

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESAFIOS

DA AGENDA À AVALIAÇÃO

EDEMAR ROTTA
SERLI GENZ BÖLTER
VARLEI MACHADO DA ROSA
(ORGANIZADORES)



EDEMAR ROTTA
SERLI GENZ BÖLTER
VARLEI MACHADO DA ROSA
(ORGANIZADORES)

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESAFIOS

DA AGENDA À AVALIAÇÃO

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-gerente: Fábio César Junges

Capa: IA

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

P769 Políticas públicas e seus desafios [recurso eletrônico] : da agenda à avaliação / organizadores: Edemar Rotta, Serli Genz Bölter, Varlei Machado da Rosa. – Santo Ângelo : Ilustração, 2026. 544 p. : il.

ISBN 978-65-6135-295-6

DOI 10.46550/978-65-6135-295-6

1. Políticas públicas. I. Rotta, Edemar (org.). II. Bölter, Serli Genz (org.). III. Rosa, Varlei Machado da (org.).

CDU: 304.4

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



Crossref



E-mail: ilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dr. Adair Adams	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Edeimar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UCB, Brasília, DF, Brasil
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Rafael Vieira de Mello Lopes	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	13
Jane Cruz Prates	
APRESENTAÇÃO	19
Edemar Rotta	
Serli Genz Bölter	
Varlei Machado da Rosa	
SEÇÃO 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	27
Capítulo 1 - ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	29
Serli Genz Bölter	
DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.29-44	
Capítulo 2 - O PAPEL DA LIBERDADE INDIVIDUAL E DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	45
Luís Fernando Pretto Corrêa	
Louise de Lira Roedel Botelho	
DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.45-58	
Capítulo 3 - TERRITÓRIOS SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	59
Louise de Lira Roedel Botelho	
Paola Vogt	
Fabiano Kapelinsk	
Tayná Kauâni Soares Goltz	
DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.59-78	

SEÇÃO 2 - A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL, O FINANCIAMENTO E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 79

Capítulo 4 - A FORMAÇÃO DA AGENDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E A MEDIAÇÃO SIMBÓLICA DA MÍDIA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO..... 81

Marjorie Bier Krinski Corrêa

Edemar Rotta

Ivann Carlos Lago

Serli Genz Bölter

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.81-104

Capítulo 5 - A QUESTÃO ÉTNICO-RACIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA: TRAJETÓRIAS, DISPUTAS E PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO..... 105

Marisete de Mattos Morais

Neusete Machado Rigo

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.105-128

Capítulo 6 - O PLANO DIRETOR NA AGENDA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE MÚLTIPLOS FLUXOS E EQUILÍBRIO INTERROMPIDO NO CASO DE ROQUE GONZALES - RS..... 129

Josnei Machry Weber

Ivann Carlos Lago

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.129-158

Capítulo 7 - A SAÚDE MENTAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 159

Jéssica Thaise Baumgarten

Serli Genz Bölter

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.159-182

Capítulo 8 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO
CONTEXTO DAS CRISES CLIMÁTICAS: O CASO DO RS..... 183

Sandra Cristina Franchikoski

Iara Denise Endruweit Battisti

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.183-204

Capítulo 9 - DA EMERGÊNCIA À POLÍTICA PÚBLICA: A TRAJETÓRIA
DAS COZINHAS SOLIDÁRIAS NO COMBATE À INSEGURANÇA
ALIMENTAR NO BRASIL..... 205

Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro

Luiza Motta Klockner

Daiane Lorenzon

Alexandra Alf Gallon

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.205-224

Capítulo 10 - POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E
APATRIDIA: UM ENSAIO SOBRE AGENDA E FORMULAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL..... 225

Rodrigo Magnos Soder

Serli Genz Bölter

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.225-250

Capítulo 11 - A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS
TRIBUTÁRIAS 251

Rodrigo Severo

Edemar Rotta

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.251-268

Capítulo 12 - QUEM ABASTECE A FRONTEIRA? EVIDÊNCIAS PARA A
AGENDA TERRITORIAL NAS COMPRAS PÚBLICAS EM REGIÕES DE
FRONTEIRA NO RIO GRANDE DO SUL..... 269

Carlos Thomé

Enise Barth

Serli Genz Bölter

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.269-294

SEÇÃO 3: MODELOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 295

Capítulo 13 - ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR QUE SÃO DIFERENTES E POR QUE ISSO IMPORTA? 297

Liliane Lencina dos Santos

Ivann Carlos Lago

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.297-316

Capítulo 14 - A AUTOAVALIAÇÃO COMO FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR 317

Letiane Peccin Ristow

Sandra Vidal Nogueira

Micheli do Santos Waldow

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.317-338

Capítulo 15 - UMA ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA VACINAÇÃO INFANTIL NO BRASIL EM CONTEXTO DE QUEDA NA COBERTURA VACINAL 339

Daiane Lorenzon

Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.339-356

Capítulo 16 - ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH) - LEI Nº 9.433/1997 NA BACIA DO RIO URUGUAI 357

Jardel Vitor Silva

Edemar Rotta

DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.357-374

Capítulo 17 - ETA DE UM MUNICÍPIO DO COREDE MISSÕES - RS À
LUZ DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO 375

Bruna Willig Kopplin
Cínthia de Oliveira Gonçalves
Eduarda Grünwald Ceretta
Felix Cidade Do Prado
Gabriel Brutti
Gabriela Giusmin Dejavitte
Leandro Perius Heck
Micael Benito Bourscheid Brum
Rafael Franco Pires
Alcione Aparecida de Almeida Alves
DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.375-396

Capítulo 18 - ANÁLISE DE POÇOS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO
DO MEIO RURAL DE UM MUNICÍPIO DO COREDE MISSÕES
- RS EM CONSONÂNCIA COM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
POTABILIDADE DE ÁGUA..... 397

Eduarda Grünwald Ceretta
Cínthia de Oliveira Gonçalves
Bruna Willig Kopplin
Felix Cidade Do Prado
Gabriel Brutti
Gabriela Giusmin Dejavitte
Leandro Perius Heck
Micael Benito Bourscheid Brum
Rafael Franco Pires
Alcione Aparecida de Almeida Alves
DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.397-412

Capítulo 19 - POLÍTICA NACIONAL DA REDE DE TRILHAS DE
LONGO CURSO E CONECTIVIDADE (REDETRILHAS): UMA
EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA INTERSETORIAL 413

Cleber Magalhães Tobias
Carlos Eduardo Ruschel Anes
DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.413-430

Capítulo 20 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL: MARCOS LEGAIS, IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS PEDAGÓGICOS	431
Douglas Schmidt Enise Barth Edemar Rotta Serli Genz Bölter DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.431-448	
Capítulo 21 - O ACESSO A TERRA BASTA? REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	449
Luiza Motta Klockner Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.449-468	
Capítulo 22 - POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL - REGIÃO SUL.....	469
Micheli do Santos Waldow Carlos Eduardo Ruschel Anes Letiane Peccin Ristow DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.469-498	
Capítulo 23 - INCUBADORAS E O PROCESSO DE INCUBAÇÃO: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DE SUAS ETAPAS E CONTRIBUIÇÕES	499
Louise de Lira Roedel Botelho Marcus Vinicius Araújo Soares Anelia Franceli Steinbrenner Fabiano Kapelinski DOI: 10.46550/978-65-6135-295-6.499-524	
ÍNDICE REMISSIVO	525
SOBRE OS AUTORES	529

PREFÁCIO

REFLEXÕES SOBRE A REPRODUÇÃO DA BARBÁRIE E A REPRODUÇÃO DA VIDA

Muito me honra prefaciар esse importante livro que articula diferentes reflexões, fruto de debates desencadeados em sala de aula por doutorandos e doutorandas sob a orientação dos Professores Edemar Rotta e Serli Genz Bölder. O Edemar, grande parceiro de lutas, investigações e produções coletivas realizadas no Núcleo de Política e Economia Social – NEPES, vinculado a PUCRS, do qual fizemos parte por muitos anos, ele trazendo excelentes contribuições, sempre críticas, consistentes e instigantes. Temos a clareza de que as políticas sociais, no modo de produção capitalista são políticas contraditórias, na medida em que servem, por um lado aos interesses do capital, mas ao mesmo tempo atendem importantes necessidades humanas, como diria Marx (1989) do estômago e da fantasia.

