan. 2024.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Lourenço do Sul, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 12 fev. 2024.

SCHNEIDER, Eduarda Maria; FUJII, Rosangela Araujo Xavier; CORAZZA, Maria Júlia. Pesquisas quali-quantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências. **Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 9, n. 5, p. 569-584, dez. 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/index.php/rpq/article/view/157>. Acesso em: 23 jan. 2024.

SINDICATO DOS PSICÓLOGOS DE SÃO PAULO. **Dois séculos depois da criação do sistema Braille, livros adaptados para deficientes visuais ainda são caros e de difícil acesso no Brasil**, Sindicato dos Psicólogos de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://sinpsi.org/doiis-seculos-depois-da-criacao-do-sistema-braille-livros-adaptados-para-deficientes-visuais-ainda-sao-caros-e-de-dificil-acesso-no-brasil/>. Acesso em: 29 set. 2024.

SONZA, Andréa Poletto; SALTON, Bruna Poletto; CARNIEL, Everaldo. Tecnologia assistiva como agenda de inclusão de pessoas com deficiência visual. **Benjamin Constant**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 21-39, jan. 2016. Disponível em: <https://revista.abc.gov.br/index.php/BC/article/view/338>. Acesso em: 1 dez. 2024.

SOUZA, Charles Bamam Medeiros de. **Experiência do usuário no uso de livro didático digital**. 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Design, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - Cchla, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21763>. Acesso em: 23 jan. 2024.

SOUSA, Ivan Vale de. Tecnologia acessível: reflexões sobre a utilização de recursos tecnológicos sonoros como acessibilidade aos textos literários para o aprendiz com deficiência visual. **Desafios** - revista interdisciplinar da universidade federal do Tocantins, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 84-103, 2015. Universidade Federal do Tocantins. <http://dx.doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2015v1n2p84>. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/925>. Acesso em: 06 dez. 2024.

TORRES, Josiane Pereira; SANTOS, Vivian. Conhecendo a deficiência visual em seus aspectos legais, históricos e educacionais. Educação, **Batatais**, v. 5, n. 2, p. 33-52, mar. 2015. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=j&url=https%3A%2F%2Fweb-api-claretiano-edu-br.s3.amazonaws.com%2Fcms%2Fbiblioteca%2Frevistas%2Fedicoes%2F6059fe20c0ce6055c496d14b%2F605b351083fe107cbc9757bd.pdf&uct=1699976469&usg=LwwNSNQAbseaY1WVYM_5X3usKQQ.&opi=89978449&ved=2ahUKEwjL97eBuqGFAxUBX7gEHcTEDugQwtwHKAB6BAgBEAE.

VISSOSSO, Alessandra Aparecida; LIMA, Hylea de Camargo Vale Fernandes. O LIVRO DIDÁTICO EM BRAILLE E O PROCESSO DE ADAPTAÇÃO. **Revista Diálogos e Perspectivas em Educação Especial**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 1-19, 22 fev. 2024. Faculdade de Filosofia e Ciências. <http://dx.doi.org/10.36311/2358-8845.2024.v11n1.e0240002>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/dialogoseperspectivas/article/view/14239>. Acesso em: 06 jun. 2024.

**A COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
PÚBLICA AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO DO DEPARTAMENTO
AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PENÁPOLIS/SP (DAEP)**

*Selective collection as an instrument of environmental public policy for
sustainable development: case study of the Autonomous Department of Water
and Sewage of Penápolis/SP (DAEP)*

Clayrmen Candido Peron

<http://lattes.cnpq.br/5647271120355152>

<https://orcid.org/0000-0003-0225-2706>

Janaína Florinda Ferri Cintrão

<http://lattes.cnpq.br/6143087792238091>

<https://orcid.org/0000-0003-0160-8395>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e52348

RESUMO

A coleta seletiva se configura com um importante instrumento de política pública ambiental na busca pelo desenvolvimento sustentável. O objetivo da presente pesquisa foi verificar a importância da coleta seletiva como instrumento de política pública ambiental utilizado pelo DAEP (Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis/SP) com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável no período de 2000 a 2020. Quanto à metodologia, optou-se pelo método de estudo de caso que foi realizado no DAEP, pelo método estatístico e pela pesquisa quanti-qualitativa, realizada por meio de questionário aplicado à população de Penápolis/SP com perguntas abertas e fechadas, considerando uma amostra de 130 pessoas. Também se optou pela pesquisa bibliográfica e pela pesquisa documental. Dentre os resultados obtidos, observou-se que a coleta seletiva proporcionou a arrecadação de 17.985.154 de kg de resíduos e uma receita de R\$ 6.934.622,49 para a CORPE com a comercialização desses materiais. Além disso, identificou-se que 85% dos participantes da pesquisa realizam a coleta seletiva no município de Penápolis/SP.

Palavras-chave: Coleta Seletiva. Política Pública. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

Selective collection is an important environmental public policy instrument in the search for sustainable development. The objective of this research was to verify the importance of selective collection as an instrument of public environmental policy used by DAEP (Autonomous Department of Water and Sewage of Penápolis/SP) with the purpose of promoting sustainable development in the period from 2000 to 2020. As for the methodology, the case study method was chosen, which was carried out at the DAEP, the statistical method and the quantitative and qualitative research, carried out through a questionnaire applied to the population of Penápolis/SP with open and closed questions, considering a sample of 130 people. Bibliographic research and documentary research were also chosen. Among the results obtained, it was observed that the selective collection provided the collection of 17,985,154 kg of waste and a revenue of R\$ 6,934,622.49 for CORPE with the sale of these materials. In addition, it was identified that 85% of the research participants perform selective collection in the municipality of Penápolis/SP.

Keywords: Selective Collect. Public Policy. Sustainable Development.

1 INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, a coleta seletiva tem se caracterizado como uma alternativa imprescindível na busca pelo desenvolvimento sustentável dos municípios, pois proporciona benefícios ambientais, sociais e econômico, além de possibilitar mais eficiência e eficácia para a reciclagem dos resíduos descartados. Conke e Nascimento (2018) afirmam que a coleta seletiva traz contribuições para a sustentabilidade urbana, geração de renda e de cidadania, bem como propicia a redução do uso de recursos naturais.

Dessa forma, é possível entender que a coleta seletiva e a reciclagem oferecem condições de contribuir com o reaproveitamento dos resíduos sólidos. Nani (2008) é enfático ao afirmar que, com a reciclagem, ocorre a redução da extração de recursos da natureza, o que resulta em um menor comprometimento do meio ambiente. A reciclagem deve ser compreendida como algo mais abrangente do que apenas coletar material reciclável, uma vez que é responsável pela preservação do meio ambiente.

Além de a reciclagem contribuir com o meio ambiente, também proporciona ganhos sociais e econômicos, pois geram oportunidades de trabalho, renda, dentre outros benefícios. Ainda, segundo Nani (2008), juntamente com os benefícios

ambientais ocasionados pela reciclagem como a redução da quantidade dos resíduos destinados aos aterros, a diminuição da poluição do ar, da água e do solo, a preservação dos recursos naturais, a redução do consumo de energia e a melhoria da limpeza da cidade, possibilita ainda a geração de empregos e de renda com as indústrias do setor de reciclagem.

Para melhor entendimento do tema em questão, é necessário apresentar o caso do Departamento Autônomo de Água de Penápolis (DAEP), autarquia municipal criada por lei municipal em 1978 para ser o órgão municipal responsável pelo saneamento básico no município. Com mais de 44 anos depois de sua fundação, o DAEP gerencia e presta os seguintes serviços, com abrangência de 100% da área urbana do município: captação, tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos e coleta e destinação final de resíduos sólidos (DAEP, 2022).

O DAEP criou a Cooperativa dos Recicladores de Penápolis (CORPE) no ano 2000 e implantou o programa de coleta seletiva no município como política pública ambiental. No período de 2000 a 2020, foram arrecadados 17.985.154 de kg de resíduos na cidade, que compreendem papel, plástico, vidro, sucata, embalagem longa vida, metal, isopor, óleo de cozinha e baterias e a receita financeira obtida pela CORPE foi de R\$ 6.934.622,49 com a venda desses resíduos (DAEP, 2021).

Atualmente, o município de Penápolis é considerado referência para outros municípios em se tratando de coleta seletiva. Diante disso, o objetivo da pesquisa foi analisar a importância da coleta seletiva como instrumento de política pública ambiental utilizado pelo DAEP (Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis/SP) com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável no período de 2000 a 2020.

2 COLETA SELETIVA

Em virtude de sua relevância para o desenvolvimento sustentável, a coleta seletiva tem sido tema constante de discussão em um momento de extremo consumo e consequente aumento da produção de resíduos. Ademais, destaca-se também o seu

papel no processo de reciclagem, pois é primordial para que haja o máximo aproveitamento dos resíduos, evitando assim, desperdícios.

Para Barbosa e Ibrahin (2014), a coleta seletiva refere-se ao processo de separação e reciclagem de resíduos descartados. Os resíduos recicláveis são separados dos resíduos orgânicos e rejeitos. Os autores destacam necessidade de se realizar a separação na fonte para que não haja contaminação dos materiais recicláveis, o que permite aumento do valor agregado e diminuição dos custos de reciclagem. Goldmeier e Jablonski (2005) ressaltam a relevância da coleta seletiva e da reciclagem como estratégia para o tratamento ou redução dos resíduos sólidos urbanos e reforçam que a reciclagem desperta maior interesse na população por causa de seu forte apelo ambiental.

Para complementar, Conke e Nascimento (2018) apontam que a coleta seletiva coopera para a sustentabilidade urbana, geração de renda e de cidadania, bem como propicia que recursos naturais sejam poupados da natureza. O início do processo de coleta seletiva se dá após o consumo de algum produto ou serviço e a disponibilização de seus resíduos em frente de domicílios, de comércio, em logradouros públicos ou em Pontos de Entrega Voluntária (PEVs).

Para que se possa garantir a integridade dos resíduos recicláveis, Conke e Nascimento (2018) também reforçam a importância de se realizar a separação na fonte e afirmam que a população precisa fazer a pré-seleção dos materiais e os acondicionar de forma correta. Desse modo, são evitados a contaminação e o desperdício, porém, para tanto, é necessário realizar um trabalho de conscientização da sociedade a respeito da importância e dos benefícios da coleta seletiva. Corroborando a afirmação citada, Pereira *et al.* (2012) também destacam que não basta apenas existir o serviço de coleta seletiva, pois somente isso não é suficiente. É necessário que internamente os geradores realizem a separação dos seus resíduos de forma correta. Barsano e Barbosa (2019) afirmam que é necessário destacar que o sucesso da coleta seletiva está proporcionalmente ligado aos investimentos realizados para sensibilização e conscientização da população.

Existem duas maneiras de se realizar a coleta seletiva: a coleta de porta a porta e a coleta realizada por meio de PEVs. O primeiro modelo acontece por meio de veículos coletores de um prestador do serviço público de limpeza ou de associações ou

cooperativas de coletores de materiais recicláveis. Já no segundo modelo, são disponibilizados lixeiras, caçambas ou contêineres próximos em determinadas regiões para entrega dos resíduos separados e posterior coleta.

Para que os resíduos recicláveis sejam mais bem aproveitados, o Ministério do Meio Ambiente - MMA (2017) sugere como forma correta de separação dos materiais o modelo de segregação em grupos, classificando-os em resíduos recicláveis secos (papel, papelão, plásticos, alumínio, vidro, dentre outros), orgânicos (restos de alimentos, folhas secas e podas) e rejeitos (materiais que não podem ser reciclados como os resíduos de banheiros e bitucas de cigarro). Esse modelo de separação em três grupos permite a redução da contaminação dos resíduos recicláveis secos, pois não há contato com os orgânicos ou rejeitos, evitando desperdício para o processo de reciclagem e permitindo que os materiais orgânicos possam ser transformados em adubos por meio da compostagem e que somente os rejeitos sejam destinados ao aterro sanitário, atendendo às necessidades atuais de destinação de resíduos.

Porém, alguns fatores contribuem para que a população não realize a separação dos resíduos sólidos para a coleta seletiva. De acordo com a pesquisa no município de Vitória/ES realizada por Bringhenti e Günther (2011, p. 428-429), foi possível concluir que:

Aspectos impeditivos ou que dificultam a participação da população seriam: falta de divulgação dos resultados da coleta seletiva; acomodação e desinteresse da população; nível cultural e de instrução do povo brasileiro; descrédito relativo a ações oriundas do poder público; falta de espaço para armazenar resíduos recicláveis nas residências; necessidade de limpar previamente as embalagens para evitar problemas com insetos e odores desagradáveis durante o armazenamento; e tempo gasto e trabalho dispendido para a separação dos recicláveis. Os principais aspectos que impedem ou dificultam a participação da população na coleta seletiva estão associados à ausência dos fatores de motivação identificados.

A coleta seletiva é primordial na sociedade contemporânea, uma vez que permite a redução drástica do volume de resíduos enviado ao aterro sanitário, o que resulta no aumento de sua vida útil do aterro e na diminuição dos impactos ao meio ambiente. Outro fator positivo é que possibilita a geração de renda e de trabalho dignos aos coletores de materiais recicláveis. Pinheiro *et al.* (2014) afirmam que a implantação da coleta seletiva de materiais que possam ser reutilizados ou reciclados é de

responsabilidade do poder público com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores.

No entanto, na ausência coleta seletiva, realiza-se a coleta regular, caracterizada por não separar os resíduos que, por esse motivo, são destinados ao aterro. A ABRELPE (2021) destaca que a coleta seletiva é realizada por 4.145 municípios, o que corresponde a 74,4% das cidades do país. Vale ressaltar, porém, que a coleta seletiva, em muitos municípios, não abrange a totalidade de sua área urbana, podendo ser iniciativas pontuais.

Para Lessa e Paredes (2017), a adoção da coleta seletiva e da reciclagem de resíduos apresentam um papel muito importante para o meio ambiente, visto que possibilitam a recuperação de matérias-primas, evitando que sejam retiradas da natureza. Além disso, diminuem a sobrecarga de materiais descartados em aterros sanitários, aterros controlados ou lixões, contribuindo para a redução da poluição dos solos e a preservação de recursos naturais.

A coleta seletiva exerce papel de destaque no processo de reciclagem, pois com sua ausência, os coletores trabalham em condições degradantes, desumanas e de risco nos aterros e demais locais no qual são destinados os resíduos. Além disso, ocorre também o desperdício de materiais devido à contaminação e danos provocados pelo descarte inadequado. Portanto, a coleta seletiva se torna imprescindível para reduzir a quantidade de resíduos destinados aos aterros.

Já o SNIS (2021) afirma a coleta seletiva dos resíduos acontece em apenas 36,3% dos municípios brasileiros. A pesquisa foi realizada com 4.589 municípios, dos quais somente 1.664 declararam realizar a coleta seletiva sob qualquer modalidade: porta a porta, postos de entrega voluntária ou outras. Esses municípios recolheram, aproximadamente, 1,9 milhão de tonelada/ano, o equivalente a 1.139 toneladas/município/ano ou 15,3 kg/hab./ano. A pesquisa ainda aponta que a prestação do serviço porta a porta é realizada por 85,9% dos 1664 municípios com coleta seletiva, o que equivale a 1.429 municípios desenvolvendo essa modalidade de coleta.

É importante destacar que para que a coleta seletiva seja realizada de forma eficiente e eficaz, o MMA (2010) salienta que a sua execução implica um projeto de mobilização social e educação ambiental, um projeto de inclusão dos coletores e um

projeto de coleta e triagem de resíduos recicláveis. Outro papel de destacada relevância da coleta seletiva consiste no fato de que, conforme o IPEA (2012), é apontada como uma das principais estratégias para a redução do volume de resíduos destinados aos aterros sanitários ou demais destinações e para o aumento do reaproveitamento dos resíduos sólidos encaminhados para a reciclagem.

Dentre os benefícios mais relevantes da coleta seletiva estão, além de contribuir consideravelmente para sustentabilidade urbana, a absorção gradativa de um perfil de inclusão social e a geração de renda para os setores mais carentes e excluídos do acesso aos mercados formais de trabalho (SINGER, 2002). Para Santos (2011), a coleta seletiva e a reciclagem são alternativas eficientes para a destinação final dos resíduos sólidos, visto que possibilitam a redução da quantidade de resíduos destinados aos aterros sanitários e, conseqüentemente, contribuem para redução da poluição ambiental.

Contudo, a ausência da coleta seletiva e a falta de conscientização da população para realizar a separação, os materiais recicláveis são desperdiçados e contaminados, prejudicando o processo de reciclagem. Os resíduos desperdiçados e contaminados são encaminhados para os aterros ou demais locais, ficando em contato com o solo. Portanto, conforme apontam os dados referentes à coleta seletiva e destinação dos resíduos, muito ainda necessita ser feito para contribuir com o desenvolvimento sustentável do país. A coleta seletiva é indispensável para evitar desperdício de materiais recicláveis e colher todos os benefícios que a reciclagem pode propiciar. A reciclagem, órfã da coleta seletiva, é ineficiente e inefetiva.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória, descritiva, bibliográfica e quanti-qualitativa para obtenção de conhecimento científico referente ao tema escolhido e objeto do trabalho proposto.

Esta pesquisa foi realizada com a população do município de Penápolis/SP, que possui, atualmente, 64.098 habitantes de acordo com o IBGE (2021) e está localizado na região noroeste do estado de São Paulo. O município possui a Cooperativa de Recicladores de Penápolis (CORPE), que realiza a coleta seletiva desde o ano 2000. O Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAEP), responsável pelo saneamento

básico do município, foi o responsável pela instalação da CORPE. Para realização da pesquisa, foi utilizado método de estudo de caso no Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (CORPE).

Com a finalidade de buscar as informações necessárias para o estudo de caso realizado no DAEP, foi utilizada a pesquisa documental com análise dos relatórios e planilhas disponibilizados pelo Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP) para apurar os resultados obtidos com o projeto de implantação da Cooperativa dos recicladores de Penápolis (CORPE) período de 2000 a 2020 e relatórios do Centro de Educação Ambiental (CEA).