No processo de análise do real e das políticas sociais em particular a categoria dialética reprodução social, importante, complexa e fundamental é tanto uma categoria analítica, como espelha a reprodução da vida, da cultura, do conhecimento, mas também da alienação e da ideologia dominante.

Lefebvre (1991) afirma em relação a produção do conhecimento sobre o real que a inteligência precisa separar, fragmentar para aprofundar a particularidade mas que a razão precisa tornar a unir fazendo o movimento de volta, logo, um processo que é dedutivo e indutivo, mas que ao final do que ele chama de *detour* espera-se chegar a uma totalização sempre provisória, mas com novas luzes, fruto do processo de desvendamento, da identificação das interconexões e das transições pelos quais se conformam os sujeitos, os fenômenos e as políticas.

Vivemos recentemente no Brasil um contexto conturbado, de crise econômica, sanitária e política, sob a gestão de um governo fundamentalista, de ultradireita, conservador como o de Bolsonaro que, a partir de uma trilha golpista inaugurada por Temer, destituindo a participação popular em conselhos e conferências, acrescida da Ementa Constitucional 95, que congelou o financiamento do conjunto das políticas públicas e operou um desmonte, sem precedentes, da atenção e da proteção social, realizou ainda

a mais nefasta reforma trabalhista retirando direitos dos trabalhadores. E vejam bem tínhamos na ocasião 33 milhões de pessoas passando fome num país considerado o celeiro do mundo, em termos de produção de alimentos, o que por si só já era inadmissível. Mas esses sujeitos eram invisíveis pois o próprio Bolsonaro, que sucedeu Temer, afirmava não haver tanta fome assim no Brasil.

Numa crise dessas proporções precisávamos de um estado social mais forte, de mais proteção social substantiva e não dos cortes vultuosos no financiamento das políticas públicas, do descaso criminoso do governo, no período pandêmico, de mais terceirização, trabalho intermitente e desmonte de sindicatos.

Mas, se tomarmos a história recente do reconhecimento legal das políticas que compuseram o tripé da seguridade social, como políticas públicas, na Constituição de 1988, temos, por exemplo no caso da Política de Assistência Social, o fato de mal ter sido alçada a política pública e já ser destituída pelo governo FHC com a implantação do Comunidade Solidária, como se não houvesse Conselho e Fundo de Assistência Social sob o controle social da sociedade. Esse projeto foi parcialmente interrompido pela vitória do primeiro governo Lula, evidentemente que não radicalmente.

Numa sociedade capitalista, no âmbito da social-democracia nada que se confronte diretamente com a lógica e os interesses fundantes do capital será implementado, porque a social-democracia é por natureza conciliadora.

Mas é importante reconhecer que os governos Lula e Dilma, embora também compostos por grupos de centro direita, tinham a clara opção e intenção política de incidirem sobre a desigualdade, sobre a pobreza, sobre a fome, sobre a renda dos mais pobres, sobre a proteção das crianças, adolescentes e das juventudes. Tinham o compromisso de equacionar direitos das mulheres, da população LGBTQI+, da população negra, da população indígena, respeitando as suas particularidades. Um projeto com essas características precisava de um estado social forte.

As propostas iam ao âmago da questão social? Evidentemente que não, porque sua estrutura não era atingida, as oligarquias presentes no próprio governo e no legislativo não permitiriam, mas mesmo de modo restrito, incidiam sobre as condições materiais de existência da classe trabalhadora, criavam espaços de participação e valorizavam o trabalho com processos sociais que poderiam ter cunho emancipatório, dependendo

do modo como fossem direcionados. Debatíamos isso: como privilegiar processos emancipatórios superando a reprodução dos subalternizadores? Como ampliar o financiamento das políticas públicas e como disputar os recursos do fundo público?

Mas tivemos um retrocesso brutal após o golpe de 2016 e seguimos amargando 6 longos anos de obscurantismo e negacionismo, somados a sempre novas tentativas de golpe que punham em risco a democracia, tendo como grande desafio voltar ao patamar onde nos encontrávamos para poder avançar mais.

O novo governo Lula, pós governo Bolsonaro, fruto de uma frente ampla pela defesa da democracia, estava e segue longe de ser um governo puro de esquerda, qualquer movimento mais crítico do Presidente é duramente criticado e sofre pressões dos oligopólios, da mídia e dos conservadores que compõem o próprio governo. A necessidade de aprovar projetos fundamentais para viabilizar o atendimento emergencial dos que sofrem mais duramente com as desigualdades, a fome, o desemprego e romper com os limites do ajuste fiscal, mesmo no também limitado arcabouço fiscal, permitindo algum investimento em áreas fundamentais como educação e saúde, exige um jogo de negociações que muitas vezes descaracteriza os projetos originais, roubando-lhes potência e efetividade.

Numa sociedade cindida e com uma Câmara e um Senado majoritariamente conservadores é praticamente impossível aprovar transformações mais radicais, mesmo nos limites da emancipação política. ou da democracia burguesa. Isso sem falarmos na nossa condição de país periférico e dependente, com uma história de longos períodos de colonialismo, escravismo e ditadura e ainda sofrendo pressões que ameaçam a soberania nacional de países imperialistas como os EUA, a quem se aliam os conservadores de extrema direita reiterando atitudes golpistas.

Os processos intensos e refinados de alienação e cooptação fazem com que mesmo aqueles compromissados com a superação de processos que reiteram a subalternização, muitas vezes reproduzam o conservadorismo e a violação de direitos, porque não estamos numa bolha, e, também, sofremos a ameaça de captura da nossa subjetividade e o trabalho precarizado, desregulado, o sobretrabalho contribuem para isso.

Marx (1995), em *Glosas críticas marginais* (1944), fala dos limites do intelecto político em relação ao pauperismo. O intelecto político atribui os males ora a política, ora aos partidos adversários, ora a falta ou excesso

de assistência, ora aos próprios trabalhadores, incapazes, desleixados, ora a falta de recursos.

Diz Marx (1995), que o intelecto político é incapaz, por mais aperfeiçoado que seja, “de identificar as efetivas raízes dos males sociais, que deriva de sua própria natureza – pelo fato de ser político e ter como princípio a vontade, quanto mais perfeito, mais crê na onipotência da vontade e tanto mais cego aos seus limites”.

E complementa esclarecendo que

Para entender o intelecto político é necessário reconhecer a polarização entre intelecto político e intelecto social, emancipação política e emancipação social ou humana, entre revolução política e revolução social, a polarização entre capital e trabalho, entre o político que expressa a burguesia e o social que expressa a perspectiva proletária”. (Marx, 1995, s/p).

A reprodução, para além da reprodução da vida e da mercadoria força de trabalho para o capitalista, é um processo absolutamente necessário, sem o qual não se transmite a cultura, o conhecimento os bens simbólicos construídos pela humanidade, para além da fundamental reprodução da vida, ameaçada sistematicamente pelo capital seja pela destruição da natureza, seja pelo sobretrabalho precário e adoecedor da classes trabalhadora.

Assim como o trabalho, no modo de produção capitalista tem um duplo caráter outras categorias como a reprodução também o tem, no caso do trabalho ao mesmo tempo que é o elemento central para o processo de humanização, por seu caráter ontológico, é capturado pelo capital para a produção do mais valor, a reprodução é capturada e domesticada para que essa mercadoria força de trabalho, se movimente de acordo com os interesses do capital, reproduzindo sua ideologia e até a vida seja ora valorizada e ora desvalorizada de acordo com os seus interesses/necessidades, haja vista a naturalização do descarte de vidas humanas de determinados segmentos sociais.

Todos nós somos de algum modo capturados, mas aqueles que tem pouco acesso a informação, que gastam todas as suas energias para garantir a sobrevivência, aqueles que tem a vida constantemente ameaçada, seja pela fome, pelo desemprego, pela violência, pela discriminação, aqueles que não tem acesso a educação, seguramente serão mais facilmente capturados, domesticados, manipulados.

E aí quero me valer das contribuições da Yazbek, que nos alerta para o reconhecimento da pobreza a partir de uma perspectiva multidimensional, o que significa para além da falta de proteção, um não lugar, o silenciamento, a invisibilidade. E lembrar que o capitalismo precisa da pobreza, pois através da Lei Geral de Acumulação Capitalista, Marx nos mostra que, na mesma proporção que a produção cresce, cresce também o empobrecimento dos trabalhadores, que ao constituírem o exército de reserva, nas palavras de Marx, hoje exército de sobranes, pressionam aquele exército ativo, baixando o preço da força de trabalho e fazendo com que os trabalhadores se submetam a qualquer condição para vender seu único bem, a energia física e mental que conforma o trabalho humano.

A ameaça à reprodução da vida é tratada com descaso, dependendo dos sujeitos que estão ameaçados. A morte das pessoas na Ucrânia comove a comunidade mundial, mas a morte na Somália sequer é tema de debate, são africanos, são negros, são pobres.

Esses processos subalternizadores duros que estão na base das condições materiais de existência da grande maioria da classe trabalhadora limitam a possibilidade de ampliação da consciência crítica, fundamental para que se oponham aos limites impostos à sua vida, ameaçando constantemente, de diversas formas, além da reprodução do já produzido, ou a reprodução daquilo que se volta contra aqueles que produzem, o trabalho alienado, é fardo, adoecimento. Mas isso não é um processo fatídico, ou não teríamos saída, e os movimentos sociais, a participação popular em conselhos, conferências, sindicatos, em coletivos de luta, estão aí para mostrar que a contradição segue viva, instigando a superação, mesmo que a conta gotas.

Ao ter poucas condições para a construção de mediações ontológicas adensadas, naturalmente as mediações reflexivas serão mais limitadas, pois é preciso lançar mão das ontológicas para construí-las na relação. Se tenho o acesso ao conhecimento, à informação, à cultura, à saúde, a experiências que acrescentem saberes, a processos de participação, o impacto no acúmulo de mediações ontológicas será significativo. Por isso saber quem são os sujeitos com os quais trabalhamos, a partir de suas histórias, de suas narrativas é fundamental, embora não suficiente.

Para a captura da subjetividade e para a garantia da reprodução alienada é preciso minar as mediações ontológicas, é preciso reafirmar o não lugar. É preciso enrijecer os sentidos, embrutecê-los. É preciso que o outro seja reafirmado sempre como ameaça, o concorrente, que a expressão de sua

diversidade e liberdade de pensamento seja desmoralizada, criminalizada. O individualismo exacerbado se opõe à consciência humano-genérica, eu não me reconheço no outro e não reconheço o outro como um outro eu, como diz Freire, o outro é a ameaça às migalhas que o modo de produção capitalista destina à força de trabalho.

É exatamente contra tudo isso que lutamos, contra o que vem sendo reproduzido sistematicamente, ora de modo mais acintoso ora mais velado e a proteção social também incide sobre isso. Eu lembro de uma mãe moradora de rua que mordida a filha, o indicativo do CT era de que fosse separada da filha, mas ao ser abrigada, protegida, apoiada conseguiu superar o instinto animal e desenvolver a relação maternal, os vínculos com a filha. A maternidade e o cuidado da filha ainda não era uma mediação ontológica, como ela poderia expressá-la na relação?

Marx, no III manuscrito, fala do samoeiro com seu peixe rançoso e eu me lembro do meu filho pequeno tomando suco de beterraba com cenoura, até conhecer o guaraná. O desenvolvimento de novos níveis de sociabilidade também cria novas necessidades, para além da indústria que também as cria. Vejam o caso da implantação do 5G. Algumas capitais já dispõem da nova tecnologia, mas os pequenos municípios, só em 2029 terão acesso, são quase 7 anos de diferença, isso só aumenta o foço da desigualdade.

Nosso desafio é, sem dúvida, desvendar o conjunto de determinações que conformam a estrutura e a dinâmica das políticas sociais, no intuito de fortalecê-las e reconhecer seus aspectos contraditórios, instigando os processos emancipatórios que estão subjacentes a seu planejamento, gestão e execução. As contribuições aportadas por essa obra, sem dúvida nos auxiliarão nessa importante tarefa.

Desejo a todos e todas boa leitura!

Porto Alegre, inverno de 2026.

Jane Cruz Prates

APRESENTAÇÃO

O Componente Curricular (CCR) “Políticas Públicas - Tópicos Avançados” integra o núcleo dos CCRs obrigatórios na Matriz Curricular do Curso de Doutorado em Desenvolvimento e Política Públicas - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo, RS (PPGDPP/UFFS). O CCR aborda os marcos teóricos e as mudanças no campo de estudo das políticas públicas. Trata, também, dos processos de produção das políticas públicas e de sua dimensão organizacional e de gestão. Este livro é resultado da organização de textos acadêmicos fomentados no decorrer do CCR, em articulação com pesquisas e produções acadêmicas desenvolvidas sobre o tema por docentes e discentes que integram o Programa.

O livro tem como objetivo, portanto, a divulgação das produções acadêmicas realizadas pelos discentes, bem como apresentar sistematizações dos docentes do programa que subsidiam o campo de estudos sobre políticas públicas.

O livro está organizado em três blocos: Fundamentos Teóricos, Estado e Políticas Públicas; A Dimensão Organizacional, o Financiamento e a Gestão das Políticas Públicas; e, Modelos de Análise e Avaliação das Políticas Públicas.

No Bloco I: Fundamentos Teóricos, Estado e Políticas Públicas, apresenta-se um debate sobre os marcos teóricos e a evolução do campo de estudos das políticas públicas, incluindo a relação entre o Estado Moderno, modelos de desenvolvimento e políticas públicas.

O Bloco sobre Fundamentos Teóricos, Estado e Políticas Públicas inicia-se com o texto *Estado e Políticas Públicas no Brasil*, de Serli Genz Bölder. Este capítulo retoma a relação entre Estado e políticas públicas, destacando como diferentes modelos estatais, especialmente no contexto brasileiro pós-Constituição de 1988, influenciam a garantia de direitos sociais, a participação democrática e o acesso da população a bens e serviços.

Na continuidade, o capítulo *O papel da liberdade individual e das políticas econômicas no desenvolvimento social*, de Luís Fernando Pretto Corrêa e Louise de Lira Roedel Botelho, analisa as questões sobre liberdade, desenvolvimento e intervenção estatal, temas centrais para o estudo do desenvolvimento social e da implementação de políticas públicas.

Ainda neste bloco, o capítulo *Territórios saudáveis e sustentáveis: caminhos para o desenvolvimento*, de Louise de Lira Roedel Botelho, Paola Vogt, Fabiano Kapelinsk e Tayná Kauâni Soares Goltz propõe-se a analisar os territórios saudáveis e sustentáveis como espaços integrados de promoção da saúde, sustentabilidade e desenvolvimento social, destacando sua relação com políticas públicas e determinantes sociais da saúde.