No DAEP, foram realizadas visitas nos dias 09/04/2021, 23/04/2021, 25/05/2021, 20/07/2021, 03/08/2021, 20/09/2021 e 11/10/2021. A finalidade dessas visitas foi de verificar o histórico de arrecadação de materiais no período de 2000 a 2020, a receita arrecadada com a venda desses materiais, as principais contribuições proporcionadas pela coleta seletiva realizada pela Cooperativa dos Recicladores de Penápolis (CORPE) durante esse período, dentre outras informações. As informações foram coletadas no DAEP, já que todo o histórico referente à coleta de resíduos, à receita obtida com a venda desses resíduos e os documentos sobre a história da CORPE se encontram em relatórios e planilhas no Departamento de Custos do DAEP.

Também foi utilizado o método estatístico para levantamento das informações junto à população do município de Penápolis/SP. A abordagem quanti-qualitativa foi necessária, pois a presente pesquisa apresentou, ao mesmo tempo, a necessidade de colher relatos e informações da sociedade, em que o critério numérico não é o mais importante, mas sim a importância da informação e do relato, e o caráter mais objetivo, no qual o critério numérico e estatístico se torna mais importante. Para tanto, foi utilizada a técnica de amostragem e aplicado o questionário aos moradores do município de Penápolis/SP. Para que a pesquisa pudesse ser aplicada envolvendo a participação de seres humanos, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisas da Fundação Educacional de Penápolis e aprovado com Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) Nº 57839722.3.0000.0135.

Além disso, foi utilizada também a pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em material já elaborado como livros físicos e livros digitais disponíveis na

plataforma Minha Biblioteca, artigos científicos disponibilizados nas plataformas Scielo e Capes Periódicos, dissertações e teses disponibilizados em repositórios de universidades, dentre outros, a respeito do tema estudado.

Para coleta de dados, foi aplicado o questionário aos moradores do município de Penápolis/SP com perguntas fechadas e abertas, para analisar a importância da coleta seletiva como instrumento de política pública ambiental utilizado pelo DAEP. Assim, para se determinar a amostra selecionada necessária para a análise quanti-qualitativa, adotou-se a fórmula geral a seguir, considerando a população finita e sem reposição, segundo Cochran (1977):

$$n_0 = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q}{d^2} \quad (1)$$

No caso do conhecimento do tamanho da população N, é necessário corrigir o cálculo para ter o tamanho da amostra aleatória simples:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} \quad (2)$$

Em que:

- a) n_0 : Número dimensionado
- b) Z: Nível de confiança escolhido, expresso em número de desvios-padrão = 1,66
- c) q: proporção de não ocorrência = $1 - p$
- d) p: estimativa da proporção de um dos níveis da variável escolhida = 0,5
- e) d: erro amostral = 8% ou 0,08
- f) N: tamanho da população = 64.098
- g) n: tamanho da amostra

Assim, têm-se:

$$n_0 = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q}{d^2}$$

$$n_0 = \frac{1,66^2 \cdot 0,5 \cdot (1 - 0,5)}{0,08^2} = 107,64$$

Corrigindo o cálculo para ter o tamanho da amostra aleatória simples:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

$$n = \frac{107,64}{1 + \frac{107,64}{64098}} = 108$$

Dessa forma, a amostra determinada foi de, aproximadamente, 108 pessoas. Aplicando-se uma taxa de não resposta de 20% (0,20), tem-se:

$$n = 108 + (108 \cdot 0,2) = 130$$

Com a aplicação da equação de Cochran (1977) e considerando como universo da pesquisa o município de Penápolis/SP, que possui 64.098 pessoas, a amostra selecionada foi de 130 pessoas escolhidas aleatoriamente. Nessas condições, o nível de confiança foi de 92% e a margem de erro foi de 8%.

A metodologia definida para a aplicação do questionário foi a amostragem probabilística ou aleatória na qual a seleção é aleatória de tal forma que cada elemento da população tem uma probabilidade conhecida de fazer parte da amostra. Para definição das regiões do município, foi utilizado o mapa oficial com a divisão socioeconômica da zona urbana de Penápolis/SP. Para definir como seria aplicado o questionário, foram selecionadas quadras do município por meio de três estágios.

No primeiro estágio, dentre os tipos de amostragem probabilística ou aleatória, foi utilizada a amostragem aleatória simples. Dessa forma, optou-se por utilizar todas as onze regiões para aplicação dos 130 questionários definidos na amostragem. No segundo estágio, também foi utilizada a amostragem aleatória simples, na qual foram enumeradas as quadras de cada região para que pudessem ser sorteadas, utilizando o

mapa que continha a delimitação dos setores. Dessa forma, foi sorteada uma quadra em cada região.

Já no terceiro estágio, foi utilizada a amostragem aleatória sistemática. Após a seleção das quadras, foram identificadas as ruas que as compreendiam, pois cada uma tem características próprias, como por exemplo, há quadra delimitada por duas, três ou quatro ruas. O procedimento de amostragem aleatória sistemática compreende determinar o intervalo de seleção, sortear a primeira casa na qual o questionário será aplicado e selecionar as próximas casas de forma sistemática. O questionário, instrumento de pesquisa, foi desenvolvido pelo próprio autor. A pesquisa foi aplicada no período de 18 de junho a 07 de julho de 2022 nas 11 regiões do município de acordo com o mapa oficial com a divisão socioeconômica da zona urbana de Penápolis/SP.

Portanto, a presente pesquisa se caracteriza como exploratória, cujos dados e informações foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa também se caracteriza como quanti-qualitativa, cujos dados e informações foram coletados por meio de questionário aplicado a 130 pessoas do município com uma margem de erro de 8%.

Para examinar a amostra dos dados, foi utilizada a análise estatística. Os dados foram recebidos e cadastrados no Excel. Posteriormente, foram importados para o software IBM-SPSS Statistics versão 28 (IBM Corporation, NY, USA) e Programa R (R Development Core Team) para análise exploratória dos dados e análise comparativa. Os valores de $p < 0,05$ foram considerados significativos.

A análise exploratória dos dados incluiu as estatísticas descritivas, média, mediana, desvio-padrão, valor mínimo e valor máximo para variável numérica (Idade) e número e proporção para variáveis categóricas. Para análise do comportamento da variável numérica, foram consideradas as estatísticas descritivas, gráfico de histograma e teste específico para o pressuposto teórico de normalidade Kolmogorov-Smirnov (CONOVER, 1999).

A comparação entre as variáveis categóricas deste estudo e as variáveis sociodemográficas como faixa etária, gênero, escolaridade e faixa salarial foi realizada aplicando-se o Teste Qui-quadrado de Pearson ou Exato de Fisher, quando apropriado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis (DAEP) é uma autarquia municipal, criada pela Lei Municipal nº 935 de 18/05/1978, é o órgão municipal responsável pelo saneamento básico no município. Em 2000, com o objetivo de retirar as pessoas que se encontravam em condições degradantes no aterro sanitário e lhes proporcionar melhores condições de vida, além de buscar uma solução para o problema do descarte inadequado dos resíduos sólidos, o DAEP instituiu a Cooperativa dos Recicladores de Penápolis (CORPE) para implantar a coleta seletiva dos materiais recicláveis no município de Penápolis.

Em dezembro de 2020, a CORPE dispunha de 32 cooperados, cuja renda média mensal no ano foi de R\$ 1.737,25 por uma jornada de trabalho de 44 horas semanais. Há também o recolhimento de INSS de todos os cooperados, que ainda recebem uma cesta básica que é destinada pelo DAEP para compor os seus benefícios. Com a cooperativa, observa-se melhoria da qualidade de vida dos cooperados; condições dignas e de respeito por meio de trabalho regular; incentivo à coletividade, à participação e ao trabalho em equipe; recuperação da cidadania e reintegração social (DAEP, 2021).

Essas contribuições relatadas vão ao encontro das afirmações de diversos autores. A geração de renda e de cidadania é apontada por Conke e Nascimento (2018). Outro autor a apontar a geração de renda como contribuições sociais com as indústrias do setor de reciclagem foi Nani (2008). Já a melhoria das condições de trabalho dos cooperados proporcionada pelas cooperativas de reciclagem é destacada por Souza *et al.* (2012).

Esteves (2015) vai além e elenca uma série de benefícios que contemplam a geração de emprego e renda; a retirada de pessoas das ruas, dos aterros, de várias condições insalubres e de risco; a recuperação da cidadania dos cooperados; a organização do trabalho dos cooperados e a colaboração para a melhoria da saúde pública e para o sistema de saneamento.

Os benefícios sociais apontados pelos autores citados foram também observados na CORPE, já que a cooperativa propicia renda, condições de trabalho mais adequadas e qualidade de vida aos cooperados, organização do trabalho, contribuições à saúde

pública e ao saneamento do município. Para compreender melhor o trabalho realizado, a presente pesquisa buscou os dados referentes à quantidade de materiais recicláveis arrecadada no período de 2000 a 2020, bem como os valores a respeito da receita financeira da cooperativa obtida com a comercialização desses resíduos.

Vale destacar que a coleta seletiva é realizada de porta em porta por meio de caminhões coletores. A população separa os materiais recicláveis em sacos plásticos verdes que são deixados nas residências toda vez que a coleta é efetuada. Para Gonçalves (2008), essa forma de coleta representa um sistema original de coleta de resíduos sólidos recicláveis, com a participação voluntária de toda a população e que possibilita aos cooperados a oportunidade de trabalho digno e empreendedor, rendimentos financeiros e elevação da autoestima. Para auxiliar no processo de coleta, também foram instalados ecopontos em locais estratégicos do município. Atualmente, há sete ecopontos distribuídos em bairros do município para receber volumes pequenos de resíduos de construção civil, podas de árvores e materiais recicláveis.

Durante o período de 2000 a 2020, foram arrecadados 17.985.154 kg de resíduos na cidade, que compreendem papel, plástico, vidro, sucata, embalagem longa vida, metal, isopor, óleo de cozinha e baterias. Com relação aos benefícios ambientais ocasionados pela coleta seletiva e pela reciclagem apontados pela literatura, Conke e Nascimento (2018) destacam a economia de recursos naturais. Esteves (2015) destaca também a redução da demanda de novos terrenos para que sejam instalados aterros sanitários e da exploração de recursos naturais do meio ambiente. Para complementar, Ribeiro *et al.* (2014) ressaltam que a reciclagem possibilita a diminuição do volume de matérias-primas virgens extraído do meio ambiente e da poluição.

Quanto à receita financeira obtida pela CORPE no período de 2000 a 2020, foram arrecadados R\$ 6.934.622,49 com a comercialização dos materiais, separados por papel, plástico, vidro, sucata, embalagem longa vida, metal, isopor, óleo de cozinha e baterias. Para compreender a relevância da renda proporcionada pela cooperativa aos cooperados, a renda média foi de R\$ 1.737,25 em 2020, como já mencionado, o que corresponde a um valor 66,24% maior que o salário mínimo vigente no período, que era de R\$ 1.045,00.

A pesquisa foi aplicada, no período de 18 de junho a 07 de julho de 2022, a 130

peessoas maiores de 18 anos e residentes nas 11 regiões do município, respeitando a metodologia definida. A seguir, são apresentadas as análises descritivas das variáveis do estudo, incluindo os dados socioeconômicos e os dados relevantes para os objetivos da presente pesquisa.

Do total dos participantes da pesquisa, a maior frequência de idade foi de 25% e ocorreu no intervalo entre 18 e 30 anos, seguida por 23% com a faixa etária entre 31 e 45, 22% acima de 65 anos, 16% entre 56 e 65 anos e 14% entre 46 e 55. Já com relação ao gênero, a maior parte das pessoas que participaram da pesquisa foi do gênero feminino com 63%, seguida pelo gênero masculino com 33% e 4% responderam não binário.

Quanto ao perfil dos participantes da pesquisa, segundo a escolaridade, observou-se uma maior participação de pessoas que terminaram o ensino médio. Das pessoas pesquisadas, 41% afirmaram possuir o ensino médio, 28% o ensino fundamental, 25% o ensino superior, 3% declararam ser pós-graduados e 3% sem estudo.

Com relação à renda, foi observado o maior percentual para os participantes com rendimentos com mais de 2 a 3 salários mínimos. Dos participantes da pesquisa, 35% declararam ter rendimentos maiores que 2 a 3 salários mínimos. Já 30% afirmaram receber mais de 1 até 2 salários mínimos, 15% até 1 salário mínimo, 13% mais de 3 até 5 salários mínimos e 5% afirmaram ter renda acima de 5 salários mínimos.

Quanto à quantidade de pessoas residentes na casa, 29% afirmaram que 2 pessoas residem na mesma casa, 27% disseram 3 pessoas, 22% declararam 4 pessoas, 13% disseram 1 e 9% afirmaram 5 pessoas. Observou-se uma maior participação na pesquisa de pessoas cuja casa é habitada por 2 pessoas.

Umas das finalidades da pesquisa era verificar se os participantes realizam a coleta seletiva de forma correta, e os dados coletados para essa finalidade são demonstrados na Tabela 01.

Tabela 01: Realização da coleta seletiva na residência

	Percentual
Sim, sempre separo os resíduos recicláveis e não recicláveis para evitar contaminação	67

Sim, porém acabo misturando um pouco dos resíduos, pois não vejo problema	18
Não, pois não sei bem quais os materiais que podem ser reciclados	8
Não	7
Total	100

Quando perguntado se realizam a coleta seletiva em sua residência, 67% afirmaram que sim e que sempre separam os resíduos recicláveis e não recicláveis para evitar contaminação e 18% afirmaram que realizam a coleta seletiva em suas residências, porém acabam misturando um pouco os resíduos, pois não veem problema nisso, o que totaliza 85% dos pesquisados que realizam a coleta seletiva.

Já 8% disseram que não realizam, pois não sabem bem quais os materiais que podem ser reciclados e 7% responderam que não realizam a coleta seletiva em sua residência. Sendo assim, 15% afirmaram não realizar a coleta seletiva por desconhecimento de como fazer ou não afirmaram o motivo por não separar os materiais.

Observou uma tendência de a população separar os resíduos recicláveis corretamente para a coleta seletiva, o que parece demonstrar percepção ambiental a respeito do tema. No entanto, 33% dos entrevistados precisam de campanhas de Marketing Verde com informações mais efetivas para melhorar a conscientização sobre a forma correta de separar os materiais, pois mesmo entre os 85% que realizam a coleta seletiva, 18% misturam, de forma errada, algum resíduo não reciclável ou contaminante. Com isso, parece ser possível aumentar a quantidade e melhorar a qualidade dos resíduos coletados pela CORPE, bem como diminuir a quantidade de rejeitos destinados ao aterro sanitário.

Para tanto, é necessário reforçar conteúdos nas campanhas de Marketing Verde, tratando da necessidade de separar os materiais recicláveis nas residências e empresas e explicar quais resíduos devem ser separados para reciclar e quais não podem ser separados para essa finalidade. Para Simonetto e Borenstein (2006), um problema maior, de ordem cultural, é a não separação dos resíduos recicláveis pela população e aponta que a solução são as campanhas de conscientização de veículos de comunicação e do poder público, resultando no aumento da quantidade de resíduos separados destinados à coleta seletiva. Bringhent e Günther (2011) também apontam, além da adequação do

projeto à realidade local e da regularidade no funcionamento da logística implantada, a eficiência das estratégias de marketing como fundamentais para sensibilizar e motivar a população a realizar a coleta seletiva.

Os participantes da pesquisa foram questionados também sobre o destino dado aos resíduos sólidos produzidos em suas residências para verificar se havia outros destinos para esses materiais, e a Tabela 02 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 02: Destinação dos resíduos sólidos produzidos na residência

	Percentual
Descarta tudo na lixeira sem separação do resíduo reciclável	8
Efetua a separação com destino à coleta seletiva	85
Outros*	7
Total	100

* Efetua a separação com finalidade de produção de artesanatos; descarta em terrenos baldios; e não sei informar.

Conforme os dados coletados, 85% afirmaram que efetuam a separação dos resíduos com destino à coleta seletiva, enquanto 8% disseram que descartam tudo na lixeira sem separação do resíduo reciclável e 7% disseram outros. Na categoria outros, verificou-se que 2% dos que participaram da pesquisa, disseram que efetuam a separação dos materiais com a finalidade de produção de artesanatos. Já outros 2% afirmaram destinar os resíduos a terrenos baldios.

De acordo com os dados da Tabela 02, observou-se uma tendência de a população efetuar a separação dos materiais recicláveis para a coleta seletiva, o que parece demonstrar percepção ambiental a respeito do tema. Bringhenti et al. (2019) afirmam que a coleta seletiva tem como finalidade a reciclagem dos materiais e se apresenta como uma estratégia para reduzir o impacto dos grandes volumes de resíduos gerados, pois proporciona recuperação dos materiais recicláveis. Para Ibrahin (2014), a reciclagem de produtos é extremamente importante, porém, para que seja efetiva, é necessária a conscientização das pessoas para recolher e separar os materiais recicláveis para a coleta. Ainda conforme Ibrahin (2014), a reciclagem contribui para a redução dos impactos socioambientais, pois utiliza menos água e energia do que seria consumido na produção de novos materiais, aumenta a vida útil dos aterros, diminui gastos públicos e gera renda para os coletores de material reciclável.

4.1 Análise comparativa

A seguir, são apresentadas as análises comparativas entre as variáveis faixa etária e escolaridade do estudo (apenas as variáveis que apresentaram diferença estatística significativa, ou seja, valor de $p < 0,05$). As diferenças significativas foram obtidas utilizando o teste Qui-Quadrado de Pearson /Exato de Fisher, visando estudar a dependência entre duas variáveis. A análise comparativa se fez necessária uma vez que permitiu identificar comportamentos diferentes para os públicos que compõem as diferentes faixas etárias, níveis de escolaridade e faixas salariais.

4.1.1 Faixa etária

Conforme apresentado na Tabela 03, o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e a realização da coleta seletiva.

Tabela 03: Análise comparativa entre faixa etária e realização da coleta seletiva

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acim a 65 anos	
Sim, sempre separo os resíduos recicláveis e não recicláveis para evitar contaminação	26	28	10	8	15	87
Sim, porém acabo misturando um pouco dos resíduos, pois não vejo problema	7	0	5	5	6	23
Não, pois não sei bem quais os materiais que podem ser reciclados	0	1	1	2	6	10
Não	0	1	2	5	2	10
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.
Valor $p < 0,0001$

Observou-se uma tendência de, proporcionalmente, a população acima de 45 anos apresentar um número maior de pessoas que separam os resíduos, porém acabam misturando um pouco, pois não veem problema e de que não realizam a coleta seletiva.

Das pessoas que afirmaram que acabam misturando um pouco ou não realizaram a coleta seletiva, 79% encontram-se nessa faixa.

Já na Tabela 04, observa-se que o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e a opinião dos participantes da pesquisa sobre a forma correta de separação dos resíduos para a coleta seletiva. A maior quantidade de pessoas, que responderam que se deve colocar plásticos, vidros, metais e papéis em sacos separados dos resíduos orgânicos, encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 49 participantes da pesquisa.

Essas duas faixas são responsáveis por 70% de todas as respostas obtidas nessa categoria e, analisando a tabela com os dados, observa-se uma tendência de a população até 45 anos ter a percepção sobre a forma correta de separar os resíduos para a coleta seletiva e, conforme se avança nas faixas etárias, aumenta o número de pessoas com percepções errôneas da forma correta de separar os resíduos.

Tabela 04: Análise comparativa entre faixa etária e opinião sobre a forma correta de separação dos resíduos para a coleta seletiva

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acima 65 anos	
Junto com os resíduos recicláveis, pode-se colocar papel-carbono, etiqueta adesiva, fita crepe, guardanapos, fotografias, filtro de cigarros, papéis sujos e papéis sanitários	3	1	7	0	5	16
Os papéis devem ser amassados para ocupar menos espaços	6	1	2	2	8	19
Não é necessário lavar as embalagens do tipo longa vida, latas, garrafas e frascos de vidro e plástico	0	1	1	4	3	9
Deve-se colocar plásticos, vidros, metais e papéis em sacos separados dos resíduos orgânicos	22	27	5	8	8	70
Outros*	2	0	3	6	5	16
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher
Valor $p < 0,0001$

* Podem-se misturar recicláveis com resíduos orgânicos - sobras de alimentos, cascas de frutas e legumes, pois depois os coletores separam na cooperativa; e não sei informar.

O equívoco de misturar materiais recicláveis com rejeitos parece ser, proporcionalmente, mais comum entre os participantes da pesquisa com idade entre 46 a 55 anos, visto que, 39% afirmaram ser essa a forma correta de separar os resíduos para a coleta seletiva. Observa-se, na Tabela 05, que o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e o hábito de misturar recicláveis (plásticos, vidros, metais e papéis) com orgânicos (sobras de alimentos, cascas de frutas e legumes) na hora de recolher os resíduos.

Tabela 05: Análise comparativa entre faixa etária e mistura de resíduos recicláveis com orgânicos na hora de recolher os resíduos

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acima 65 anos	
Sim	0	1	3	5	4	13
Não	33	27	8	7	15	90
Às vezes	0	2	7	8	10	27
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.
Valor $p < 0,0001$

A maior quantidade de pessoas que responderam que não misturam resíduos recicláveis com orgânicos encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 60 participantes da pesquisa. Essas duas faixas são responsáveis por 67% de todas as respostas obtidas nessa categoria e, analisando a tabela com os dados, observa-se uma tendência de as pessoas até 45 anos não misturarem resíduos recicláveis com resíduos orgânicos e que, conforme se avança nas faixas etárias, aumenta o número de pessoas que colocam esses resíduos juntos. É importante destacar também que, no total, 31% misturam resíduos recicláveis com orgânicos.

Nota-se, na Tabela 06, que o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e o hábito de misturar papéis secos com papéis molhados ou com gordura para a coleta na hora de recolher os resíduos.

Tabela 06: Análise comparativa entre faixa etária e mistura de papéis secos com papéis molhados ou com gordura para a coleta

Q10	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acima 65 anos	
Sim	0	3	3	4	6	16
Não	31	26	10	9	19	95
Às vezes	2	1	5	7	4	19
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.

Valor $p < 0,0002$

A maior quantidade de pessoas que responderam que não misturam papéis secos com molhados ou com gordura para a coleta encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 57 participantes da pesquisa. Essas duas faixas são responsáveis por 60% de todas as respostas obtidas nessa categoria e, analisando a tabela com os dados, observa-se uma tendência de as pessoas até 45 anos não misturarem papéis secos com papéis molhados ou com gordura e que, conforme se avança nas faixas etárias, aumenta o número de pessoas que colocam esses resíduos juntos. É necessário ressaltar também que, no total, 27% acabam misturando papéis secos com papéis molhados ou com gordura.

Conforme a Tabela 07, o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e o hábito de amassar papéis na hora de separar os resíduos.

Tabela 07: Análise comparativa entre faixa etária e amassar papéis na hora de separar os resíduos

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acima 65 anos	
Sim	21	24	6	4	13	68
Não	8	5	4	8	5	30
Às vezes	4	1	8	8	11	32
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.

Valor $p < 0,0001$

A maior quantidade de pessoas que responderam que amassam os papéis na hora de separar os resíduos para a coleta encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 45 participantes da pesquisa, o que equivale a 71% dos participantes dessas faixas de idade. No entanto, ocorreu uma variação entre os participantes da pesquisa com idade de 56 a 65 anos, sendo a única faixa etária em que o número de pessoas que afirmaram que não amassam os papéis foi maior do que os que afirmaram que amassam.

Apesar de o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher ter apontado diferença estatística significativa nessas faixas, nota-se uma tendência de amassar papéis para a coleta seletiva, sendo uma prática realizada por 52% do total dos participantes da pesquisa. Se considerar os que disseram que às vezes amassam os papéis, esse percentual sobe para 77%. Portanto, é necessário criar conteúdo para a comunicação específico para orientar a população sobre a necessidade de não amassar os papéis para um melhor aproveitamento desse material. Para Libano (2011), é necessário evitar que os papéis sejam amassados ou triturados, uma vez que têm menor valor para a reciclagem por perda de qualidade, pois as fibras se quebram, bem como ocupam mais espaço para armazenagem.

Já de acordo com a Tabela 08, o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e o hábito de colocar vidros quebrados/outros materiais cortantes soltos com os demais materiais separados.

Tabela 08: Análise comparativa entre faixa etária e colocar vidros quebrados/outros materiais cortantes soltos com os demais materiais separados

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acima 65 anos	
Sim	1	0	2	2	9	14
Não	32	30	15	13	18	108
Às vezes	0	0	1	5	2	8
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.
Valor $p < 0,0001$

A maior quantidade de pessoas que responderam que não colocam vidros quebrados/outros materiais cortantes soltos com os demais materiais separados para a coleta encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 62 participantes da pesquisa. Essas duas faixas são responsáveis por 57% de todas as respostas obtidas nessa categoria e, analisando a tabela com os dados, observa-se uma tendência de as pessoas até 45 anos não colocarem vidros quebrados/outros materiais cortantes soltos com os demais materiais separados e que, conforme se avança nas faixas etárias, mais as pessoas cometem esse erro. Entre os participantes da pesquisa com idade acima dos 65 anos, há uma tendência de esse erro se tornar mais acentuado. Vale destacar que, no total, 17% colocam vidros quebrados/outros materiais cortantes soltos com os demais materiais separados.

A Tabela 09 demonstra que o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e o hábito de misturar material reciclável com papel-carbono, etiqueta adesiva, fita crepe, guardanapos, fotografias, filtro de cigarros, papéis sujos, papéis sanitários, caixas de pizza cheias de gordura, restos de comida e fraldas sujas.

A maior quantidade de pessoas que responderam que não misturam material reciclável com rejeitos para a coleta encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 60 participantes da pesquisa. Essas duas faixas são responsáveis por 69% de todas as respostas obtidas nessa categoria e, analisando a tabela com os dados, observa-se uma tendência de as pessoas até 45 anos não misturarem materiais recicláveis com rejeito e que, conforme se avança nas faixas etárias, mais as pessoas misturam esses resíduos.

Tabela 09: Análise comparativa entre faixa etária e mistura de material reciclável com rejeitos

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acima 65 anos	
Sim	0	0	10	5	7	22
Não	33	27	7	7	13	87
Às vezes	0	3	1	8	9	21
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.
Valor $p < 0,0001$

No entanto, ocorreu uma variação com os participantes da pesquisa com idade entre 46 a 55 anos, sendo a única em que o número de pessoas que afirmaram que misturam os materiais recicláveis com os rejeitos foi maior do que os que afirmaram que não misturam. É preciso destacar que, no total, 33% misturam material reciclável com rejeitos.

Para Rodrigues et al. (2012), a integração da percepção da comunidade local como indicador de efetividade de gestão torna-se extremamente necessária para compreender sua influência na postura e na vida dos moradores, e para direcionar os ajustes necessários ao programa. Observa-se, na Tabela 10, que o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a faixa etária e o resíduo que não pode ser reciclado.

Tabela 10: Análise comparativa entre faixa etária e resíduo que não pode ser reciclado

	Faixa etária					Total
	18 a 30 anos	31 a 45 anos	46 a 55 anos	56 a 65 anos	Acim a 65 anos	
Isopor	14	11	4	0	3	32
Outros*	4	4	2	3	5	18
Óleo de cozinha	6	5	3	10	13	37
Nenhuma das alternativas, pois isopor, embalagens longa vida, vidro e óleo de cozinha são resíduos recicláveis	8	9	5	3	3	28
Não sei informar	1	1	4	4	5	15
Total	33	30	18	20	29	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.
Valor $p < 0,005$

* Embalagens longa vida e vidro

Das pessoas que responderam isopor, a maior quantidade encontra-se na faixa etária de 18 a 30 anos e de 31 a 45 anos, somando 25 participantes da pesquisa. Já quanto ao óleo de cozinha, a maior quantidade ocorre entre os participantes da pesquisa com idade de 56 a 65 anos e acima de 65 anos, somando 23 participantes. Os participantes da pesquisa com idade até 45 anos são responsáveis por 78% de todas as

respostas obtidas na categoria isopor e acima de 56 anos são responsáveis por 62% das respostas na categoria óleo de cozinha. Analisando os dados da tabela, observa-se uma tendência de confusão sobre quais resíduos realmente não podem ser reciclados, visto que apenas 22% dos participantes da pesquisa responderam corretamente que todos os resíduos apresentados na questão (isopor, embalagens longa vida, vidro e óleo de cozinha) podem ser reciclados e, dessa forma, do total de participantes da pesquisa, 78% apresentam dúvidas sobre esses materiais.

Portanto, é necessário criar conteúdo específico para a comunicação com a finalidade de orientar a população sobre quais os resíduos que devem ser separados na coleta seletiva para reciclá-los.

4.1.2 Escolaridade

De acordo com a Tabela 11, o teste estatístico Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a escolaridade e a destinação dos resíduos sólidos produzidos na residência.

Tabela 11: Análise comparativa entre escolaridade e destinação dos resíduos sólidos produzidos na residência

	Escolaridade					Total
	Sem escolaridade	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Pós-graduação	
Descarta tudo na lixeira sem separação do resíduo reciclável	1	2	4	0	3	10
Efetua a separação com destino à coleta seletiva	3	31	47	29	1	111
Outros*	0	3	3	3	0	9
Total	04	36	54	32	4	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.

Valor $p < 0,0001$

* Efetua a separação com finalidade de produção de artesanatos; descarta em terrenos baldios ou no chão; e não sei informar.

A maior quantidade de pessoas que disseram que efetua a separação com destino à coleta seletiva possui ensino médio, somando 47 participantes da pesquisa.

Esse nível de escolaridade é responsável por 42% de todas as respostas obtidas nessa categoria.

Com base nos dados apresentados na Tabela 33, há uma tendência de a população possuir percepção ambiental com relação à necessidade de realizar a separação dos resíduos recicláveis para a coleta seletiva. Porém, entre os participantes que possuem pós-graduação, ocorreu uma variação, pois a maioria dos participantes da pesquisa que possuem esse nível de escolaridade, afirmou que descartam tudo na lixeira sem separação do resíduo reciclável.

Bringhent e Günther (2011) destacam que a participação social está relacionada com o perfil socioeconômico e cultural da população, em especial aos aspectos grau de instrução e acesso à educação não formal. Isso ficou demonstrado na Tabela 33, pois conforme se avança nos níveis de escolaridade, maior é a proporção das pessoas que efetuam a separação com destino à coleta seletiva, exceto para os participantes pós-graduados, cujo resultado não obedeceu essa tendência.

Já conforme os dados apresentados na Tabela 12, o teste estatístico Qui-quadrado de Pearson/Exato de Fisher apontou diferença estatística significativa entre a escolaridade e o hábito de misturar material reciclável com papel-carbono, etiqueta adesiva, fita crepe, guardanapos, fotografias, filtro de cigarros, papéis sujos, papéis sanitários, caixas de pizza cheias de gordura, restos de comida e fraldas sujas.

Tabela 12: Análise comparativa entre escolaridade e mistura de material reciclável com rejeitos

	Escolaridade					Total
	Sem escolaridade	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Pós-graduação	
Sim	3	8	9	1	1	22
Não	1	20	38	27	1	87
Às vezes	0	8	7	4	2	21
Total	04	36	54	32	4	130

Teste Qui-Quadrado de Pearson/Exato de Fisher.
Valor $p < 0,0068$

A maior quantidade de pessoas que responderam que não misturam material reciclável com rejeitos possui ensino médio e ensino superior, somando 65 participantes

da pesquisa. Esses níveis de escolaridade são responsáveis por 75% de todas as respostas obtidas nessa categoria e, analisando a tabela com os dados, observa-se uma tendência de a população possuir a percepção que não se pode misturar os materiais recicláveis com rejeitos.

No entanto, cabe ressaltar que é preciso reforçar as campanhas de Marketing Verde com conteúdo explicativo sobre os resíduos que não podem ser reciclados e que não devem ser misturados com os materiais recicláveis, pois quando se misturam materiais recicláveis com resíduos com gordura, fraldas sujas, papéis sanitários, restos de comida, entre outros, há a contaminação dos resíduos recicláveis e isso ocasiona desperdícios de materiais. Separar os resíduos recicláveis de forma correta significa maior aproveitamento e melhor qualidade dos materiais recicláveis.

7 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada possibilitou alcançar resultados que retratam a realidade quanto à coleta seletiva realizada no município de Penápolis/SP e quanto ao comportamento da população com relação ao tema.

No que se refere ao objetivo da pesquisa, que era analisar a importância da coleta seletiva como instrumento de política pública ambiental utilizado pelo DAEP (Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis/SP) com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável no período de 2000 a 2020, verificou-se que, durante esse período, a CORPE coletou 17.985.154 de kg de resíduos na cidade, que compreendem papel, plástico, vidro, sucata, embalagem longa vida, metal, isopor, óleo de cozinha e baterias, e a receita com a comercialização desses materiais foi de R\$ 6.934.622,49. A CORPE também possibilitou oportunidade de trabalho com condições dignas a pessoas que estavam às margens da sociedade e proporcionou renda média mensal aos cooperados, em 2022, de R\$ 1.737,25.

É possível verificar que o DAEP, por meio da criação da CORPE, proporcionou benefícios ambientais ao município com a destinação correta e reaproveitamentos dos resíduos sólidos, benefícios econômicos com a venda dos resíduos arrecadados, benefícios sociais com a inclusão de pessoas como cooperados. O resultado obtido

demonstrou o volume de materiais que foram coletados e trouxeram benefícios ambientais, pois permitiu que recursos naturais deixaram de ser extraídos do meio ambiente e evitou que esses materiais fossem destinados ao aterro sanitário. Esses resíduos recicláveis se transformaram em matéria-prima secundária e retornou ao mercado, gerando oportunidades de negócio e desenvolvimento sustentável. A comercialização desses materiais coletados permitiu gerar emprego, renda e condições dignas de trabalho aos cooperados.

Quanto ao comportamento da população com relação à coleta seletiva, 85% afirmaram separar os resíduos recicláveis, porém 18% afirmaram que realizam a coleta seletiva em suas residências, porém acabam misturando um pouco os resíduos, pois não veem problema nisso. Também foi observada a necessidade de comunicar, de forma mais efetiva em suas campanhas de conscientização, que é preciso lavar as embalagens do tipo longa vida, latas, garrafas e frascos de vidro e de plástico; colocar vidros e outros materiais cortantes em um recipiente e identificá-los; e não amassar os papéis. Outra necessidade apontada, na presente pesquisa, refere-se ao reforço nas campanhas sobre os produtos que não podem ser misturados com os materiais recicláveis para que não haja contaminação e desperdício, uma vez que a pesquisa apontou que uma parte dos participantes da pesquisa acaba misturando com papéis sujos, molhados ou engordurados e com rejeitos.

Diante dos resultados alcançados pela presente pesquisa, foi identificado que a coleta seletiva, inserida em uma política pública, contribui para o desenvolvimento sustentável com benefícios ambientais, sociais e econômicos. Além disso, a pesquisa possibilitou, por meio do cruzamento entre as respostas dos participantes da pesquisa e as variáveis sociodemográficas, identificar comportamentos diferentes para os públicos que compunham as diferentes faixas etárias, níveis de escolaridade e faixas salariais, o que permitirá desenvolver ações segmentadas com maior eficácia.

Como sugestão para pesquisas futuras, destaca-se a necessidade de uma pesquisa para verificar o volume de materiais que são desperdiçados e que acabam não sendo reaproveitados pela coleta seletiva do município.

REFERÊNCIAS

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2019**. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BARBOSA, R. P.; IBRAHIN, F. I. D. **Resíduos Sólidos** - Impactos, Manejo e Gestão Ambiental. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

BARSANO, P. R.; BARBOSA, R. P. **Meio ambiente** - guia prático e didático. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

BRINGHENTI, J. R. *et al.* Coleta seletiva em condomínios residenciais verticalizados do município de Vitória (ES): características operacionais e de participação social. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/ZkPtcGPDz4dWC9Q845GVC5L/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRINGHENTI, J. R.; GÜNTHER, W. M. R. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 421-430, out/dez 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v16n4/a14v16n4.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

COCHRAN, W. G. Sampling techniques. John Wiley & Sons, 3 ed., 1977.