No Bloco II: A Dimensão Organizacional, o Financiamento e a Gestão das Políticas Públicas, enfatiza-se, na dimensão organizacional, a formação da agenda das políticas públicas, apresentando temas que dialogam com os tópicos referentes à dimensão organizacional, o financiamento e a gestão das políticas públicas.

No primeiro capítulo deste Bloco, *Formação da agenda em políticas públicas e a mediação simbólica da mídia: contribuições teóricas para a análise do processo decisório no Brasil contemporâneo*, Marjorie Bier Krinski Corrêa, Edemar Rotta, Ivann Carlos Lago e Serli Genz Bölter destacam o estudo sobre a formação da agenda em políticas públicas como um fenômeno marcado por disputas simbólicas, institucionais e midiáticas. Enfatiza-se, no texto, o papel da mídia e das teorias da agenda na definição das prioridades governamentais para as políticas públicas.

Marisete de Mattos Moraes e Neusete Machado Rigo, no capítulo *A questão étnico-racial na agenda das políticas públicas brasileira: trajetórias, disputas e perspectivas de implementação*, analisam como a questão étnico-racial foi construída historicamente, evidenciando que políticas de igualdade racial resultam da articulação entre mobilização do movimento negro, mudanças institucionais, marcos legais e disputas políticas. Destacam, ainda, os limites impostos pelo racismo estrutural e institucional.

Na continuidade, o capítulo *Plano diretor na agenda municipal: uma análise comparativa dos modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Interrompido no caso de Roque Gonzales-RS*, de Josnei Machry Weber e Ivann Carlos Lago, trata da trajetória de elaboração do Plano Diretor Participativo no município de Roque Gonzales, RS, utilizando os modelos dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Interrompido para compreender os fatores que influenciaram sua entrada e permanência na agenda da política pública municipal.

O capítulo *A saúde mental na agenda das políticas públicas*, de Jéssica Thaise Baumgarten e Serli Genz Bölter, enfatiza a importância do processo de formação da agenda governamental sobre saúde mental. O texto apresentado discute como o tema passou a ser reconhecido como

problema público relevante e evidencia fatores que possibilitam a entrada da saúde mental no horizonte das prioridades do Estado brasileiro.

No capítulo *A segurança alimentar e nutricional no contexto das crises climáticas: o caso do RS*, as autoras Sandra Cristina Franchikoski e Iara Denise Endruweit Battisti destacam a Política de Segurança Alimentar e Nutricional como estratégia voltada à garantia do direito à alimentação adequada, evidenciando a importância da atuação conjunta entre Estado e sociedade civil. Discutem, ainda, os impactos das desigualdades sociais e das emergências climáticas, especialmente no Rio Grande do Sul, e a necessidade de inserir a segurança alimentar na agenda pública por meio de políticas intersetoriais e sustentáveis.

O capítulo, *Da Emergência à Política Pública: A Trajetória das Cozinhas Solidárias no Combate à Insegurança Alimentar no Brasil*, de Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro, Luíza Motta Klockner, Daiane Lorenzon e Alexandra Alf Gallon, discute a inserção das cozinhas solidárias na agenda pública de segurança alimentar no Brasil, destacando seu fortalecimento diante do agravamento da fome e da pandemia da COVID-19. A partir da atuação de movimentos sociais e redes comunitárias, essas iniciativas passaram de ações emergenciais para estratégias incorporadas às políticas públicas de combate à insegurança alimentar, evidenciando a articulação entre sociedade civil e Estado.

Ainda tratando da agenda das políticas públicas, o capítulo *Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia: um ensaio sobre agenda e formulação da política pública no Brasil*, de Rodrigo Magnos Soder e Serli Genz Bölter, contextualiza a construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia no Brasil, instituída pelo Decreto nº 12.657/2025, destacando o processo de formação da agenda e formulação da política pública. Tomando como base o Modelo do Ciclo das Políticas Públicas, o estudo evidencia a importância da atuação estatal, da participação social e das instituições na consolidação de uma política migratória orientada pelos direitos humanos e pela governança democrática.

Sobre o financiamento das políticas públicas, o capítulo *A Reforma Tributária e as Políticas Públicas Tributárias*, de Rodrigo Severo e Edeimar Rotta, analisa o Sistema Tributário Nacional como um instrumento constitucional de garantia de direitos e indica como as Políticas Públicas Tributárias, especialmente por meio da função extrafiscal dos tributos e da Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº

132/2023, contribuem para a justiça tributária, a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

O último capítulo deste segundo Bloco, *Quem abastece a fronteira? Evidências para a agenda territorial nas compras públicas em Regiões de Fronteira no Rio Grande do Sul*, de Carlos Thomé, Enise Barth e Serli Genz Bolter, destaca como as compras públicas realizadas por instituições federais na faixa de fronteira do Rio Grande do Sul podem promover a inclusão produtiva de micro e pequenas empresas e contribuir para o desenvolvimento regional, articulando, portanto, políticas públicas, justiça social e redução das desigualdades.

No Bloco III: Modelos de Análise e Avaliação das Políticas Públicas indicam-se trabalhos que detalham os processos de produção, implementação e avaliação de políticas públicas, enfatizando etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, especialmente a avaliação. Destaca-se que os trabalhos desenvolvidos nesta etapa evidenciam, em certa medida, a prevalência dos estudos setoriais sobre políticas públicas no Brasil.

No capítulo *Análise e avaliação de políticas públicas: Por que são diferentes e por que isso importa?*, de Liliane Lencina dos Santos e Ivann Carlos Lago, aborda-se criticamente as diferenças conceituais e metodológicas entre análise e avaliação de políticas públicas, ressaltando que a confusão entre esses conceitos pode comprometer a formulação, a implementação e a efetividade das políticas públicas.

Letiane Peccin Ristow, Sandra Vidal Nogueira e Micheli do Santos Waldow, no capítulo *A autoavaliação como ferramenta de avaliação de Instituições de Ensino Superior*, analisam a autoavaliação da Universidade Federal da Fronteira Sul como instrumento de avaliação de política pública voltado à melhoria da gestão e da qualidade institucional.

O capítulo, *Uma análise do ciclo de políticas públicas da vacinação infantil no Brasil em contexto de queda na cobertura vacinal*, de Daiane Lorenzon e Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro, analisa a política pública de vacinação infantil no Brasil, destacando a integração necessária entre saúde e escolas como estratégia para enfrentar a queda da cobertura vacinal. O estudo indica, ainda, que a hesitação sobre a vacinação infantil é um dos desafios de implementação desta política pública no Brasil.

No capítulo seguinte, intitulado *Análise da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) - Lei nº 9.433/1997 na bacia do rio Uruguai*, de Jardel Vitor Silva e Edemar Rotta, a análise é sobre a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos na Bacia do

Rio Uruguai. O trabalho destaca os desafios da gestão descentralizada e participativa da política em um contexto transfronteiriço marcado por conflitos, fragmentação normativa e limitações institucionais.

No trabalho seguinte, sobre Estação de Tratamento de Água, com o título: *ETA de um município do Corede Missões – RS à luz do marco legal do Saneamento Básico*, de autoria de Bruna Willig Kopplin, Cíntia de Oliveira Gonçalves, Eduarda Grünwald Ceretta, Felix Cidade Do Prado, Gabriel Brutti, Gabriela Giusmin Dejavitte, Leandro Perius Heck, Micael Benito Bourscheid Brum, Rafael Franco Pires e Alcione Aparecida de Almeida Alves, tem-se o estudo de uma Estação de Tratamento de Água (ETA) de um município localizado no COREDE Missões (RS), no qual se avalia a conformidade com as normas de saneamento e potabilidade. O trabalho indica que o sistema atende, em grande parte, às exigências legais e operacionais, destacando a importância do monitoramento contínuo da qualidade da água, da manutenção da infraestrutura e da vigilância sobre contaminantes emergentes para garantir segurança hídrica à população.

O capítulo *Análise de poços de abastecimento público do meio rural de um município do Corede Missões - RS em consonância com políticas públicas de potabilidade de água*, de Eduarda Grünwald Ceretta, Cíntia de Oliveira Gonçalves, Bruna Willig Kopplin, Felix Cidade Do Prado, Gabriel Brutti, Gabriela Giusmin Dejavitte, Leandro Perius Heck, Micael Benito Bourscheid Brum, Rafael Franco Pires e Alcione Aparecida de Almeida Alves, aborda o acesso à água potável como direito fundamental e analisa as condições construtivas e sanitárias de seis poços de abastecimento rural em um município do COREDE Missões (RS), considerando sua conformidade com a legislação vigente. O trabalho destaca as desigualdades no acesso à água, os riscos de contaminação dos mananciais subterrâneos e a importância da gestão e do monitoramento da qualidade da água para a promoção da segurança hídrica, da saúde pública e do desenvolvimento sustentável.

Na continuidade tem-se o capítulo que trata da *Política Nacional da Rede de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas): uma experiência de política pública intersetorial*, de autoria de Cleber Magalhães Tobias e Carlos Eduardo Ruschel Anes, que propõe um estudo sobre a consolidação do campo das políticas públicas e a crescente importância da intersetorialidade e das capacidades estatais na gestão de problemas complexos, analisando a Rede Brasileira de Trilhas como exemplo de

política pública voltada à integração entre conservação ambiental, turismo sustentável e participação social.

No capítulo *Políticas Públicas de Educação Financeira no Brasil: Marcos Legais, Implementação e Desafios Pedagógicos*, de Douglas Schmidt, Enise Barth, Edemar Rotta e Serli Genz Bölter, aborda-se a educação financeira como uma política pública voltada à formação da autonomia e da consciência crítica dos cidadãos diante das demandas econômicas contemporâneas. No Brasil, sua institucionalização ganhou destaque com a criação da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e sua inserção na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Contudo, a implementação dessa política ainda enfrenta desafios relacionados à formação docente, à limitação curricular e ao risco de uma abordagem excessivamente orientada pela lógica de mercado, em detrimento de uma formação crítica e emancipadora.

No capítulo seguinte, intitulado, *O acesso à terra basta? - Reflexões sobre as Políticas de Reforma Agrária no Brasil*, de Luiza Motta Klockner e Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro, analisa-se que a reforma agrária no Brasil busca democratizar o acesso à terra e promover justiça social por meio dos assentamentos rurais. Contudo, sua efetividade depende da articulação com políticas públicas de crédito, assistência técnica, infraestrutura e inclusão produtiva, evidenciando que o acesso à terra, isoladamente, não garante desenvolvimento sustentável.

O capítulo *Política Pública de Educação Integral no Brasil: Contribuições do Programa de Formação Continuada Educação Integral em Tempo Integral - Região Sul*, de Micheli do Santos Waldow, Carlos Eduardo Ruschel Anes e Letiane Peccin Ristow, apresenta um estudo sobre a Educação Integral, fortalecida pela Lei nº 14.640/2023, política que demanda articulação institucional e capacidades estatais para sua efetivação. Assim, o estudo analisa a implementação dessa política na Região Sul do Brasil, com foco no Programa “Educação Integral em Tempo Integral – Região Sul”.

E, por fim, o capítulo *Incubadoras e o Processo de Incubação: Uma análise descritiva de suas etapas e contribuições*, de Louise de Lira Roedel Botelho, Marcus Vinicius Araújo Soares, Anelia Franceli Steinbrenner e Fabiano Kapelinski, trata de identificar que as incubadoras de empresas se configuram como instrumentos estratégicos para a promoção da inovação, do empreendedorismo e do desenvolvimento econômico e social, ao articularem governo, universidades e setor produtivo. No Brasil, sua

expansão consolidou ambientes colaborativos voltados ao fortalecimento de novos empreendimentos, à inclusão territorial e à economia solidária, podendo, portanto, potencializar dimensões das políticas públicas.

Espera-se que a leitura deste livro possa fomentar o debate sobre as Políticas Públicas em um contexto no qual se tem um debate permanente sobre a atuação do Estado, da sociedade civil e do mercado como agentes essenciais nas dinâmicas de desenvolvimento das diferentes formações sociais.

Edemar Rotta
Serli Genz Bölter
Varlei Machado da Rosa
(Os organizadores)



SEÇÃO 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Serli Genz Bölter

Introdução

Abordar a relação entre Estado e Políticas Públicas e, em especial, como essa relação se dá considerando o caso brasileiro, implica discutir os diferentes modelos de Estado, a formação do Estado brasileiro e como esses modelos enfrentam os desafios da garantia de direitos e do acesso a bens e serviços pela população, considerando-se, em especial, o contexto pós-Constituição de 1988. Este capítulo parte de uma apresentação do conceito de políticas públicas para, em seguida, problematizar os diferentes modelos de Estado, os formatos assumidos pelo Estado brasileiro e suas decorrências para as políticas públicas no que tange aos direitos sociais.

Segundo Celina Souza (2006, p. 22), a temática das políticas públicas adquire centralidade no início da segunda metade do século XX como área de conhecimento e disciplina acadêmica nos EUA. Os estudos sobre políticas públicas tinham como foco a ação dos governos e procuravam “entender como e por que os governos optam por determinadas ações”.

Por outro lado, na Europa, os estudos sobre políticas públicas passaram a acentuar o papel do Estado e sua relação com o governo. Para Giovanni e Nogueira (2018, p. 18), políticas públicas implicam “intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas”. O estabelecimento de políticas públicas dirige-se para problemas considerados relevantes socialmente, sendo visto como responsabilidade do Estado e atribuição dos governos.

Ao abordar as ações do governo, o foco recai sobre programas, planos e atividades realizadas e seus impactos para os cidadãos. Assume-se a perspectiva da existência anterior de um Estado democrático, em que as ações do governo são publicamente debatidas: “As definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (Souza, 2006, p. 25).

Dessa forma, as políticas públicas são consideradas como forma de ação do governo no contexto de um Estado democrático: “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 26).

Porém, como ação do Estado, as políticas públicas devem ser consideradas como processos complexos, dinâmicos e multifocais, que não podem ser reduzidos a uma dimensão sistêmica ou funcional: “A política pública passa a ser tratada como uma forma de exercício de poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade” (Giovanni; Nogueira, 2018, p. 19). Ou seja, há uma dimensão estrutural das políticas públicas definida por processos políticos, econômicos e socioculturais específicos e que constituem as possibilidades da ação política na sociedade.

Segundo Giovanni e Nogueira (2018, p. 20), as políticas públicas, consolidadas especialmente após a Segunda Guerra Mundial, evidenciam as configurações específicas das relações de poder: “uma configuração institucionalizada, recorrente e estruturada – mediante a qual se constitui uma probabilidade de ação coletiva”. Assume-se, aqui, a importância dos fatores estruturantes de natureza política. A tensão geopolítica do pós-guerra no mundo dividido entre socialistas e capitalistas estava presente na sociedade europeia de então, onde se apresentavam partidos políticos de inspiração comunista, socialista e trabalhista que indicavam a possibilidade de uma organização social alternativa ao capitalismo. Como resposta, foi necessário um novo pacto entre o capital e o trabalho, o que se deu com uma maior presença do Estado nos sistemas de proteção social. Isso possibilitou o surgimento e a viabilidade do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar).