CONKE, L. S.; NASCIMENTO, E. P. do. A coleta seletiva nas pesquisas brasileiras: uma avaliação metodológica. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 10(1), 199-212, abr. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n1/2175-3369-urbe-10-1-199.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CONOVER, W.J. **Practical nonparametric statistics**. New York: John Wiley & Sons, 1999.

DAEP. Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis. **Relatório de arrecadação da CORPE**. Penápolis, 2021.

DAEP. Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis. **O DAEP**. Penápolis, 2022.

ESTEVES, R. A. A indústria do resíduo: panorama das cooperativas de reciclagem e dos catadores de resíduos no estado do Rio de Janeiro. **Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 86-99, mai-ago. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/viewFile/17913/pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

GOLDMEIER, W.B., JABLONSKI, A. **Gestão Pública Municipal**. Porto Alegre: Famurs, 2005.

GONÇALVES, C. C. M. **A sustentabilidade no município de Penápolis**: Um modelo de políticas públicas para o Brasil. São Paulo: Terceira Margem, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/penapolis.html>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

IBRAHIM, F. I. D. **Educação Ambiental**: Estudo dos Problemas, Ações e Instrumentos para o Desenvolvimento da Sociedade. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

LESSA, A. C. da R.; PAREDES, D. da S. Poluição do solo. IN: SANTOS, M. A. dos S. (Orgs). **Poluição do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: LTC, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788521634140/>>. Acesso em: 14 out. 2022.

LIBANO, A. M. **Consumo, coleta seletiva e destinação final dos resíduos de papel**. Brasília: UniCEUB, 2011. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/7267/1/Cartilha_Papel_.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Manual para implantação de compostagem e de coleta seletiva no âmbito de consórcios públicos**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/arquivos/3_manual_implantao_compostagem_coleta_seletiva_cp_125.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MMA. Ministério do Meio ambiente. **Compostagem Doméstica, Comunitária e Institucional de Resíduos Orgânicos** - Manual de Orientação. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80058/Compostagem-ManualOrientacao_MMA_2017-06-20.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

NANI, L. E. **Meio Ambiente e Reciclagem** – Um caminho a ser seguido. Curitiba: Juruá, 2008.

PEREIRA, A. *et al.* **Logística Reversa e Sustentabilidade**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2012.

PINHEIRO, A. L. da F. B. *et al.* **Tecnologias Sustentáveis**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

RODRIGUES, M. L. *et al.* A percepção ambiental como instrumento de apoio na gestão e na formulação de políticas públicas ambientais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, 2012, v. 21, supl. 3, p. 96-110, 2012. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/wsM37Wsd5R8rR6N6xNv3QR/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

SANTOS, L.D.B. **Mudanças no papel do catador de materiais recicláveis na cadeia de gestão integrada de resíduos, em face das políticas públicas para o setor em um estudo de caso**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto. 105 f. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-23012012-100246/pt-br.php>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 81-126.

SIMONETTO, E. DE O; BORENSTEIN, D. Gestão operacional da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos – abordagem utilizando um sistema de apoio à decisão. *Revista Gestão & Produção*, São Carlos, v.13, n.3, p.449-461, set.-dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/gp/a/yV7KVC9v4WmzGrMnFSfPKdp/?lang=pt>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico do manejo dos resíduos sólidos urbanos - Visão Geral**. Brasília: MDR.SNS, 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/rs/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_RS_SNIS_2021.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2022.

SOUZA, M. T. S. de *et al.* O papel das cooperativas de reciclagem nos canais reversos pós-consumo. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 52, n. 2, p. 246-262, abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902012000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 out. 2021.

ANÁLISE DA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS ESPECIALIZADOS NO ESTADO DA BAHIA À LUZ DA TEORIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO

*Analysis of the acquisition of specialized medicines in the state of Bahia in the light of
Transaction Cost Theory*

Jamilly Muritiba Araújo

<http://lattes.cnpq.br/6587886356949912>

<https://orcid.org/0009-0006-8758-0096>

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

<http://lattes.cnpq.br/4816989136382970>

<https://orcid.org/0000-0003-1440-6071>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e52306

RESUMO

Este estudo visa analisar os custos de transação envolvidos na aquisição de medicamentos no âmbito da assistência farmacêutica do Estado da Bahia, a partir de uma abordagem qualitativa exploratória. Foram analisados os seguintes documentos institucionais: Plano Estadual de Saúde, Relatório Anual de Gestão, processos licitatórios e de compras dos medicamentos do Componente Especializado. E realizado quatro entrevistas com atores envolvidos na aquisição de medicamentos. Realizou-se análise de conteúdo, partindo das dimensões comportamentais e dos atributos transacionais da teoria dos Custos de Transação (TCT). Os resultados apontam custos relacionados de transação relacionados à existência de atrasos na assinatura da autorização, fornecedores que cotam produtos que não dispõem em estoque, tentativas de entrega de produtos com validade inferior ao estabelecido em edital, empresas que requerem valor próximo ao preço máximo de venda ao governo por serem únicos fabricantes/fornecedores, ocorrência de processos licitatórios desertos e fracassados, ausência de informações acerca da disponibilidade de estoque do item, falta de matéria prima, problemas logísticos e aspectos relacionados a fatores macroeconômicos e imprevisíveis na Pandemia. Achados estes relacionados aos aspectos comportamentais e transacionais da TCT.

Palavras-chave: Compras Públicas, custos de transação, componente especializado da assistência farmacêutica.

ABSTRACT

This study aims to analyze the transaction costs involved in the acquisition of medicines within the scope of pharmaceutical assistance in the state of Bahia, based on an exploratory qualitative approach. The following institutional documents were analyzed: the State Health Plan, the Annual Management Report, and the bidding and purchasing processes for medicines in the Specialized Component. Four interviews were conducted with actors involved in the purchase of medicines. Content analysis was carried out, based on the behavioral dimensions and transactional attributes of the Transaction Cost Theory (TCT). The results point to transaction costs related to delays in signing the authorization, suppliers quoting for products they don't have in stock, attempts to deliver products with a shelf life lower than that established in the public notice, companies demanding a value close to the maximum selling price to the government because they are the only manufacturers/suppliers, the occurrence of deserted and failed bidding processes, lack of information about the availability of stock of the item, lack of raw materials, logistical problems and aspects related to macroeconomic and unpredictable factors in the Pandemic. These findings are related to the behavioral and transactional aspects of TCT.

Keywords: Public Procurement, transaction costs, specialized component of pharmaceutical assistance.

1. INTRODUÇÃO

Estudos que visam analisar os custos de transação em compras e contratações públicas no Brasil não são novidades (Faria et al., 2010; Rodrigues e Reis, 2023). O presente artigo parte do questionamento em como os custos transação se apresentam na aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia.

Apesar da oferta de medicamentos em quantidades adequadas, de qualidade, adquiridos por um preço razoável e em tempo oportuno serem aspectos-chave na viabilização econômica das organizações públicas, essa não se apresenta como processo de fácil realização (Luiza, Catro e Nunes, 1999), seja por aspectos de investimento, técnicos-operacionais, ou mesmo de regulamentação, infraestrutura e comunicação com os atores envolvidos (Fatel et al., 2021).

Quando há delegação de funções e tomadas de decisões, como no caso da aquisição de medicamentos no serviço público, podem ocorrer também conflitos decorrentes da incongruência de interesses dos atores envolvidos na transação (Arruda, Madruga e Freitas, 2008).

North (1990) e Williamson (1985, 1993), destacam que os agentes não são capazes de conhecer todas as possibilidades e eventos externos importantes, bem como calcular todas as consequências de suas ações. Pois, embora os agentes apresentem uma racionalidade em suas condutas, suas capacidades cognitivas são restritas para processar todas as informações.

Dado a esta chamada “racionalidade limitada” dos agentes e as incertezas geradas, nasce a necessidade de mecanismos de regulação das relações entre os atores, como os contratos. Porém, para Azevedo (2000), o estabelecimento de contratos para a regulamentação das transações além de constituir-se um processo complexo, eles serão sempre incompletos, uma vez que não é possível provê-lo de todas as situações futuras possíveis. Podendo dificultar a organização e o monitoramento das transações, culminando com o aumento dos custos a estas vinculados (Sarto e Almeida, 2015).

Estudos acerca da eficiência de transações ocorridas entre um ente público e o setor privado em compras públicas, destacam que, além de apresentarem características específicas, precisam atender aos princípios constitucionais de economicidade, legalidade e eficiência (Neuenfeld *et. al.*, 2018), assim como apoiar a tomada de decisão estratégica, com foco nos objetivos governamentais, agregando valor ao processo e resultados (Costa e Terra, 2019).

Firmino (2008) demonstrou que podem ocorrer falhas na aplicação do arcabouço legal que norteia as compras públicas, considerando a racionalidade limitada e o ambiente de incerteza, incorrendo em práticas oportunistas e ineficiência na aquisição de medicamentos. E Reis (2015) aponta que capacidades intrínsecas aos agentes que participam dos processos e às características transacionais influenciam o desempenho das compras. Nesse sentido, para Perez (2007) e Williansson (1985), é necessária a construção de estruturas de governança capazes de lidar com a incerteza e a variabilidade, minimizando o comportamento oportunista e atenuando os custos de transação.

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo analisar os custos de transação envolvidos na aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia, a partir dos pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo) e dos

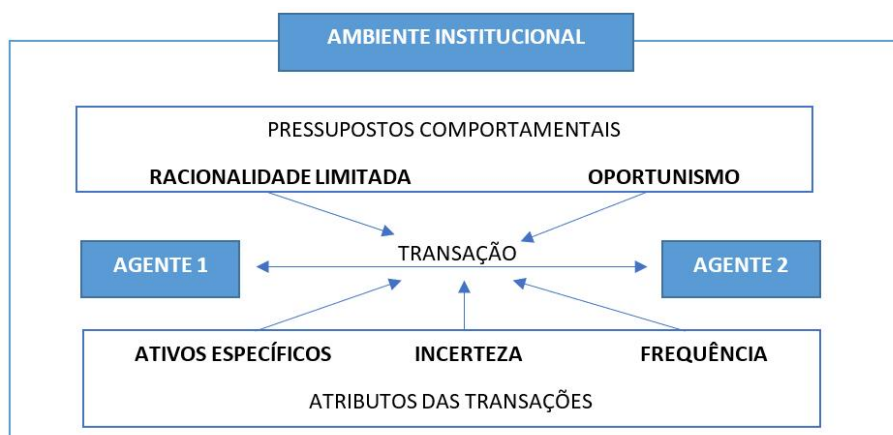
atributos (frequência, incerteza e especificidade dos ativos) da Teoria de Custos de Transação.

O Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF) do Estado da Bahia constitui-se em um serviço descentralizado por meio do qual ocorrem as etapas de programação, aquisição, armazenamento e distribuição, além de solicitação, avaliação, autorização, dispensação e faturamento dos medicamentos especializados, processos que impactam na utilização racional dos medicamentos e recursos financeiros no SUS (BRASIL, 2017), assim como no atendimento às demandas da população demandante, sendo um elemento estratégico na prestação do serviço público de assistência farmacêutica.

2. Contribuições da Teoria dos Custos de Transação (TCT) para o processo de compras

O enfoque da Teoria dos Custos de Transação está pautado no alcance da máxima eficiência dos resultados de uma organização, considerando o comportamento dos indivíduos e a forma como estão coordenados (Azevedo, 2000). Conforme pode ser verificado na Figura 1, na Teoria de Custos de Transação existem dois pressupostos comportamentais basilares: racionalidade limitada e oportunismo dos indivíduos. Além destes pressupostos comportamentais, Williamson considerou os quesitos que tem relação com o ambiente (atributos das transações), categorizando-os em: ativos específicos, incerteza e frequência das transações.

Figura 1 – Framework da Teoria de Custos de Transação



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2020, com base na Teoria de Custos de Transação (Williamson, 1993).

Neste sentido, é imperioso o conhecimento acerca do funcionamento das organizações, sendo a unidade fundamental de análise a transação, conceituada como o meio no qual os agentes interagem pela busca de bens e serviços (Dias Peres, 2007).

No campo da Administração Pública, especificamente das aquisições e contratações, estudos tem-se dedicado a analisar os custos envolvidos nessas transações. Faria et al. (2010) utilizaram os custos de transação para demonstrar os efeitos da concorrência na eficiência das licitações públicas, a partir dos preços na modalidade de pregão eletrônico. E Rodrigues e Reis (2023), analisaram o papel das partes interessadas e o desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos *stakeholders* e dos custos de transação. E mais recentemente, Pinto, Monteiro e Reis (2024), buscaram analisar, além da análise de variáveis ligadas à estrutura de compras, um conjunto de variáveis de controle relativas à teoria dos custos de transação, que mensuram os atributos transacionais referentes à especificidade dos ativos, incerteza e frequência.

Assim, quando se trata de compras públicas, os custos de transação podem se apresentar tanto nas etapas das licitações (Ferreira e Souza, 2020), como na execução dos contratos (Rodrigues e Reis, 2023).

Na perspectiva de Hermann (1998), quando se analisam as organizações públicas, estes custos se manifestam em 03 momentos: 1) *Ex-ante*: referem-se aos custos de preparar, negociar e prever salvaguardas contratuais; 2) *Ex-post*: são os custos para monitorar, fiscalizar e controlar os contratos; e 3) Custos associados à execução da licitação: custos para a elaboração do edital, habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os associados ao intervalo de tempo entre a necessidade da compra e o recebimento do produto.

A seguir, são apresentados os pressupostos comportamentais e os atributos da Teoria dos Custos de Transação que servirão de sustentação teórica deste estudo.

Racionalidade Limitada

Reconhecido como limitação dos agentes em sua capacidade cognitiva para processar a totalidade de informações que lhe são disponibilizadas, o pressuposto de racionalidade limitada decorre do fato de que os indivíduos são incapazes de reconhecer

todas as possibilidades importantes, bem como de prever todas as consequências de suas ações (Williamson, 1985, 1993). Para Valle, Bonacelli e Filho (2001), a racionalidade limitada advém do fato de que, apesar dos agentes tentarem pautar suas ações em moldes racionais, só conseguem fazê-lo de modo parcial devido à assimetria informacional e a sua limitada capacidade em processar informações.

Considerando a impossibilidade de prever todos os eventos futuros, os contratos serão sempre incompletos, sendo as salvaguardas contratuais o reconhecimento tácito dessa incompletude, ao mesmo tempo em que funcionam como mecanismo de minimização das consequências das lacunas contratuais (Faria *et al.*, 2010).

Oportunismo

O oportunismo é outro pressuposto comportamental cujo conceito resulta das ações individuais em busca de interesses próprios (Faria, 2010a). Considera que os indivíduos são autointeressados e por isso podem usar de diversos artifícios, incluindo a trapaça, na busca de seu interesse, gerando assim conflitos e custos de transação nas relações contratuais (Valle, Bonacelli e Filho, 2002).

Desta forma, pode haver dificuldade em se definir, de antemão, quem são os indivíduos confiáveis e aqueles que não os são (Alves e Staduto, 1999). Por isso não se pode garantir que todos os indivíduos agirão com oportunismo, entretanto não se pode ignorar que assim o farão, em algum momento da transação (Faria *et al.*, 2010).

Para Laureano (2005) e Bonelli e Cabral (2018), o comportamento oportunista pode ocorrer em dois momentos em uma transação: antes da efetivação contratual, denominado de oportunismo *ex ante*, ou após a execução desta, oportunismo *ex post*. Assim, os custos de oportunismo que antecedem a efetivação do contrato estão relacionados à negociação dos termos contratuais e sua elaboração, incluindo a disposição de salvaguardas, enquanto aqueles que sucedem a efetivação se referem aos relacionados a monitoramento e fiscalização dos contratos.

Desta maneira, considerando a existência dos custos de transação e dada a sua importância na maximização de eficiência das firmas, faz-se necessária a construção de

estruturas de governança que permitam a redução do comportamento oportunista e atenuem os custos envolvidos (Azevedo, 2000).

Especificidade dos ativos

Um ativo é considerado específico quando, em caso de rompimento contratual, a sua realocação é praticamente nula. Nessas situações, onde a possibilidade de uso alternativo é baixa ou inexistente, há risco de perda dos investimentos realizados (Carlini Junior e Machado, 2003). Assim, Williamson (1985) introduz esse pressuposto para designar a perda de valor dos investimentos decorrente da quebra contratual oportunista (Zylbertstajn, 2002).

Para Sousa *et al.* (1998), os ativos são específicos quando dependem da continuidade de uma transação específica. Sendo assim, quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda decorrente de ações oportunistas de outros agentes, aumentando assim os custos de transação (Petersen et al, 2019).

Os ativos específicos, dada a sua característica, corroboram para uma relação quase ou totalmente exclusiva, podendo tornar um agente refém do outro. São as transações que ocorrem em pequeno número, pois apenas um pequeno número de agentes pode participar destas (Fiani, 2002; Faria et al., 2010).

Diniz *et al.* (2004), atenta para situações em que a especificidade é unilateral, ou seja, mais definida para uma das partes. Nesses casos, a parte mais frágil se salvaguardará de possível ruptura contratual pela parte não afetada. Há também casos em que a dependência é bilateral e serão emanados esforços de todas as partes envolvidas para a manutenção do contrato, evitando-se perdas dos investimentos feitos por ambas às partes.

Incerteza

Para Santos (2001), a incerteza parte da incapacidade dos indivíduos de preverem e estabelecerem regras que garantam as ações dos agentes em casos de situações não previstas. Sendo assim, a incerteza não se resume ao risco. O autor afirma que quanto mais incerto é o ambiente, maior a instabilidade para se transacionar.

A incerteza é compreendida como um fator do ambiente, que se apresenta a partir do número e medida das modificações possíveis nas transações. Considerando que o cumprimento dos contratos passa por um percurso que envolve datas, preços, condições e quantidades, a existência de um ambiente incerto na execução da transação, culminando com modificações nos contratos, pode levar ao incremento de custos (Williamson, 1985).