Consolidou-se, a partir daí, uma concepção de que o Estado verdadeiramente democrático é aquele que, além do fortalecimento de mecanismos clássicos de representação (votar, ser votado, direito à participação política), deve responder às demandas sociais que lhe são apresentadas. As políticas públicas constituem-se, então, em um contexto democrático no qual as ações do Estado são realizadas para atender às exigências da sociedade (Giovanni; Nogueira, 2018).

Destacam-se, também, como fatores estruturais, os processos de natureza macroeconômica. O pós-Segunda Guerra Mundial evidenciou

que a regulação das relações exclusivamente pelo mercado fracassou. Tornou-se necessária uma nova ordem no interior dos Estados e nas relações internacionais. De uma ordem econômica alicerçada no liberalismo econômico consolidou-se uma ordem inspirada no Keynesianismo e no pleno emprego (intervenção e regulação pelo Estado). Esse modelo perdurou na Europa até por volta da década de 1980 (denominados de “os 30 anos dourados”). Então, a queda do Muro de Berlim, o fim da bipolarização e as dificuldades dos Estados frente à necessidade de ajustes fiscais trouxeram, como alternativa, o neoliberalismo como modelo de ação econômica e política. Dessa forma, os impulsos por reestruturação do Estado, ajuste fiscal e liberalização econômica passaram a pressionar os governos em sua capacidade de ampliar a garantia dos direitos por meio da implementação de políticas públicas.

Essa reconfiguração foi também acompanhada por fatores estruturais de natureza sociocultural. Segundo Eric Hobsbawm (1995), o século XX foi o século dos direitos sociais: a Segunda Guerra Mundial, a intensificação da industrialização, urbanização, a disseminação da sociedade de consumo de massa, a expansão dos sistemas educacionais, a revolução tecnológica e comunicacional trouxeram um aumento da diferenciação e fragmentação dos grupos sociais. Atores sociais diversos surgiram, ampliando a apresentação de demandas e exigindo a ação do Estado. Tem-se, nesse momento, a emergência de novas categorias de sujeitos históricos: os movimentos pelos direitos civis, o movimento negro, o movimento feminista, os movimentos estudantis, entre tantos outros. A sociedade se complexificou, novos atores sociais se fortaleceram, reivindicando espaços institucionais e capacidade de demandar, participar e intervir nas políticas públicas.

No início do século XXI, esses fatores estruturais influenciam o surgimento do “novo gerencialismo público”, uma forma de organização do Estado e efetivação das políticas públicas pautada pelas demandas por ajuste fiscal e voltada para a redução de gastos e busca de eficiência. Ao mesmo tempo, apresentam-se aos governos demandas por maior participação dos grupos organizados da sociedade civil.

Frente às contradições trazidas pelos processos estruturais, destacam-se, em relação às políticas públicas, alguns fatores que as constituem em termos sistêmicos e funcionais: o papel dos governos no financiamento, planejamento, execução e controle; a presença de grupos de interesse da sociedade civil que participam dos espaços institucionais

de decisão política; a relativa autonomia do Estado em relação a pressões externas. A existência desses fatores limita, mas não impede os governos em relação à sua capacidade de ação política: “Apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade [...], apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas” (Souza, 2006, p. 27).

A dimensão sistêmica das políticas públicas destaca os elementos internos, relativamente estáveis, que se articulam aos processos estruturais e que, nesta articulação, determinam ciclos e tipos específicos de políticas públicas. Os ciclos da política pública implicam a definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções para a ação política, implementação e avaliação das ações. Os tipos de políticas referem-se a seu caráter distributivo ou redistributivo; regulatório; constitutivo, etc. Ou seja, referem-se ao papel que a política irá desempenhar em relação aos bens e serviços direcionados à população, neste capítulo, especificamente em relação aos direitos sociais.

As políticas públicas constituem ações intencionais, com objetivos a serem alcançados, direcionadas à resolução de problemas socialmente relevantes. Elas envolvem vários atores e níveis de decisão, embora sejam materializadas por meio dos governos. Na medida em que seus demandantes e destinatários são a população, de forma geral, as políticas públicas não necessariamente se restringem aos seus participantes formais. Isso significa, também, que as políticas públicas são abrangentes e não se limitam a leis, regras, bens ou serviços que lhe são específicos, tendo, muitas vezes, alcance para além daqueles inicialmente planejados. Dessa forma, por mais pontuais que sejam, as políticas públicas produzem impactos a longo prazo, o que pressupõe a necessidade de processos subsequentes de monitoramento e avaliação.

Duas características definidoras devem, então, ser destacadas: Primeiro, o caráter planejado das decisões e intervenções da administração pública. Intervenções planejadas significam a capacidade de planificação e de ação dos órgãos administrativos de governo em relação à gestão e controle das políticas. Ademais, é essencial a presença e o constante aperfeiçoamento da organização republicana da ordem política, incluindo freios e contrapesos, direitos a ter direitos, ações governamentais e distribuição de competências dentro do Estado.

Uma segunda característica definidora das políticas públicas é sua intencionalidade: resolução de situações sociais problemáticas. Isso implica na ampliação da capacidade coletiva de demandar ao Estado e controlar as ações do governo, ou seja, a intensificação do exercício da cidadania e a ampliação e requalificação do protagonismo da sociedade, de forma geral.

Estado e políticas públicas: modelos de Estado

As políticas públicas são implementadas por meio das ações do Estado e visam à realização de direitos e suas possibilidades de acesso pela população. Na modernidade, o modelo de Estado Nacional e a noção de cidadania foram desenvolvidos a partir de níveis diferenciados de participação e inclusão dos sujeitos de direitos, ou seja, os indivíduos que constituem o Estado. A distinção dos modelos desenvolvidos ocorre exatamente pelo alcance que os Estados assumem na proposição de soluções para garantir o acesso aos direitos ou, como já indicado, pela definição de quem deve ser protagonista na proposição das soluções para as situações-problema.

O presente estudo aborda três modelos de Estado que a literatura no campo de políticas públicas tem priorizado desenvolver a fim de indicar o entrelaçamento entre Estado, mercado e sociedade civil nas ações para as políticas públicas, especialmente no campo dos direitos sociais. Esses modelos foram desenvolvidos por Esping-Andersen no livro “Os Três Mundos do Estado de Bem-Estar Social”, publicado em 1990 e sistematizado no trabalho de Telma Minicucci e Sandra Gomes (2018), que indicam os três regimes de bem-estar: o modelo liberal, o modelo corporativista e o modelo social-democrata.

No Modelo Liberal, o Estado não interfere nas relações de mercado e na vida social além do que considera essencialmente necessário. As políticas sociais são mínimas e se limitam à oferta de serviços tanto pelo Estado como pelo Mercado, o que caracteriza um dualismo na oferta dos serviços sociais. De forma geral, as políticas de proteção social são direcionadas para a população pobre. Nesse modelo podemos identificar uma estigmatização da pobreza justamente por ser ela a destinatária e quem acessa as políticas sociais. São exemplos de países nos quais esse modelo de Estado predomina: Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Canadá, Irlanda e Nova Zelândia.

No modelo corporativista, o Estado possui menor capacidade redistributiva, as políticas públicas não são universais e, de forma geral, elas se destinam a populações específicas, principalmente para as famílias, em função de sua incapacidade de se autopromover. Além disso, as políticas públicas estão voltadas para o atendimento de grupos específicos. Por exemplo: políticas de assistência à saúde para o trabalhador formal, programas de qualificação para categorias profissionais específicas, entre outros. São exemplos de países nos quais predomina esse modelo de Estado: Itália, Portugal e Áustria.

No modelo social-democrata, por sua vez, aparece como princípio a universalização dos direitos sociais e a responsabilidade do Estado em prover esses direitos. Decorre disso a elevada oferta de serviços estatais; o Estado como um grande empregador; uma menor desigualdade de renda; uma maior inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; oferta pública e gratuita de serviços e o grande impacto dos gastos públicos no orçamento do Estado. A Suécia, a Finlândia, a Dinamarca e a Noruega são exemplos de países com esse modelo de Estado.