Para Faria *et al.* (2010), as incertezas surgem após as transações se consolidarem, quando ocorrem situações imprevisíveis que impedem o fornecedor de honrar a entrega dos produtos transacionados. Estas situações imprevisíveis podem ser de origem macroeconômica (por exemplo, inflação), natural (tempestades, acidentes), ou de ineficiência das empresas contratadas pela vencedora do certame (frete contratado). Reis e Cabral (2015) chamam a atenção para complexidade e/ou duração dos contratos, já que a ocorrência de eventos fora do controle da contratante, tendem a ser maior nos contratos mais longos e mais complexos.

Frequência das Transações

A frequência das transações está conexa com a quantidade de vezes que os agentes se relacionam para realizar operações. Autores como Farina (1997), Sousa *et al.* (1998) e Reis e Cabral (2018) afirmam que à medida que as relações se repetem, os custos associados a coleta de informações e redação de contratos diminuem. Pois essa frequência permite que o contratado e o contratante adquiram conhecimentos um do outro, ou seja, ganhos de aprendizado, sobre elaboração de editais, contratos, termos de referência, por exemplo, além de estabelecer relação de confiança, que permitirá o potencial de redução do oportunismo e da incerteza, assim como a continuidade da transação.

Arbage (2004) aponta que a reputação gerada acaba por promover uma redução nos custos de transação, considerando não mais haver necessidade de busca de informações acerca do fornecedor, bem como do produto transacionado. Ao passo da melhoria do desempenho dos serviços contratados (Reis e Cabral, 2018).

Ressalta-se que a frequência pode ser também ser motivação para que os agentes envolvidos não queiram impor perdas a seus parceiros, considerando que ações oportunistas podem ocasionar suspensão contratual e perdas dos ganhos futuros consequentes das transações (Sousa, Azevedo e Saes, 1998).

Apesar de a frequência nas transações ser um elemento favorável aos órgãos públicos, esses não podem criar estratégias para obtê-las em suas compras devido às restrições impostas pela Lei de Licitações. Entretanto, os fornecedores podem utilizar de meios para estabelecer essa frequência, como dispendo de produtos de maior qualidade, menores preços, e ainda abnegando maiores lucros e cumprindo as normas.

O Quadro 1 traz de forma sintetizada as principais características dos pressupostos comportamentais e dos atributos das transações interpostos pela Teoria de Custos de Transação, com base nos autores elencados.

Quadro 1 – Características dos pressupostos comportamentais e atributos das transações, conforme a TCT

PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS E ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES		CARACTERÍSTICAS	REFERENCIAL TEÓRICO
PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS	Racionalidade Limitada	Limitação dos agentes em sua capacidade cognitiva para processar a totalidade de informações que lhe são disponibilizadas, não sendo possível, portanto, antever todas as situações futuras.	Williamson, (1985, 1993); Toyoshima (1999); Valle, Bonacelli e Filho (2001); Faria <i>et al.</i> (2010); Faria <i>et al.</i> (2010b); Sarto e Almeida (2015).
	Oportunismo	Considera que os indivíduos são autointeressados e por isso podem usar de diversos artifícios, incluindo a trapaça, na busca de seu interesse, gerando assim conflitos e custos de transação nas relações contratuais.	Alves e Staduto (1999); Azevedo, (2000). Carlini Junior; Machado (2003); Faria <i>et al.</i> (2010); Faria, 2010a; Valle, Bonacelli e Filho (2002); Laureano (2005); Bonelli e Cabral (2018).
	Especificidade dos Ativos	Um ativo é considerado específico quando, em caso de rompimento contratual, a sua realocação é praticamente nula. Nestas situações, onde a possibilidade de uso alternativo é baixa ou inexistente, há risco de perda dos investimentos realizados.	Sousa <i>et al.</i> (1998); Fiani, 2002; Diniz <i>et al.</i> (2004); Zylbertstajn, 2002; Carlini Junior; Machado, 2003; Petersen <i>et al.</i> , 2019.
	Incerteza	Parte da incapacidade dos indivíduos de preverem e estabelecerem regras que garantam as ações dos agentes em casos de situações não previstas.	Williamson (1985); Hermann (1998); Santos (2001); Arbage (2004); Faria <i>et al.</i> (2010); Reis e Cabral (2015)
	Frequência das	A frequência das transações está conexa com a quantidade de vezes que os agentes	Farina (1997); Sousa <i>et al.</i> (1998); Arbage
ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES			

Transações	se relacionam para realizar operações. (2004); Reis e Cabral (2018) Permite que o contratado e o contratante adquiram conhecimentos um do outro, e que se estabeleça uma relação de confiança, reputação, que permitirá a redução do oportunismo e da incerteza, assim como permitirá a continuidade da transação.
------------	---

Fonte: Elaboração própria, 2020.

3. Procedimentos metodológicos

Para a análise dos custos de transação envolvidos na aquisição de medicamentos especializados, foram analisados documentos institucionais relacionados ao planejamento e processo de compras e contratações, e entrevistas com gestores envolvidos no processo de aquisição de medicamentos do componente especializado (CEAF).

Dentre os documentos, destacam-se, o Plano Estadual de Saúde (PES 2016 a 2019) eo Relatório Anual de Gestão (RAG), focando em informações acerca do Componente Especializado, e os processos licitatórios e de compras dos fármacos para o ano de 2019, período de referência com processos de compras concluídos e, por isso, escolhido como ano de referência da pesquisa.

Em relação aos processos de licitação disponibilizados pela Superintendência da Assistência Farmacêutica e Tecnologia (Saftec), o arquivo em Excel® dispunha de todos os certames de 2019 para aquisição de medicamentos para o Estado da Bahia, totalizando 1.090 itens licitados, independente do componente – básico, especializado ou estratégico - sendo 100% executado pela modalidade Pregão Eletrônico (PE).

Foi realizado o levantamento dos medicamentos que faziam parte da relação de medicamentos especializados, por meio de consulta ao Sistema de Gerenciamento da tabela de procedimentos, medicamentos e OPM do SUS (SIGTAP). De posse dessa relação, identificou-se que para 191 fármacos do CEAF foram abertos processos licitatórios em 2019, totalizando o universo de 126 para esses medicamentos. Porém, parte considerável estava com acesso restrito e outros não foram localizados em função da inexistência de numeração, permanecendo, portanto, 21 certames para análise com valor total arrematado de R\$ 60.515.308,55. Deste total, R\$ 2.119.661,50 referiam-se a 43 itens do CEAF que tiveram suas atas de registro de preços homologadas.

No que se refere a compras, foi analisada, via SEI, a totalidade dos processos de aquisição constantes disponibilizadas pela Saftec. A referida lista dispunha do universo de 238 processos, sendo seis desses por dispensa emergencial e demais 232, via saques de atas de registro de preço (RP)ativas, totalizando o montante de R\$ 20.269.990,54. Registra-se que em dois processos de aquisição houve dois saques de ata em cada. Sendo assim, foram analisados 240 saques de atas de RP, referentes à totalidade de 238 processos de compras.

Em relação aos Grupos do CEAF, 148 aquisições referiam-se a medicamentos pertencentes ao Grupo 2 (R\$ 10.693.739,71), 2 Grupo 3 (R\$ 158.196,00), 10 ao 1A (R\$ 1.385.074,48), e 80 a fármacos do Grupo 1B (R\$ 8.032.980,35), englobando total de 50 princípios ativos adquiridos naquele ano. Em relação a fornecedores, as compras envolveram o quantitativo de 39 empresas.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a quatro atores envolvidos no processo de compras atuante nos setores de Coordenação de Assistência Farmacêutica na Atenção Especializada (COAFE), Coordenações de Compras (CCO), Núcleo de Registro de Preços (NRP) e Gestão e Fiscalização de Contratos (CGFC). Sujeitos relevantes para a análise do objeto e que no contato se prontificaram a contribuir com a pesquisa

As entrevistas visaram compreender o fluxo do processo de compras de medicamentos especializados, situações vivenciadas frente às atividades de aquisição de medicamentos e percepção do entrevistado sobre fluxo e melhorias. Buscou-se sistematizar as percepções sobre os processos de aquisições de medicamentos do CEAF, identificando como os custos de transação envolvidos se apresentam. As entrevistas compreenderam blocos temáticos, sendo que as questões foram elaboradas a partir dos pressupostos comportamentais (*racionalidade limitada e oportunismo*) e dos atributos da transação (*frequência, incerteza e especificidade dos ativos*) da Teoria de Custos de Transação, como categorias de análise.

Aos entrevistados foi assegurado o compromisso de preservação de sua identidade, e foram indicados por E1, E2, E3 e E4. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2021, gravadas e transcritas e analisadas a partir de Bardin (. Considerando a excepcionalidade da Pandemia de Sars-Cov-2, todas foram realizadas de forma remota.

4. Análise e discussão das aquisições com base na Teoria de Custos de Transação

4.1 Análise dos aspectos comportamentais

De acordo com a Teoria de Custos de Transação, os agentes que transacionam possuem, dentre os seus aspectos comportamentais, racionalidade limitada que os impedem de processar todas as informações que lhe são disponíveis. Desta maneira, os contratos que regem as transações serão sempre incompletos. Ademais, dada às características comportamentais desses indivíduos, esses podem agir com oportunismo, em busca de interesses próprios gerando custos de transação nas relações contratuais.

Identificou-se que a gestão reconhece a existência de incompletudes contratuais consequentes da incapacidade dos agentes preverem circunstâncias futuras, conforme apontado por autores como Williamson (1985, 1993), Faria *et al.* (2010) e Sarto e Almeida (2015) e busca-se a minimização dos riscos gerados, em virtude de lacunas contratuais, por meio de salvaguardas dos Editais. Os documentos descortinaram situações de descumprimento contratual por parte do licitante vencedor, levando ao rompimento do contrato, com base nessas salvaguardas.

Por meio da análise dos processos licitatórios, detectou-se que em 12% dos itens licitados, o valor da proposta estava acima do preço de referência, indicando oportunismo. Assim, os agentes licitantes que consignaram valores acima do preço de referência foram desclassificados do certame correspondente.

Desse aspecto, os entrevistados E1, E2 e E3 pontuaram a ocorrência de dúvidas relacionadas aos descritivos dos medicamentos nos editais, ainda em quantidade pequena, considerando que o CEAF possui uma lista de medicamentos já bem definida. Acresceram que, as maiores dúvidas relacionadas a editais dizem respeito à composição dos preços, sendo necessário, retirar o item do certame, refazer o levantamento dos preços praticados para avaliar os questionamentos apresentados, culminando assim com custos de transação adicionais.

A análise de processos licitatórios ratificou essa situação. Considerando a racionalidade limitada dos agentes que transacionam, identificou-se impugnação de um lote de medicamento do CEAF por parte de fornecedor no intuito de buscar esclarecimentos acerca do preço referenciado, considerando estar abaixo do valor de mercado.

A contestação interposta culminou com a exclusão do item objeto do pedido de revisão, considerando o risco de, ao postergar o certame, para reavaliação de preços praticados no mercado, ocorrer desabastecimento dos demais medicamentos que compunham o processo licitatório. Observa-se assim, que a racionalidade limitada dos agentes implicou em custos de transação adicionais, uma vez que o Edital do certame precisou ser alterado e republicado, com a exclusão do item questionado, assim como nova pesquisa para a avaliação de preços vigentes.

Assim, caso a empresa participante da licitação não houvesse contestado o preço referencial, o processo licitatório poderia ser levado à frente com valor inviável do item em questão, podendo haver fracasso do lote ou sua homologação, sob o risco de não atendimento por parte dos licitantes vencedor e remanescente, culminando com custos adicionais relacionados a novo certame, possível desabastecimento e não oferta dos medicamentos aos pacientes assistidos.

Ressalta-se que o entrevistado E2 registrou que o processo de composição do preço referencial trata-se de um procedimento cuidadoso, onde são consultados vários sítios eletrônicos governamentais, incluído a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), visando reduzir a assimetria informacional sobre o quesito preço praticado pelo mercado.

Em se tratando do número de fornecedores, os medicamentos especializados possuem a característica de apresentar um número reduzido de fornecedores considerando sua especificidade - especificidade do ativo transacionado - quando comparado a fármacos de outros componentes, a exemplo do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF). Registra-se o fato de que para alguns itens há apenas 01 (um) fabricante, assumindo o papel de único fornecedor.

As entrevistas revelaram que nesses casos, há uma tendência a se utilizar o preço máximo de venda do governo (PMVG) ou valor bem próximo, em comparação a disputas com mais interessados, nas quais o valor praticado é bem abaixo do PMVG, descortinando o comportamento oportunista de agentes que transacionam esses medicamentos. Já ocorreram situações em que o fornecedor passa a impor o valor cheio da tabela, ficando o Estado à mercê desse agente único fabricante, conforme registrado:

“a gente percebe uma movimentação de alguns laboratórios que são itens tipo exclusivos, porque só ele fabrica. E agora quer preços cheios da tabela. (E2).

Ainda nessas situações de único fabricante, houve ocorrência de descumprimento do prazo de entrega. Ressalta-se que, apesar de haver salvaguardas nos contratos para essas circunstâncias, a punição pode recair sobre a própria administração pública, considerando que um rompimento contratual, teria como consequência a interrupção do fornecimento e, por fim, a descontinuidade de tratamentos medicamentosos de pacientes inscritos no Componente. Por meio da análise de processos licitatórios, foi possível identificar que em torno de 35% dos lotes para medicamentos do CEAF houve a participação de apenas um fornecedor na licitação. O que caracteriza também as especificidades desses ativos. Nesses casos, considerando também o aspecto comportamental do oportunismo e a assimetria informacional que permeiam as transações, há um aumento no risco de que o fornecedor imponha certas decisões como, por exemplo, ditar as condições de entrega, como sinalizado pelo entrevistado E2.

Há fornecedor que alega não dispor dos medicamentos solicitados em estoque para atender de imediato a Administração Pública, justificando inclusive que o laboratório, por falta de matéria prima, não o atendeu em tempo hábil. Ressalta-se que, apesar de nesses casos, ser acostado documento comprobatório da motivação do desabastecimento nos processos, como manifestação oficial do fabricante, por exemplo, a administração pública, considerando a assimetria informacional, possui posição desvantajosa, uma vez que desconhece a movimentação do estoque de seus fornecedores. Atrelado a isso, os agentes podem agir com oportunismo, e neste caso, se valerem de uma situação de falta de matéria prima e utilizar o seu estoque para atender a um contrato que lhe proporcione condições mais vantajosas.

Além disso, segundo E2, há licitantes que participam de disputa de lotes para os quais ainda não possui acordos totalmente firmados com a indústria, podendo ocasionar atraso na entrega ou desabastecimento. Há ocorrências, também, de fornecedores que, já com ata de Registro de Preço ativa, solicita troca de marca do produto, alegando que necessitou acordar com outro fabricante em virtude de insucesso com a marca que apresentou durante o certame.

Nestas situações, os fornecedores apresentam-se como autointeressados, e esse aspecto comportamental, associado à assimetria informacional entre esses e os agentes da administração pública, que desconhecem a movimentação dos estoques dos licitantes, bem como os acordos firmados entre esses e a indústria farmacêutica, geram custos de transação adicionais, como de se iniciar processos licitatórios ou de dispensa por conta de desabastecimento, incluindo aqueles decorrentes da necessidade de redesenhar contratos já ativos.

O oportunismo e a assimetria informacional, assim como o atributo da incerteza, são claramente relacionados à referida ocorrência, considerando que o licitante participou do certame, sem ter a garantia de que possuiria os itens em disponibilidade para fornecimento em tempo oportuno – oportunismo; assim como, a Administração Pública desconhece informações acerca da movimentação de estoques dos participantes, bem como das empresas vencedoras - assimetria informacional, incerteza.

Nesses casos, há uma avaliação pelo setor de gestão dos contratos acerca da justificativa apresentada e os documentos juntados – se é desabastecimento do laboratório, descontinuidade, se é uma situação pontual, recorrente, etc. Com base nessa avaliação e associada pela análise da área técnica sobre os documentos técnicos do produto (CBPF, registro na ANVISA e bula), especialmente pela especificidade do ativo transacionado, a gestão defere ou não o pedido, incorrendo em custos de redesenhar contratos já ativos, quando o pedido é deferido.

O oportunismo também se manifesta em outros momentos do processo de compras de medicamentos do CEAf. Há casos, por exemplo, em que, apesar de estar definido em contrato que só serão aceitos medicamentos com prazo de validade superior a um ano, fornecedores agem informando, após assinatura da Autorização de Fornecimento de Material (AFM), que os fármacos que esses dispõem para entrega apresentam prazo de validade inferior a um ano, apresentando carta com garantia de troca, em caso de não haver consumo, dentro do prazo.

Há ainda casos em que o fornecedor nada informa, sendo verificada essa inconformidade em relação ao regramento contratual, somente quando da conferência para recebimento. Acrescenta-se que, da análise das licitações, restou comprovado que o termo contratual não prevê salvaguarda no sentido de coibir essa prática, demonstrando

a incompletude contratual atrelada à racionalidade limitada dos agentes que transacionam.

Nessas circunstâncias, conforme verificado nos processos de saques de atas de RP, custos relacionados ao levantamento de estoque disponível, consumo médio mensal, número de pacientes atendidos, para avaliar a coerência da recepção da compra, bem como monitoramento do prazo de validade dos fármacos, e aqueles associados à necessidade futura de troca, se fazem presentes nessas transações.

Houve relatos (E2 e E3) sobre fornecedores que apresentam melhor oferta de preço, entretanto, quando da análise técnica da bula do produto é verificado que o produto não atende ao especificado em edital, seja pela marca diferente da cotada ou com valor de custo inferior ao fármaco da marca que consta na ata de registro de preços. Isso leva a todo um custo associado à análise da próxima oferta e revela autointeresse do fornecedor.

Há também casos de solicitação de reequilíbrio econômico, em que se percebe o comportamento oportunista dos fornecedores. Um exemplo dado diz respeito a fornecedor que alegou ter alteração na tributação de Imposto sobre ICMS em seu Estado e solicitou reequilíbrio financeiro, quando logo de primeira requisição de saque de ata. Foi necessário um custo associado a estudo pelos agentes da administração pública acerca de tributação para analisar o pedido, concluindo que o referido reajuste ocorreria antes da homologação do certame.

Retomando as salvaguardas contratuais como mecanismo de proteger o contratante de sua racionalidade limitada, do oportunismo e da incerteza que rodeia as transações, identificou-se que há cláusula nos contratos de aquisição de medicamentos especializados que preveem que a entrega dos itens deve ser até 15 dias após a tomada de conhecimento, por meio de assinatura pelo fornecedor, havendo punição por eventual descumprimento.

Observou-se recorrente atraso na assinatura, por meio dos processos de saques de atas de RP, cujo prazo é de cinco dias úteis. Essa prática prejudica toda a gestão, uma vez que leva ao comprometimento dos estoques e dificulta a execução dos serviços prestados aos pacientes assistidos, especialmente pelo fato de se tratar de itens cujo

abastecimento não pode sofrer descontinuidade, por levar a sérios prejuízos à saúde daqueles que necessitam.

4.2 Análise dos atributos das transações

As incertezas permeiam processos licitatórios no sentido de que esses possam fracassar e desertar. Um exemplo dado pelo entrevistado E2, diz respeito a um medicamento utilizado por apenas um paciente em todo o Estado e cujo valor global da licitação é muito baixo, não atraindo fornecedores. O processo licitatório é disparado na incerteza de que algum fornecedor irá demonstrar interesse e, em grande parte das vezes, essa situação culmina em deserção da licitação, levando a custos adicionais considerando ser necessário disparar outro processo ou prover a compra por meio de dispensa de licitação.

Tal situação foi ratificada por meio dos processos de aquisição por dispensa analisados (seis no total), onde em dois identificou-se registro de sua motivação como sendo, item com baixa demanda. Assim, situações de processos licitatórios fracassados e desertos envolvem, além do atributo transacional da incerteza, custos adicionais gerados pela necessidade de que esses processos de aquisição sejam retomados.

Nessa direção, outra situação apontada pelo entrevistado E3 refere-se à assimetria informacional existente, quando da solicitação de informações ao fornecedor acerca da motivação de determinado item estar desertando, levando ao atributo da incerteza. Houve caso, inclusive, em que foram solicitados esclarecimentos acerca de deserção de item específico, entretanto o fornecedor não retornou à requisição da administração pública e, somente posteriormente, a gestão tomou ciência de que a fabricação do medicamento tinha sido descontinuada.

Considerando a realização das entrevistas em 2021, os entrevistados trouxeram aspectos da Pandemia de Sars-Cov-2 que afetaram o processo de aquisição e possíveis custos de transação. Tratando do atributo da incerteza, o número de licitações desertas aumentou, ampliando as aquisições por dispensa de licitação, impactando ainda mais nos custos adicionais. Foi mencionado também em como este momento contribuiu para o aumento significativo do número de ocorrências de fornecedores que não assinam a

AFM dentro do prazo, alegando não possuírem previsão de fornecimento pela indústria para reposição de estoque.

No contexto da singularidade do ativo, as matérias primas dos medicamentos detêm uma especificidade considerável. As entrevistas revelaram que são comuns faltas desses materiais no mercado, sendo considerada uma das causas mais críticas de desabastecimento, por não deixarem alternativas, impactando diretamente sobre a assistência terapêutica medicamentosa aos pacientes. A incerteza também é um atributo presente nessas circunstâncias, considerando que faltar matéria prima é algo que os agentes possuem limitações em prever.

A ocorrência de problemas logísticos também foi apontada. Como a situação de um carregamento vindo de navio da Índia contendo princípio ativo para medicamento. Devido a problemas relacionados a esse transporte, houve atraso na fabricação do fármaco, que consequentemente ocasionou desabastecimento. Mais custos de transação foram despendidos, envolvendo a especificidade do ativo transacionado, e agora, atrelado à incerteza, considerando que essas situações não são possíveis de serem antevistas pelos agentes que transacionam. Foi mencionada também a redução da malha aérea impactando atrasos de entregas.

Outra ocorrência imprevisível descortinada diz respeito ao fator embalagem. Cada fabricante apresenta a quantidade de itens unitários por embalagem comercializada. Em paralelo, os descritivos licitatórios são feitos descrevendo a quantidade unitária a ser adquirida, evitando-se assim o direcionamento do certamente para determinado fabricante, conforme determinado pela legislação relacionada. Desta forma, após os lances e demais etapas do processo licitatório, há todo processo de reajuste do valor global considerando o fator embalagem do licitante vencedor para registro de ata de preço correspondente, ou seja, há um incremento no custo de desenhar o contrato a ser estabelecido.

Mais uma circunstância relatada diz respeito à necessidade de cancelamento do RP por descumprimento contratual pelo licitante vencedor e impossibilidade de atendimento pelo fornecedor subsequente, sendo o Estado obrigado a convocar o único licitante vencedor remanescente. Porém, o agente convocado apresentou impossibilidade de atendimento, sendo o Estado forçado a promover o cancelamento do

RP ativo e a adquirir os itens por meio de dispensa de licitação, que indica menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.

Acrescentam-se situações de inexistência de ata de RP ativo em consequência de processos licitatórios fracassados, culminando com custos de transações adicionais gerados pela necessidade de compra por meio de dispensa de licitação e a reinicialização de outro Pregão.

Conforme já mencionado, é impossível prever todas as situações futuras devido à racionalidade limitada dos agentes que transacionam e ao atributo da incerteza. Dessa maneira, ainda que haja salvaguardas contratuais, há o risco de ocorrência de situações não previstas. Para autores como Costa (2016) e Ferreira e Souza (2020), a modalidade de licitação adotada é um dos elementos nos resultados negativos para as aquisições, considerando que a aquisição por meio de dispensa de licitação afasta a competitividade e, conseqüentemente, contribui para a prática de preços mais elevados que os usualmente utilizados no mercado. Assim, depreende-se que, mais uma vez, a racionalidade limitada dos agentes, associada ao atributo da incerteza, levou a custos de transação adicionais.

Fatores macroeconômicos também têm efeito sobre a apresentação de custos de transação nas compras de medicamentos especializados, considerando o atributo da incerteza que os rodeia e que torna a sua antevisão impossível. Um exemplo citado nas entrevistas se refere à matéria prima de medicamentos e sua cotação, normalmente ser em dólar. Quando há reajustes nessa moeda, as atas de RP vigentes sofrem impactos pois os fornecedores solicitam reequilíbrio financeiro justificado na variação para maior do preço de fábrica. Nessas ocorrências, além dos custos associados ao estudo da requisição do fornecedor, incorrerá ainda em custos para redesenhar os contratos vigentes, bem como no acréscimo sobre os custos financeiros previstos para cada lote relacionado.

Tratando-se dos procedimentos de compras desses medicamentos, faz-se necessário conhecer o quantitativo necessário, sendo imprescindível que as informações de cada paciente estejam atualizadas. Dessa forma, a identificação correta depende de ações de todos os agentes que alimentam as informações dos pacientes em cada uma das farmácias dos Núcleos Regionais. Dado ao atributo da incerteza, associado à

racionalidade limitada, é possível que haja informações não atualizadas para balizar a programação.

Outra situação verificada e, que mantém relação com a especificidade do ativo medicamento especializado, diz respeito à requisição documental. A solicitação visa reduzir incerteza relacionada à qualidade do produto e, por meio da análise das bulas, verificar a conformidade do produto de acordo com as exigências dos descritivos do produto licitado, no intuito de redução de situações não previsíveis.

Em relação ao atributo de frequência das transações, houve solicitação de fornecedores, por iniciativa própria, para que houvesse redução do preço ofertado, demonstrando interesse por parte de fornecedores em manter frequência das transações com o Estado. Nesse sentido, as vantagens estão relacionadas ao estabelecimento de relações de confiança, manutenção da reputação e redução de custos de transação relacionados ao oportunismo e à incerteza.

Os processos licitatórios analisados permitiram identificar situações em que a aquisição, apesar de agrupar vários itens demandados pelo órgão, ocorreu em lotes compostos por apenas um fármaco, ou seja, de forma isolada para o item. Essa situação relaciona-se com a especificidade do ativo transacionado, considerando que o medicamento especializado é um bem, em boa parte, fabricado e distribuído por um número reduzido de empresas podendo ocorrer situações de que a mesma empresa agregue maior número de transações efetivadas. Nessa perspectiva, pode ser estabelecida uma relação de confiança entre o contratado e o contratante, considerando os conhecimentos mútuos adquiridos, que permitirá a redução do oportunismo e da incerteza, e, consequentemente, permitirá a continuidade da transação.

5. Considerações finais

A proposta deste estudo parte do questionamento acerca de como os custos de transação se apresentam nas aquisições de medicamentos especializados no estado da Bahia, dado à existência de aspectos comportamentais, dos agentes que transacionam nos processos de compras de medicamentos, bem como de atributos relacionados à própria transação, considerando que toda a estrutura e processos de trabalho utilizados pela organização estudada possuem custos para serem operacionalizados.

Em relação à assimetria informacional e à racionalidade limitada, se faz presente sob diversas formas, especialmente sob a forma de questionamentos sobre informações do edital, descritivos de medicamentos e preço de referência, além da utilização de sistema informatizado que não permite registro de informações acerca de lote e validade do fármaco. Como avanço, considerando esse quesito comportamental, a administração pública reconhece a incompletude dos contratos e institui salvaguardas que buscam atenuar práticas oportunistas pelos agentes que transacionam.

No que se refere ao oportunismo, verificou-se que esse se apresenta por parte de fornecedores que se utilizam de artifícios em benefício próprio, a exemplo de atrasar a assinatura da AFM para obter maior prazo na entrega dos produtos, assim como cotam produtos que não dispõem em estoque. Nessa seara, apresenta-se a incerteza, considerando que a administração pública ao lançar os processos licitatórios, desconhece a movimentação de estoque dos agentes que participam desses certames. Tentativas de entrega de produtos com validade inferior ao estabelecido em edital, divergente da marca que fora cotada e que não atenda ao especificado em edital, e empresas que requerem PMVG por serem únicos fabricantes/fornecedores também foram situações observadas e que elevaram os custos de aquisição de fármacos do CEAF associados ao oportunismo.

O atributo da incerteza manifestou-se por meio da ocorrência de processos licitatórios desertos e fracassados, ausência de informações acerca da disponibilidade de estoque do item pelo fornecedor, falta de matéria prima, problemas logísticos e, até mesmo, relacionados a fatores macroeconômicos e imprevisíveis, assim como atualização de dados dos sistemas informatizados, agregando custos de transação decorrentes do planejamento das compras e suas adaptações, do monitoramento do comportamento dos fornecedores com vista a prevenir a ocorrência de sobrepreços, além de entregas de fármacos de baixa qualidade, e descumprimento do prazo de entrega, de negociações e de adaptações contratuais, buscando garantir que os acordos contratuais sejam cumpridos de maneira satisfatória para as partes envolvidas.

Por se tratar de itens com especificidade considerável, documentos que atestem a sua comprovação em relação ao descritivo, assim como a qualidade são requisitados, como certificados de boas práticas de fabricação e bulas dos medicamentos. Ainda

relacionado a esse atributo, constatou-se que cada lote licitatório é composto por um medicamento. No que se refere à manutenção da frequência das transações, identificou-se a ocorrência de requisição de reequilíbrio a menor, por parte de empresas, o que mantém relação com esse atributo transacional.

As limitações identificadas neste estudo se dão no sentido de as entrevistas não terem contemplado agentes fornecedores de medicamentos que poderiam revelar aspectos transacionais da percepção do fornecedor. Acrescenta-se o fato de não ter tido acesso à totalidade dos documentos requisitados à administração pública, impossibilitando análises mais profundas relacionadas às informações dispostas nos mesmos, tais como a incidência dos custos identificados no estudo na totalidade dos processos licitatórios para medicamentos do CEAF e a identificação de outros custos que não se fizeram presentes nos processos disponibilizados para análise. Outra limitação se refere ao não acesso ao/s pregoeiro/s do Estado que poderia/m enriquecer a análise com informações, a partir da condução das licitações realizadas.

Para estudos futuros sugere-se analisar a ocorrência de distorções dos preços praticados em processos licitatórios por pregão eletrônico em relação aos praticados na modalidade de dispensa, bem como nos processos licitatórios com baixo quantitativo de itens, considerando que estudos apontam para divergências significativas entre os preços perpetrados nessas situações. Recomenda-se, também, a ampliação da participação de sujeitos envolvidos sob outra perspectiva no processo (fornecedores) e, por fim, sugere-se um estudo da avaliação do impacto da Pandemia pela Covid-19 sobre os custos de transação na aquisição de fármacos do CEAF, considerando os relatos de entrevistados nesta pesquisa sobre o fato em comento.

REFERÊNCIAS

ALVES, J.M.; STADUTO, J.A.R. Análise da estrutura de governança: o caso cédula do produtor rural (CPR). *In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES*, 2., 1999, Ribeirão Preto. **Anais [...]** Ribeirão Preto: FEA/USP, 1999.

ARBAGE, A.P. **Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos**: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema

agroalimentar no Rio Grande do Sul. 2004. 267 f. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ARRUDA, G. S. de; MADRUGA, S. R.; FREITAS JUNIOR, N. I. de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração da UFSM**, v. 1, n. 1, p. 71-84, 2008.

AZEVEDO, P. F. **Nova Economia Institucional**: referencial geral e aplicações para agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 06, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.htm . Acesso em: 20 fev. 2020.

BONELLI, F.; CABRAL, S. Efeitos das Competências no Desempenho de Contratos de Serviços no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 4, p. 487–509, jul. 2018.

CARLINI JUNIOR, R. J., MACHADO, R. T. M. Acordos contratuais sob a ótica da economia dos custos de transação: o caso de uma agroindústria canavieira no estado de Pernambuco. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE REDES AGROALIMENTARES. **Anais[...]**. Ribeirão Preto, 2003.

COSTA, C. C. M. **O dinheiro público pelo ralo**: ensaios em gestão e corrupção. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração do Estado de São Paulo – Eaesp/FGV, 2016.

COSTA, C. C. D. M.; TERRA, A. C. P. *Compras públicas*: para além da economicidade. Brasília. 2019. Disponível em: Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>

DIAS PERES, U. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios - RBGN** [online] 2007, 9 (maio-agosto): [Data de início: 21 de abril de 2019]. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94792403> ISSN 1806-4892. Acesso em: 10 out. 2020.

DINIZ, E. A., STOFFEL, J. A., GOEBEL, M. A. Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR). *Revista Informe Gepec*, Vol. 08, nº 2, jul./dez., 2004.

FATEL, K. DE O., ROVER, M. R. M., MENDES, S. J., LEITE, S. N., Storpirtis, S. Desafios na gestão de medicamentos de alto preço no SUS: avaliação da Assistência Farmacêutica em São Paulo, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 11, p. 5481–5498, nov. 2021.

FARIA, E. R., FERREIRA, M. A. M., SANTOS, L. M., ABRANTES, L. A. Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no Pregão Eletrônico: um enfoque na administração pública. **Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 2, p. 151-169, 2010.

FARIA, E. R., FERREIRA, M. A. M., SANTOS, L. M., SILVEIRA, S. F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010b.

FERREIRA, Fabrício; SOUZA, Antônio Artur. Custos De Transação Em Licitações: Análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, [S. l.], v. 20, n. 02, 2020. DOI: 10.55532/1806-8944.2020.68. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/68>. Acesso em: 15 out. 2024.

FIANI, R. Teoria dos Custos de Transação. In: David Kupfer; Lia Hasenclever. (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, p. 267-286, 2002.

FIRMINO, A. S. R. **Arranjos institucionais na Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, com a introdução do pregão eletrônico: o caso da compra de medicamentos para Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST)**. Salvador, 2008.

HERRMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. 1998.

LAUREANO, F. H. G. C. **A indústria de gás natural e as relações contratuais: uma análise do caso brasileiro**, 2005. 156 folhas. Dissertação (Mestrado em engenharia) – UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

LUIZA, V. L.; CASTRO, C. G. S. O.; NUNES, J. M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade-custo. **Cad. Saúde Pública**, 15(4), p. 769-776, 1999.

NEUENFELD, D. R.; STADNICK, K. T., CÁRIO, S. A. F., AUGUSTO, C. A. CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, [S.I.], v. 11, p. 226-252, 2018.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge university press, 1990.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PETERSEN, O.H., BAEKKESKOV, E., POTOSKI, M., BROWN, T.L. Measuring and Managing Ex Ante Transaction Costs in Public Sector Contracting. *Public Admin Rev*, 79: 641-650, 2019. <https://doi.org/10.1111/puar.13048>

PINTO, A. V. da C. F.; MONTEIRO, D. A. A.; REIS, P. R. da C. Explorando a toca do leão: dimensões da estrutura de compras e sua associação com o desempenho da função na Receita Federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 4, p. e2024-0028, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220240028. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91782>. Acesso em: 10 out. 2024.

REIS, P. R.C. **Desempenho nos contratos de compras públicas: Evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil**. 137 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. *Public Money & Management*, 35(2), 103–110, 2015. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007704>

RODRIGUES, B. C.; REIS, P. R. da C. Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e88342, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.88342. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/88342>. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTOS, R.T. **Coordenação de investimentos e políticas de introdução da concorrência na indústria de gás natural**: elementos para análise de casos no Brasil. 152 folhas. Dissertação (Mestrado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

SARTO, V. H. R.; ALMEIDA, L. T. de. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, 2015.

SOUSA, E.L.L.; AZEVEDO, P.F.; SAES, M.S.M. **Competitividade do sistema agroindustrial do milho**. Brasília: Trabalho Técnico, 1998.

VALLE, M.G.; BONACELLI, M.B.M.; FILHO, S.S. Redes de inovação tecnológica: aportes da economia evolucionista e da nova economia institucional. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE NEGÓCIOS AGROALIMENTARES, 3, 2001. **Anais [...]** Ribeirão Preto, 2001.

WILLIAMSON, E. O. **The Economic Institutions of Capitalism**: firms, markets and relational contracting. New York: The Free Press, 1985.

_____. Transaction Cost Economics and Organization Theory. **Journal of Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.

ZYLBERSZTAJN, D. ORGANIZAÇÃO ÉTICA: UM ENSAIO SOBRE COMPORTAMENTO E ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES. **REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO CONTEMPORÂNEA**, RIO DE JANEIRO, v. 6, n. 2, p. 123-143, MAIO/AGO. 2002.

DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: QUE FUTURO?

Wellington Almeida¹

<http://lattes.cnpq.br/9974866494032588>

<https://orcid.org/0000-0003-3240-1645>

DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e58050

1. INTRODUÇÃO

No fechamento deste primeiro quarto de século, o espectro da incerteza ronda o mundo em relação à ideia de democracia e direitos humanos. Há futuro nesta seara? Este breve ensaio procura apresentar um mapeamento preliminar, sistematizando um conjunto de abordagens teóricas e políticas que conformam a natureza plural deste debate. Descrever e compreender de maneira mais extensa possível a complexidade deste tema é decisivo para quem defende a manutenção e renovação da agenda dos direitos humanos no século XXI.

O recorte da literatura apresentado é ainda limitado, refletindo o estágio de uma pesquisa em construção². Assim, o texto procura mapear e apresentar argumentos e análises tratando dos desdobramentos sobre reconfiguração capitalista, democracia e direitos, a partir da temática central que norteia a economia política da desigualdade. O ponto de referência tem como fio condutor as consequências desse processo em um contexto histórico que evidencia duas variáveis conflitantes. De um lado, temos a demanda por mais direitos e aprofundamento da democracia, que não encontra suporte em processos políticos mais amplos como os ocorridos no século XX. Naquele contexto, as revoluções sociais e os acordos geopolíticos do pós-guerra permitiram experiências de Estados de Bem-Estar Social, por exemplo. De outro, observamos os sinais de

¹ Cientista político e professor associado da Universidade de Brasília-UnB e pesquisador do CEAG.

² As principais questões deste roteiro foram discutidas pela primeira vez em um curso de pós-graduação em direitos humanos na Universidade de Brasília – UnB, no ano de 2020, em conjunto com o professor Roberto Goulart Menezes, do Instituto de Relações Internacionais desta mesma universidade.

impossibilidade de convivência entre o padrão neoliberal de acumulação e as regras postas pela democracia liberal.

Os direitos humanos, enquanto uma utopia generosa que, em tese, opera em uma lógica inversa à *real politique*, estão sempre inseridos em contextos históricos, econômicos e geopolíticos mais amplos, que impactam e limitam sua afirmação. Na última década do século passado, a partir da Conferência de Viena, de 1993³, reapareceram enquanto uma aposta para ampliar os compromissos entre os Estados nacionais na afirmação de alguns valores democráticos no sistema internacional, fortalecendo os compromissos multilaterais. Em alguns países, conseguiram abrir espaços para políticas públicas em sua rica temática. No Brasil, esse movimento foi intenso a partir de 1996, quando o país deu seguimento às diretrizes de Viena, elaborando seu Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 1996).

O contexto atual, porém, aponta para retrocessos, impulsionados pelas mudanças de redistribuição do poder na ordem internacional. Uma compreensão histórica das mudanças em curso pode ser conectada com outros processos decisivos ocorridos nas últimas décadas do século XX. A rigor, ainda estamos sendo impactados pelas transformações no padrão de funcionamento do capitalismo mundial, desde a crise que levou ao desmonte, nos anos 1970, do roteiro inicial da ordem econômica, edificada em Bretton Woods⁴. E, também, pelo desfecho do conflito Leste-Oeste – com o desmonte da experiência do socialismo real no leste europeu –, que possibilitou a hegemonia das ideias neoliberais nas duas últimas décadas do século passado – período marcado, ademais, pela expansão vertiginosa do processo de globalização financeira, facilitado pelas novas tecnologias. Na primeira década deste século, as resistências a esse modelo se deram tanto pelas experiências de governos que adotaram políticas de mitigação da pobreza e das desigualdades, quanto pelas estratégias dos Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático, que continuaram operando com as regras de Bretton Woods, rejeitando as receitas neoliberais.

³ II Conferência das Nações Unidas de Direitos Humanos.

⁴ Referência aos acordos discutidos em 1944 na pequena cidade de Bretton Woods, no estado norte-americano de New Hampshire, quando os Estados Unidos e seus aliados desenharam o que viria a constituir as instituições financeiras multilaterais, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

A última grande crise do sistema financeiro internacional, ocorrida em 2008, cujo marco foi a falência do banco Lehman Brothers, revelando a artificialidade do mercado imobiliário americano (crise do subprime), recolocou na agenda a questão do Estado. Os governos dos países centrais do capitalismo injetaram bilhões de dólares para salvar os bancos e as grandes empresas, socializando os prejuízos. Esta crise é um marco da emergência de movimentos frenéticos no campo político que procuram refúgio no nacionalismo xenófobo para responder às assimetrias da globalização financeira. Neste contexto, a agenda de direitos humanos encontra-se cada vez mais ameaçada em relação aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ao lado das estratégias conservadoras de guerras híbridas, observam-se, também, os impactos do processo tecnológico do capitalismo de vigilância, que inaugura uma nova fase de concentração de conhecimento, de riqueza e poder, sem precedentes na história. Neste cenário, coloca-se a pergunta sobre a possibilidade de agregação de um campo social e político capaz de sustentar uma agenda dos direitos humanos no século XXI.

2. Democracia, normatividade, universalidade: o debate crítico dos direitos humanos

Nas últimas duas décadas ampliou-se significativamente a produção política e teórica de crítica ao caráter universal dos direitos humanos, especialmente a partir das abordagens decoloniais. São críticas apoiadas em releituras justificadas e em argumentos bem fundamentados que apontam os limites da normatividade presente nos instrumentos de proteção e promoção desses direitos e, principalmente, o caráter de dominação política, cultural, econômica que os direitos humanos podem assumir, se ficarem restritos ao ideal de existência de um suposto “homem universal” criado pelas ideias dominantes no Ocidente, a partir da modernidade. É uma maneira, também, de recontar a história, denunciando o caráter etnocêntrico de narrativas dominantes, que manipulam os conceitos de direitos humanos e democracia.

A crítica aos direitos humanos nasce praticamente com a estruturação deste conceito. A gênese desses direitos, no contexto da modernidade, nos remete à Declaração da Independência (Estados Unidos) de 1776 e à Declaração dos

Direitos do Homem e do Cidadão (Revolução Francesa) de 1789. Aqui temos um primeiro paradoxo para ser compreendido. O que explicaria a produção do discurso de direitos universais em um contexto de exclusão dos que não tinham propriedades, dos escravos, dos libertos, das mulheres, minorias religiosas? Como os redatores desses textos, alguns deles proprietários de escravos, elitistas, racistas e misóginos, puderam imaginar pessoas diferentes deles e proclamar direitos iguais, inalienáveis e autoevidentes? Lynn Hunt (2007) ressalta a importância de se compreender como isso aconteceu, para se pensar historicamente os direitos humanos e sua resignificação contínua. Esta questão nos parece relevante, pois ela lança uma indagação para além da óbvia resposta sobre aquele contexto histórico, a partir da constatação de que direitos e igualdade, na prática, se restringiam aos direitos liberais burgueses. Desafia-nos a pensar como, a despeito desses limites, os direitos humanos, com suas contradições, iriam assumir o papel catalisador de afirmação de ideais e desejos de justiça, democracia e dignidade humana.

Marx (1843) apresenta uma das primeiras críticas aos direitos humanos, no contexto de uma polêmica, que marca seu afastamento das ideias estritamente republicanas e antifeudais de outros jovens hegelianos, especialmente Bruno Bauer e Ludwig Feuerbach. Marx faz uma análise detalhada de vários artigos das duas declarações, examinando o sentido em que são colocados os direitos de igualdade, liberdade e segurança, que a seu ver se concentra essencialmente no direito à propriedade e no individualismo. Não se trata de uma oposição a esses direitos, mas sim uma tentativa de compreendê-los e criticá-los dentro de uma determinada realidade social e histórica. Ao caracterizá-los como direitos do homem burguês, Marx aponta a necessidade de se avançar na perspectiva de uma verdadeira emancipação humana, que exige ultrapassar os conflitos entre a vida política e a privada, superando a divisão entre os interesses particulares e o sentido de comunidade.

Muitas análises sobre a insistência de Marx em reforçar a raiz dos sistemas de dominação pode levar a equívocos sobre seu posicionamento, como bem registra Terry Eagleton (2023), em relação ao que fazer em termos de intervenção real em qualquer conjuntura posta. Nesse sentido, é importante ressaltar que Marx não rejeitava a ideia de direitos humanos ou qualquer outro direito que emergisse no ambiente de reformas

liberais. O que ele defendia era a crítica aos limites dessas conquistas e a necessidade de superá-las em busca de uma real emancipação.

A crítica marxiana, de partida, vai apontar a vinculação desses direitos com a afirmação do Estado liberal, que expressava os anseios e valores da burguesia no Ocidente, enquanto desdobramento de sua vitória contra o absolutismo feudal. É neste contexto que emergem os direitos civis e políticos ou direitos individuais, que caracterizam a chamada primeira geração dos direitos humanos. Certamente, direitos ainda para poucos em um mundo em que o colonialismo vai se arrastar em alguns casos até as últimas décadas do século XX, como, por exemplo, o colonialismo francês na Argélia e o português em diversos países africanos. Mas é importante, porém, lembrar que o nascimento dos chamados direitos de segunda geração (sociais e coletivos) ocorre nesta mesma Europa e nos Estados Unidos, a partir de diversos levantes operários, organizados pelos movimentos socialistas.

É a disputa política e conceitual entre liberalismo e socialismo que delimita o alcance desses direitos até a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. A Declaração foi aprovada por 48 votos a favor e 8 abstenções. Absteram-se de votar a Polônia, Ucrânia, Iugoslávia, União Soviética, Bielo-Rússia, Tchecoslováquia, África do Sul e Arábia Saudita. Os seis primeiros, então socialistas, alegaram que a Declaração não deu tratamento adequado aos direitos econômicos, sociais e culturais. A Arábia Saudita se absteve por princípios religiosos e a África do Sul, pelo conteúdo do texto, que questionava claramente sua então política racista do apartheid (Almeida, 1995).

É a partir deste instrumento internacional que começa a aparecer com maior ênfase a ideia de universalidade dos direitos humanos, em termos normativos. A pretensão de universalidade já estava presente nas duas Declarações do Século XVIII, pelas referências aos direitos naturais e, ainda, no caso da francesa, pela vaga ideia de representação do “gênero humano” na elaboração do texto, em função da representação de não nacionais na Assembleia (Nogueira da Silva, 2009). Antes de ser novamente conceitualizada em outros documentos normativos das Nações Unidas, ela é reforçada pelas ideias de interdependência e indivisibilidade entre todos os direitos humanos.

Estes dois conceitos começam a ganhar corpo com o aparecimento dos direitos da chamada terceira geração, que se desenvolvem no bojo das lutas pelo fim do colonialismo na África e Ásia. Outros direitos começam a se afirmar, neste mesmo período histórico, a partir das lutas de diversos movimentos sociais, que colocam na agenda temas fundamentais como os direitos das mulheres, crianças, meio ambiente, autodeterminação dos povos, entre outros. Assim, a ideia de geração de direitos passa a ter uma divisão meramente didática. Nos fóruns internacionais afirma-se o conceito de universalidade, interdependência e indivisibilidade entre todos os direitos humanos.

O conceito de universalidade dos direitos humanos, no entanto, passa a ser cada vez mais criticado. Cabe a crítica por diversos motivos. Um dos principais é o fato de eles serem apenas uma promessa a ser cumprida. Grande parte deles é negada à maioria dos seres humanos e em termos absolutos não existem em lugar nenhum. O texto da Declaração de 1948 foi aprovado por Estados que refletiam um mundo ainda fortemente colonizado. As poucas e incipientes democracias em formação que votaram a favor do texto eram dominadas pelos interesses europeus ou norte-americanos. A Índia foi exceção entre os favoráveis, pois tinha se libertado do império britânico no ano anterior (embora ainda estivesse utilizando a legislação colonial). Assim, o voto indiano favorável ao texto parece estar mais vinculado ao princípio da autodeterminação e menos aos valores culturais.

Desta forma, não há como negar que o texto da Declaração de 1948 reflete fortemente valores ocidentais, que se apresentam com pretensão universal. Em seus 30 artigos, não são contempladas visões de mundo de outras culturas, também carregadas de conteúdos de dignidade humana, capazes de promover um diálogo intercultural. Hespanha (2007, pp. 287-288) enumera diversos exemplos que poderiam fazer parte desse catálogo. Alguns em oposição a direitos expressos no texto, como o artigo 17, por exemplo, que trata do direito à propriedade privada, que está longe de ser universal, se quisermos respeitar a forte tradição de propriedade coletiva das terras presentes tanto no continente africano quanto nas américas, como é o caso dos povos originários e comunidades tradicionais no Brasil. Hespanha cita, ainda, a solidariedade familiar e comunal e o respeito pelas pessoas mais velhas, presentes na tradição confuciana, assim

como a resistência pacífica, praticada pela tradição hindu, valores aos quais não há referência alguma na Declaração.

Para além desses exemplos, outro problema maior na produção e utilização do discurso dos direitos humanos enquanto receita para o resto do mundo é a arrogância no seu uso. A ideia de exportação do modelo democrático ocidental (ele próprio ainda distante da garantia efetiva dos direitos humanos) como algo acabado e superior, que deveria ser aceito acriticamente pelos demais países, reproduz uma concepção colonial. Projeta em novas roupagens a falsa ideia de existência de povos civilizados e superiores frente aos novos bárbaros.

Diante destes exemplos (meros fragmentos da complexidade do tema) que apontam o caráter marcadamente ocidental dos direitos humanos, devemos renunciar a qualquer pretensão universalista de seus pressupostos básicos? Uma resposta bem fundamentada a esta pergunta exige um debate mais extenso. Mas parece no mínimo a-histórico e contraditório abandonar o potencial universalista de um núcleo mínimo dos direitos humanos. No primeiro aspecto pela própria noção de Ocidente, onde as lutas pelos contornos da democracia nos últimos dois séculos não foram conduzidas somente pelos liberais burgueses, mas essencialmente impulsionadas pelos setores operários e populares que buscaram ampliá-la (Eley, 2005). No segundo, pelo fato de que é para este núcleo básico, protetor de liberdades mínimas, ancorado na concepção de dignidade humana, presente em inúmeros artigos da Declaração de 1948, que apelamos quando o caldo entorna. E o caldo já está entornando, com o fascismo eterno (Eco, 1998) reabrindo suas asas.

Assim, parece ser no mínimo prudente refletir, à luz dos desafios atuais, sobre iniciativas e projetos políticos e teóricos que emergiram e se desenvolveram no contexto europeu dos séculos XIX e XX, em uma perspectiva claramente universal, mas apontando como propósito (a despeito de seus limites e problemas) para uma superação das opressões. Além do marxismo já citado, é o caso, também, da psicanálise freudiana. São perspectivas que, atualizadas pelas críticas que receberam, contribuíram e ainda podem contribuir com a agenda do campo amplamente diverso dos movimentos

políticos e sociais que reivindicam direitos e reconhecimentos, utilizando a gramática dos direitos humanos.

Intelectuais, militantes e influenciadores importantes desta agenda compreenderam a importância deste diálogo. É o caso, sem dúvida, de Frantz Fanon, que com grande capacidade se enquadra nestes três critérios. *Em Pele negra, máscaras brancas* (Fanon, 2008), por exemplo, há um intenso diálogo crítico tanto com Marx quanto com Freud. Na conclusão desta obra (pp. 185-191) fundamental para o desenvolvimento de novos argumentos na luta anticolonial e antirracista, aberta com uma longa citação de *O dezoito brumário de Luiz Bonaparte*, Fanon enumera inúmeras mensagens universalistas. Seu diálogo com Freud foi mais questionador. Apontava os limites das pesquisas freudianas, que a seu ver desconsideravam as especificidades da negritude e da identidade negra, inviabilizando o reconhecimento universal do complexo de Édipo. Mas nem por isso descartou totalmente a psicanálise. Utilizando a noção de estádio do espelho de Lacan, edificou uma vigorosa crítica à psiquiatria colonial, antecipando posições que posteriormente iriam estruturar o movimento da antipsiquiatria (Roudinesco, 1998, pp. 222-223).

Recolocando melhor o questionamento ao universalismo dos direitos humanos, talvez seja possível seguir em diálogo com autoras e autores (Hannah Arendt, Habermas, entre outras) que recebem atualmente críticas por pertencerem à intelectualidade europeia. Vejamos, por exemplo, alguns argumentos de Habermas, que é bastante criticado por supostamente insistir em uma universalidade abstrata dos direitos humanos. Inúmeros argumentos que ele apresenta podem contribuir com a renovação desta agenda em uma perspectiva de intervenção política real e questionadora, a partir da justificativa da existência de um vínculo entre os conceitos de dignidade humana e direitos humanos (Habermas, 2012).

Lembrando que os direitos humanos sempre surgiram primeiro a partir da oposição à arbitrariedade, opressão e humilhação, ou seja, pela indignação dos humilhados pela violação de sua dignidade humana, Habermas propõe-se a explicar a existência de um vínculo conceitual de partida, que poderia ser demonstrado pelo próprio desenvolvimento do direito. Esses pressupostos colocam a necessidade de

responder se “dignidade humana” é a expressão para um conceito fundamental, a partir do qual os direitos humanos podem ser deduzidos por meio de uma especificação das condições de violação da dignidade, ou se é apenas a expressão vazia para um conjunto de direitos individuais, espalhados e não relacionados.

A partir dessa problematização, Habermas passa a apontar algumas razões teóricas e jurídicas para sustentar que a dignidade humana não é uma expressão classificatória posterior, ou uma espécie de simulacro por trás do qual se esconde uma multiplicidade de fenômenos diferentes, mas a fonte moral da qual os direitos fundamentais extraem seu conteúdo. Como segunda tarefa, ele examina, sob pontos de vista sistemáticos e histórico-conceituais, o papel desempenhado pelo conceito de dignidade na composição dos direitos humanos a partir da moral racional e da forma do direito. E complementa sua análise com uma terceira questão, defendendo a radicalidade e força política explosiva dos direitos humanos enquanto uma utopia concreta na sociedade contemporânea, explicada em sua visão pela fonte moral da dignidade humana. Desta forma, se contrapõe tanto ao realismo político (Carl Schmitt, por exemplo), quanto às tentativas atuais que buscam atenuar o conteúdo radical dos direitos humanos.