Como esses modelos estão presentes na América Latina e no Brasil? Deve-se considerar, primeiramente, que a formação de um sistema de bem-estar social na América Latina foi distinta entre seus diferentes países. As primeiras iniciativas de políticas de proteção social datam dos anos 1920/1930 em países como Uruguai, Argentina, Chile e Brasil (após 1930, com Getúlio Vargas). As ações, naquele momento, ainda eram pontuais e com abrangência limitada, como alguns dispositivos legais com abrangência mais universalizante, principalmente aqueles relativos à organização burocrática do Estado (no Brasil, na década de 1930, a criação dos Ministérios da Educação, Saúde Pública, Trabalho, entre outros).

Considerando a cobertura dos serviços públicos, o gasto público com tais serviços e sua distribuição setorial, bem como os níveis de prestação desses serviços, Fernando Filgueira, citado por Antía (2018), identificou três grupos de países na década de 1970: Um primeiro grupo, os países com universalismo estratificado, caracterizados por políticas sociais abrangentes, mas segmentadas por estratos ocupacionais, como pode ser observado no Uruguai, Argentina e Costa Rica. Nesses países, naquela época, identificava-se uma proteção para a maioria da população por meio de seguro social e serviços de saúde, além de uma ampla cobertura da educação primária e secundária. Um segundo grupo de países são aqueles com regimes duais que combinam universalismo estratificado nas áreas

urbanas e exclusão nas áreas rurais, como observado principalmente no Brasil e no México. Esses países apresentavam desenvolvimento quase universal da educação primária e aumento da cobertura estratificada pela seguridade, mas sem alcançar a universalização. Por exemplo, no caso brasileiro, o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) e o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Por fim, um terceiro grupo é composto por países com regimes profundamente excludentes, com redistribuição praticamente inexistente, como Bolívia, Equador, Nicarágua, entre outros. Tais países ainda possuem sistemas elitistas de seguro social e de saúde, assim como um sistema dual de educação caracterizado por forte desigualdade de acesso e qualidade.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por profundas transformações em comparação com o período anterior, devido a uma forte onda de reformas neoliberais. O esgotamento do modelo de substituição de importações, no qual o Estado desempenhava um papel ativo e indutor da economia (o que se evidenciava, no caso brasileiro, pela importância da Companhia Siderúrgica Nacional, criada na década de 1940 por Getúlio Vargas), impulsionou perspectivas políticas liberais ortodoxas em relação ao papel redistributivo do Estado.

As reformas de caráter neoliberal propunham tornar o Estado mais eficiente, reduzindo os gastos públicos estatais e privatizando empresas estatais (no Brasil, em 1993, a Companhia Siderúrgica Nacional foi privatizada no governo Itamar Franco). Em vários países houve a extinção dos sistemas públicos de seguridade, que são transferidos para o setor privado (Bolívia em 1997; México em 1997). Em alguns países, em relação aos sistemas de previdência, foram criados sistemas duais, privado e público competindo (Peru e Colômbia) ou com um sistema privado complementar (Argentina em 1994 e Uruguai em 1996).

Os anos que se seguiram ao ano 2000 representaram uma nova onda de reforma em praticamente todos os países da América Latina, caracterizada por um aumento na oferta de serviços públicos como saúde e educação e a ampliação da população coberta pela previdência e seguridade social. Surgiram, também, uma série de políticas focalizadas de transferência direta de renda para a população mais pobre. Houve uma significativa alteração na abrangência das políticas sociais, que passaram a assumir o desafio da universalidade, não se restringindo a políticas meramente contributivas. São exemplos desse movimento o Sistema Único

de Saúde, no Brasil, a reforma da saúde no Uruguai e na Colômbia e o seguro popular no México.

O caso da previdência social no Chile é emblemático. As reformas neoliberais dos anos de 1980, na época da ditadura do general Augusto Pinochet instituíram um modelo pelo qual cabia unicamente aos trabalhadores contribuir com 10% de seus salários para as administradoras de fundos de pensão. Porém, esse sistema não permitiu a manutenção da renda dos aposentados, que tiveram uma grande depreciação dos valores recebidos, muito embora os muitos anos de contribuição. Muitos trabalhadores chegaram à velhice sem direito à remuneração ou com remunerações muito baixas. Em 2008, uma reforma previdenciária realizada pela então presidente Michelle Bachelet definiu renda mínima para quem não tinha direito à aposentadoria pelo sistema autofinanciado ou como forma de complementar a remuneração. Em 2022, o presidente Sebastián Piñera ampliou o programa, criando a Pensão Garantida Universal (PGU). Com as mudanças, 70% dos aposentados passaram a receber complemento pelo Estado nas suas aposentadorias¹.

O exemplo do Chile evidencia, no período, uma expansão das políticas semi-contributivas na região. Outros exemplos são a reforma das aposentadorias na Argentina e o Benefício de Prestação Continuada no Brasil. Além disso, mudanças nas políticas educacionais, com a expansão do sistema da educação pré-escolar e ampliação da jornada de estudo (turno integral), evidenciam uma ampliação da ação do Estado por meio de políticas públicas mais inclusivas. Muitas dessas políticas, no entanto, ainda possuem fortes tendências relacionadas aos regimes corporativos, em grande parte devido à expressão da informalidade do mercado de trabalho (Castro, 2012).

Estado e políticas públicas no Brasil: no caminho da garantia dos direitos sociais

De que maneira esses distintos modelos de Estado influenciam a estrutura administrativa responsável pela formulação e implementação de políticas públicas no Brasil? Quais modelos de Estado influenciaram nessa formação? Segundo Reisman e De Toni (2017), o Estado brasileiro e sua

1 Fonte: <https://veja.abril.com.br/economia/chile-corre-para-reformar-a-previdencia-e-evitar-problema-fiscal-futuro/> Publicado em 31 jan. 2025.

estrutura administrativa, tem sido tradicionalmente compreendido a partir de três características: o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo.

O Brasil herdou da colonização portuguesa uma estrutura de dominação fundada na centralização da administração pública por uma elite burocrática e militar, que usava o Estado para seus interesses privados. Esse modelo permitiu o desenvolvimento do capitalismo comercial baseado na exploração da monocultura (como o açúcar e o café) e manteve o Estado centralizado, associado ao coronelismo regional. Durante o Império e a Primeira República, o estamento burocrático do Estado associou-se ao patrimonialismo das elites políticas, constituindo uma estrutura de dominação baseada no controle da sociedade pelo Estado, que utiliza seus recursos a partir de favoritismos clientelistas (Faoro, 2000).

Essa realidade sofrerá alguma mudança durante o período do Estado Novo (1937 – 1945) (Getúlio Vargas). Nesse contexto, começa a se profissionalizar uma burocracia estatal técnica. Houve uma ampliação dos quadros técnicos, de carreira de Estado, cuja atuação passa a ter como princípio o universalismo dos procedimentos. Durante as décadas de ditadura civil/militar e nos primeiros governos da Nova República, esse modelo de Estado burocrático, centralizador e formalista se mantém.

Com Fernando Henrique Cardoso acontece uma inflexão em relação ao modelo de Estado presente nas décadas anteriores, destacando-se uma lógica gerencialista caracterizada pela busca por inovação, resultados e eficiência administrativa. Esse modelo de Estado alinha-se à perspectiva neoliberal, que tem como base a redução da ação do Estado, a privatização e parcerias entre empreendimentos privados e o setor público. Tal modelo teve início na Inglaterra, com Margaret Thatcher, e foi, sobretudo, uma reação conservadora contra o modelo burocrático do *Welfare State*.