A rigor, parece difícil visualizar nesses argumentos qualquer vestígio de concepção abstrata de direitos humanos e ou exportação de modelos. Os eixos que o autor defende e que parecem bastante razoáveis se ligam a uma concepção de direitos humanos enquanto uma utopia realista para uma agenda política democrática atualizada. São três ideias que buscam sustentar esta proposta. A primeira é a concepção de dignidade enquanto fonte moral da qual os direitos fundamentais extraem seu conteúdo, conferindo à experiência da violação da dignidade humana uma função de descoberta, que passa pelo enfrentamento real das condições de vida insustentáveis. Isto inclui temas diversos como a marginalização das classes sociais empobrecidas; tratamento desigual de mulheres e homens no mercado de trabalho; discriminação de estrangeiros; minorias culturais, linguísticas, religiosas, raciais, entre outros exemplos.

O segundo eixo passa pelo esclarecimento de duas questões histórico-conceituais, a saber: a) o papel da dignidade humana na mudança de perspectiva que vai dos deveres

morais aos direitos jurídicos; b) a universalização paradoxal de um conceito de dignidade que originalmente não estava desenhado para um reconhecimento igual da dignidade de cada um, mas para a diferença de *status*, isto é, voltado para a justificativa de desigualdades e restrições. Por fim, o terceiro eixo, em que os direitos humanos se apresentam a partir da mobilização dos movimentos políticos e sociais que questionam no processo de luta as contradições do discurso universalista abstrato, tão bem criticado por Marx. Neste processo histórico, os direitos humanos aparecem como uma utopia concreta na sociedade contemporânea.

O problema não está, portanto, na crítica aos limites e contradições do discurso universalista dos direitos humanos, pois ele já nasceu com um desafio de legitimidade. Foi exatamente a crítica à contradição original deste discurso *iluminista* e *jusnaturalista*, que evidenciou a falta de sentido do postulado igualitário e universalista em um contexto de restrições à participação política, desigualdade, colonialismo, naturalização do racismo, inexistência de direitos das mulheres, entre outros elementos de opressão. Mas é fundamental que essas críticas respondam e apresentem argumentos sobre a permanência, ou não, de valores de dignidade humana que possam ser defendidos no debate público enquanto possibilidade universalizante, compartilhados por comunidades humanas plurais, independentemente de onde se originam.

A ampliação deste debate se conecta com a conhecida e fartamente discutida crise da democracia. A dominância da lógica liberal nas últimas quatro décadas estabeleceu um fio condutor entre as diversas abordagens desta crise, feitas pela ciência política, sociologia e outras disciplinas. O desdobramento desta crise de longa duração, que nos anos recentes acelerou no interior das democracias ocidentais o ódio das oligarquias dominantes a qualquer ação democratizante que questione seu monopólio da vida e da riqueza pública (Rancière, 2014), recoloca, necessariamente, a pergunta sobre o que fazer na conjuntura que se abre, marcada pelo avanço da extrema-direita que conduz este ódio. A democracia, com todas as ressalvas possíveis, é um valor claramente ocidental, aliás, estruturante do conceito moderno de Ocidente, conforme argumenta Agnès Heller (1985). Devemos continuar fazendo sua defesa?

3. Uma Nova Ordem distópica?

O novo cenário global que está se desenhando para as próximas décadas apresenta desafios e incertezas de toda ordem. Pensar e agir em defesa da democracia e dos direitos humanos vai exigir mais que demarcação de princípios em termos teóricos e políticos. As elites ocidentais já nem se preocupam mais com a manutenção da defesa de alguns valores liberais que elas defenderam enquanto instrumento simbólico de construção de hegemonia, ao longo do Século XX. A volta de Donald Trump ao governo dos Estados Unidos é um marco disruptivo deste processo com consequências e riscos difíceis de serem calculados.

É praticamente consenso a percepção de que a China terá uma liderança cada vez mais importante neste século, mas não há nada ainda indicando que ela tenha o desejo de buscar uma hegemonia nos moldes da exercida pela aliança ocidental liderada pelos Estados Unidos, a partir do fim da Segunda Guerra. Pode ser ilusório, ainda, ler rapidamente este cenário como um declínio inevitável do poder ocidental no curto e médio prazo. Pode ocorrer algo pior, a partir do aumento das restrições ao processo democrático em conjunto com a edificação de uma nova ordem imperial, fruto de possível acerto geopolítico envolvendo Estados Unidos, China e Rússia, em uma espécie de reedição da Conferência de Yalta⁵.

Alguns contornos deste cenário podem ser apontados como linhas gerais de análises. Bauman (1999) já chamava atenção para as consequências humanas estruturais presentes na globalização, além da óbvia assimetria provocada pela radical supremacia da vertente financeira deste processo. Antes da emergência de um novo modo de vida, trazido pelo domínio das big techs, que inaugura a era do capitalismo de vigilância, ele já chamava atenção para a remoção dos espaços públicos para além do alcance da vida localizada. Isso fez com que as localidades perdessem sua autonomia e capacidade de negociar sentidos, transformando a vida local em sinônimo de privação e degradação social. Um verdadeiro desconforto nos sentidos de existência em função de um

⁵ Referência à reunião de cúpula realizada nesta cidade da Crimeia, em fevereiro de 1945, entre os líderes da União Soviética (Stalin), Estados Unidos (Roosevelt) e Reino Unido (Churchill). Boa parte do desenho do mundo que vigorou durante a guerra fria foi discutido e acertado neste encontro.

sentimento de “*transe que não é nem agradável nem suportável num mundo em que os globais dão o tom e fazem as regras do jogo da vida*” (p.8).

Na sua visão, uma parte constitutiva dos processos de globalização são as consequências de segregação espacial, separação e exclusão. Neste movimento ocorre uma progressiva ruptura da comunicação entre as elites (cada vez mais globais, com interesses extraterritoriais) e o resto das populações que permanecem “localizadas”. Assim, argumenta Bauman, essas elites adquirem independência diante das comunidades territorialmente confinadas, que conseqüentemente perdem capacidade de regulação. Isso impacta de maneira negativa e radical as possibilidades de exercício da soberania política, autoconstituição e autogoverno de comunidades nacionais. A capacidade decisória dos governos estatais se reduz drasticamente. Ao fazer esta constatação é importante lembrar que estes são os atores que mesmo com estas restrições ainda são os operadores da efetiva organização social na maior parte da história moderna.

Por fim, Bauman trabalha as possíveis consequências culturais dessas transformações, afirmando que ocorrem, ao mesmo tempo, bifurcação e polarização da experiência humana, com símbolos culturais comuns operando interpretações marcadamente distintas. Como expressões extremas dessa polarização, ele enfatiza a tendência cada vez mais forte de criminalização de qualquer caso ou postura que não se adeque à norma idealizada da vida em movimento, que rejeita como odiosa e repulsiva qualquer imagem de vida alternativa ou de imobilidade. Este jogo conduzido pelo processo de globalização produz uma complexa questão de medo existencial, marcada pela insegurança e incerteza. Ele ressalta que não tem respostas para as perguntas lançadas, mas, lembrando Cornelius Castoriadis, recoloca enquanto preocupação decisiva de nosso tempo a necessidade de recuperar a capacidade de questionar-se, assim como fez Hannah Arendt (2004) em *A condição humana*.

A abordagem baumaniana não alcança plenamente, porém, um aspecto central dos desdobramentos da dinâmica capitalista nas últimas décadas, no contexto da globalização. Trata-se da progressiva adaptação deste modo de produção aos regimes políticos asiáticos (alguns deles ainda reivindicando a bandeira do socialismo) que

diferem completamente do modelo de democracia vigente no Ocidente e que tem em comum o fato de terem seguido caminhos diferentes das receitas pregadas pelas instituições gestadas em Bretton Woods. A China, certamente, é o exemplo mais vistoso deste acontecimento. Analisando este processo, Milanovic (2019) sustenta que ocorreu pela primeira vez na história, praticamente uma unificação do modo de produção.

Em quase todo o planeta, a produção se organiza a partir de algumas regras que são pilares deste modelo; entre elas, a primazia do lucro, o trabalho assalariado e a participação do capital privado. As áreas alternativas ou marginais que operam fora desta lógica respondem a modos de vida específicos (importantes, claro) mas sem capacidade de influência na dinâmica global que impacta a vida da maioria da população mundial. Isso é um claro desdobramento do Pós-Guerra Fria, argumenta Milanovic. Desde sua expansão do século XVI, o capitalismo conviveu com outros modos de produção, às vezes dentro de uma mesma unidade política.

No século XX, a partir da Revolução Russa, o capitalismo teve uma concorrência direta das experiências socialistas. Isso desapareceu nas últimas décadas e criou em sua opinião dois tipos de capitalismo. No Ocidente teria avançado a concepção de um capitalismo liberal, que prega a meritocracia, e na Ásia emergido o que ele denomina de capitalismo político. Se esta tese estiver certa, pelo menos dois dogmas estão desafiados. Por um lado, cai por terra o discurso político ocidental de que existe uma relação umbilical entre capitalismo e democracia. Aliás, essa crença alimentou esperança nas elites do Ocidente de que o capitalismo iria necessariamente colocar em xeque o regime chinês. Pelo jeito acordaram tarde. Por outro lado, a capacidade demonstrada até aqui pela liderança chinesa de dirigir politicamente suas relações capitalistas de produção sem que apareça uma classe burguesa derruba o outro dogma.

O avanço chinês em todas as áreas econômicas e na produção de conhecimento é avassalador. Na denominação de capitalismo político conceitualizada por Milanovic está embutida a ideia de superioridade estratégica deste sistema em relação aos instrumentos disponíveis para atender as demandas da população. Este avanço coincide com a mudança de orientação de grande parte das elites e dos setores privilegiados dos países capitalistas ocidentais que buscam resposta ampliando as restrições de direitos,

promovendo mais exclusão e defendendo a xenofobia. Talvez não seja coincidência, pois pensar de modo diverso implicaria em reconhecer e enfrentar as marcas distintivas destas quatro décadas de neoliberalismo (outro nome do liberal capitalismo meritocrático), especialmente o aumento também avassalador da desigualdade.

Pensar diferente, buscar alternativas fora desta lógica neoliberal ortodoxa é praticamente motivo de criminalização, nos moldes sugeridos acima por Bauman. A experiência grega na década passada no contexto da zona do euro mostrou bem o peso deste de pensamento único. Varoufakis⁶ (2025), que esteve à frente deste processo e que só faltou ser queimado em uma fogueira de inquisição, chama atenção para o debate sobre a possibilidade de as elites ocidentais darem um adeus ao sistema de valores baseados na ideia de direitos humanos universais e diversidade. Ao darem este passo, desmontam a falácia do discurso político de que a democracia é um requisito para o capitalismo e que este leva necessariamente à democratização. A forma como o liberalismo econômico utilizou ideologicamente esta abordagem serviu como uma máscara para apagar as marcas de acúmulo do poder capitalista no Ocidente em função do empreendimento colonial, da escravidão, comércio de ópio e os genocídios diversos.

É preciso estar atento, porém, sobre o significado do desmonte deste sistema de valores. Conforme argumentado no ponto anterior, ele se desenvolveu de maneira contraditória, a partir da oposição imposta pelo pensamento socialista. E, ainda, não concluir apressadamente que seu abandono pelas elites indica necessariamente um declínio ocidental em termos de poder. Varoufakis captura bem o que está ocorrendo, sugerindo a imagem de uma cobra trocando de pele. Assim, ao contrário de declinar em termos de poder, o capitalismo ocidental está buscando se livrar de restrições políticas impostas pela democracia para continuar ampliando seu domínio.

Zuboff (2019), ao descrever o novo perfil capitalista nestas primeiras décadas do Século XXI, traz elementos essenciais para se compreender o sentido do alerta feito por Varoufakis. Seu conceito de capitalismo de vigilância mostra a emergência de uma nova forma de acúmulo de poder sem precedentes na história humana. O mundo dentro das

⁶ Yánis Varoufakis foi ministro das Finanças da Grécia, entre janeiro e julho de 2015, liderando uma discussão global sobre a ortodoxia liberal no contexto europeu, compondo a primeira equipe do primeiro-Ministro Alexis Tsipras, eleito pelo partido de esquerda SYRIZA.

telas de celulares e computadores, que captura tanto a subjetividade quanto a forma de fazer política, de exercer a militância (a ilusão da difusão autônoma dos discursos), é um retrato claro da força e capacidade de reinvenção do capital. Trata-se de um espaço plenamente controlado pelas big techs. A matéria prima essencial para a edificação desta nova ordem ocorre de maneira “gratuita”, através da apropriação da própria experiência humana que alimenta suas práticas comerciais ocultas por logaritmos e algoritmos que organizam, ao mesmo tempo, a extração de dados, previsão e vendas dos produtos. É nesse ambiente controlado que nadam de braçada os discursos da extrema-direita, conectados com a disposição de ruptura democrática por parte das elites ocidentais. Como bem conclui Zuboff na conceituação geral deste sistema, estamos assistindo um golpe feito por cima, que expropria os direitos humanos e solapa o que já foi conquistado em termos de soberania democrática.

4. Que futuro?

A característica maior da ideia de futuro, obviamente, é a incerteza. Mas o sentido de organização de uma agenda de ampliação da democracia, garantia de novos espaços para os direitos emergentes, é movido pela tentativa de mudar a realidade, alterando-a no dia a dia, projetando um novo cenário. O crescimento da política de extrema-direita no mundo tem encontrado como resposta de resistência a defesa da democracia. Foi o que ocorreu em 2020 nos Estados Unidos, no Brasil nas eleições de 2022 e nas eleições periódicas em diversos países europeus. Qual democracia está sendo defendida? A que temos. Frágil, excludente, manipulada nas relações internacionais, entre outros limites. Mas é nela que se encontra um núcleo mínimo de direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais, que dá substância à agenda de direitos humanos. Este núcleo não foi produzido somente pelo liberalismo; ao contrário, é fruto de um longo processo histórico de lutas sociais e com muito sangue derramado. Esta óbvia constatação poderia ser refletida e calibrar a crítica crescente ao caráter ocidental desses direitos e à impossibilidade de universalização de alguns deles.

Conforme ressaltado, a crítica já nasceu com o próprio anúncio desses direitos. Ganhou corpo com o questionamento da validade das grandes narrativas, que encobriam violações milenares, como as provocadas pelo patriarcado, por exemplo.

Encorpou-se ainda mais com a produção teórica anticolonial e antirracista, hoje sem dúvida a mais potente e estratégica. As especificidades e riquezas desta produção crítica não a desconectam de um processo histórico de longo alcance, responsável pela ressignificação permanente do conceito de direitos humanos. Derrida (2004), um formulador central do pensamento desconstrucionista, que partir dos anos 60 do século passado exerceu forte influência no debate de temas de diversidade, hoje incorporados à agenda de direitos humanos, parece estar falando disso quando escreveu *Espectros de Marx*⁷.

Recuperar estes debates parece ser uma tarefa importante para a necessidade urgente de reorganização de uma agenda política de direitos humanos, voltada para o enfrentamento do cenário que se anuncia. Para organizar sua densa pesquisa sobre a economia política da desigualdade e compreender os caminhos de reprodução do capital neste século, Piketty (2014) começa com uma tarefa simples, mas necessária: aprender a fazer as perguntas certas para os desafios que se pretende enfrentar. Marx e os pensadores liberais do Século XIX serviram-lhe de modelo. Algo parecido se coloca, também, para a construção de um movimento revigorado de direitos humanos para o futuro. Será preciso formular as perguntas certas sobre como encaminhar uma agenda do questionamento dos modelos de dominação, mantendo a defesa dos espaços democráticos, mesmo limitados, de que dispomos.

5. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Wellington. L. A conferência de Vienna (junho-93), o papel dos ONGs e a globalização dos direitos humanos. Dissertação de mestrado. Brasília: UnB, 1995.
- ARENDT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. Globalização – as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BRASIL, Presidência. Programa Nacional de Direitos Humanos – Documentos da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996.
- EAGLETON, Terry. Porque é que Marx tinha razão. Coimbra: Edições Almedina, 2023.

⁷ Ver especificamente o capítulo 6 (O espírito da revolução, pp. 97-129) na bibliografia citada, em que ele debate este tema com Elisabeth Roudinesco.

- ECO, Umberto. Cinco escritos morais. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.
- DERRIDA, Jacques; ROUDINESCO. De que amanhã: diálogo. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2004.
- ELY, Geoff. Forjando a democracia – a história da esquerda na Europa, 1850-2000. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- HABERMAS, J. Sobre a constituição da Europa – um ensaio. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- HELLER, Ágnes; FEHER, Ferenc. Anatomia de la Izquierda Occidental. Barcelona: Península, 1985.
- HESPANHA, António Manuel. O Caleidoscópio do direito. O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. Coimbra: Almedina, 2007.
- HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos – uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- MARX, Karl. A questão judaica (Die Judenfrage, Braunschweig, 1843), tradução de Artur Morão. Disponível em: <https://lusosofia.ubi.pt/> Acesso em: 02 fev. 2025.
- MILANOVIC. Branko. Capitalism, alone -The Future of the System That Rules the World. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- NOGUEIRA DA SILVA, Cristina. Conceitos oitocentistas de cidadania: liberalismo e igualdade. Revista Análise Social, vol. XLIV(192), pp. 533-563. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/29789/21254> Acesso em: 14 mar. 2025.
- PIKETTY, Thomas. Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015.
- RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ROUDINESCO, Elisabeth; PLON, Michel. Dicionário de psicanálise. Rio de Janeiro: Zahar, 1998, pp. 222-223.
- VAROUFAKIS, Yanis. Assim o Ocidente constrói sua ruína. Disponível em: <https://outraspalavras.net/descolonizacoes/varoufakis-assim-o-ocidente-constroi-sua-ruina/> Acesso em: 09 mar. 2025.
- ZUBOFF. Shoshana. The Age of Surveillance Capitalism – The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. Londres: Profile Books, 2019.