Reisman e DeToni (2017) propõem uma leitura institucional sobre a estrutura atual do Estado brasileiro e sua relação com as políticas públicas, localizando-se entre o que ele denomina de neo-institucionalismo sociológico. Os autores apresentam o que denominam de um “modelo de gramáticas políticas”. Nesse modelo são apresentadas seis características: (1) *Clientelismo*: caracterizado por intercâmbios entre agentes públicos e setores da sociedade ou indivíduos fundamentados em vínculos pessoais; (2). *Corporativismo*: caracterizado por uma relação entre Estado e sociedade fundamentada na ideia de categorias profissionais e nas interações que ocorrem entre o Estado e essas categorias (uma questão relevante do ponto de vista do Estado passa a ser o controle na definição dos líderes dessas

categorias); (3) *Insulamento burocrático*: criação de uma elite técnica e especializada, distante de interferências externas e demandas populares (ex.: especialistas do Banco Central); (4) *Universalismo de procedimentos*: regras e procedimentos impessoais que atuam como mecanismos de proteção do sistema contra influências do poder político. (5) *Autonomia incorporada*: tradição burocrática (carreira, senso de dever e compromisso, meritocracia). Essa prática, juntamente com seu reconhecimento pela sociedade, confere maior independência ao corpo técnico; e, por fim, (6) *Accountability*: a responsabilização democrática dos entes públicos. A sociedade exerce controle verticalmente, enquanto outros órgãos (judiciário, legislativo, executivo, MP, Tribunal de Contas etc.) realizam o controle horizontalmente.

Essas seis características formam o contexto em que ocorre a ação política institucional, bem como as oportunidades para apresentar demandas políticas e estabelecer agendas de políticas públicas, voltadas para a garantia dos direitos sociais. Considerando as particularidades históricas do Estado brasileiro, como o clientelismo, o corporativismo e seu insulamento, a configuração do Estado se dá por meio de seus quadros técnicos, pelo universalismo de suas práticas e por sua autonomia funcional. Neste contexto, os elementos de garantia para a implementação e universalização das políticas públicas e, conseqüentemente, dos direitos sociais serão fornecidos pela Constituição Federal de 1988, atualmente em vigência.

O marco jurídico representado pela Constituição Federal de 1988 afirma a perspectiva de que as políticas públicas devem assegurar a ampliação dos direitos sociais positivados como deveres impostos ao Estado Brasileiro. A CF/88 definiu objetivos normativos para a atuação do poder público visando à garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros. Parte-se do pressuposto de que temos em vigência uma Constituição Cidadã, que prescreve e define os direitos sociais que devem ser assegurados aos cidadãos. O que se pretende aqui é identificar um dos aspectos da relação entre os direitos sociais e a forma como o Estado brasileiro, na atuação de seus poderes, deve atuar para implementá-los por meio das políticas públicas.

No aspecto de modelo de Estado, pós CF/88, pode-se incluir o Estado Brasileiro no contexto de um Estado de Direito que visa à ampliação da garantia dos direitos sociais e que deve atuar na formalização

da participação dos cidadãos como protagonistas em relação às demandas de direitos a serem assegurados pelas políticas públicas.

Há, a partir da CF/88, portanto, uma relação de proximidade entre as políticas públicas a serem executadas e os direitos sociais positivados no texto final da Constituição. Entende-se que as “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, apud Cavalcante Filho, 2017, p. 37).

As políticas públicas constituem-se no meio de efetivação dos direitos sociais e são, por prescrição normativa, de dever estatal, com uma das finalidades de assegurar tais direitos. O que pode ser evidenciado é a diferença entre as normas em relação à arbitrariedade e o processo de exigibilidade atribuída aos diferentes poderes em função do sistema prescritivo de efetivação imediata ou mediata do direito assegurado conforme o que se encontra implícito no texto legal.

A CF/88, ao consolidar o Estado Democrático de Direito, evidencia e disciplina os limites de “decisões políticas” que os entes federados possuem ao tratar de direitos sociais, pois o entrelaçamento entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário está definido pela atuação conjunta que devem ter no contexto de um Estado de Direito, garantidor de direitos sociais. Especificamente, em relação aos direitos sociais que devem ser assegurados por políticas públicas, encontra-se a ação dos entes federados disciplinados em três grupos: direitos sociais e deveres estatais imediatamente exigíveis; direitos sociais e deveres estatais exigíveis de forma mediata (futura); e objetivos fundamentais que não atribuam necessariamente direitos sociais e deveres estatais (Cavalcante Filho, 2017).

O poder do constituinte originário permitiu a definição de quais são os direitos sociais que têm aplicação imediata, prescrevendo também os direitos que devem ser implementados pela ação do Poder Legislativo no exercício de suas atribuições. Importa destacar que um dos elementos essenciais para esta distinção é o de que os direitos sociais, a partir da CF/88, estão diretamente relacionados com a possibilidade de exigibilidade que o texto constitucional prescreve. Envolve, portanto, a perspectiva de ação dos poderes do Estado na atuação e exigência de implementação das políticas públicas no campo dos direitos sociais. Distinções que são trabalhadas a seguir.

Na perspectiva dos deveres do Estado Brasileiro em relação aos direitos constitucionalmente assegurados, pode-se indicar, em um primeiro caso, os direitos sociais e/ou deveres estatais estabelecidos em norma de aplicabilidade imediata. São os enunciados normativos que já preveem todos os elementos formais necessários à aplicação da norma em casos concretos, não demandando mediação legislativa. Nestes casos há uma vinculação máxima entre os poderes públicos, com controle judicial e legislativo presentes. Um exemplo é o art. 7º. Inciso XXV, inserido pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, que prescreve: “Assistência gratuita a filhos e dependentes desde o nascimento até os cinco anos de idade em creches e pré-escolas.” Ou seja, neste caso compete aos entes federados o cumprimento do direito constitucionalmente assegurado (Cavalcante Filho, 2017). Compete aos poderes de Estado a efetivação de tal direito. Neste cenário temos os direitos sociais, como saúde, educação, assistência social, previdência, entre outros.

O segundo caso refere-se aos direitos sociais e/ou deveres estatais estabelecidos em normas de eficácia limitada. Nessa hipótese, há necessidade de regulamentação legislativa. A CF/88 atribui um direito, mas este depende de regulamentação posterior ao texto constitucional. Podem ser citados como exemplos desses direitos a regulamentação da greve dos servidores públicos estatutários e a regulamentação do seguro-desemprego para os cidadãos brasileiros.

A ausência de marcos legislativos inviabiliza a efetivação do direito, dificultando inclusive o controle judicial. Nesses casos, o controle judicial volta-se ao controle da atuação dos próprios Poderes do Estado. Ou seja, o Poder Judiciário pode buscar combater a omissão legislativa por meio da impetração do mandado de injunção, instrumento que visa compelir o Poder Legislativo a legislar sobre determinadas matérias (Cavalcante Filho, 2017).

Nesse contexto, surgem debates acerca das políticas públicas e das limitações orçamentárias, especialmente quando tais políticas asseguram direitos sociais nos limites do planejamento estatal e da disponibilidade de recursos públicos. Assim, encontram-se também direitos sociais assegurados de forma escalonada, como ocorre nas filas de agendamento de procedimentos de saúde de alta complexidade ou, ainda, na ausência de disposição normativa que proteja direitos de populações vulneráveis, a exemplo da ampliação e da proteção dos direitos da população LGBTQIA+.

A CF/88 também prescreve direitos sociais que se efetivam por meio de políticas públicas a partir de prescrições de “meros” objetivos. Tais prescrições podem ser definidas em dois grupos: (i) os objetivos que constituem normas de eficácia limitada, porém definidoras de direitos fundamentais, também chamadas de normas de princípios institutivos; e (ii) as normas programáticas, que estabelecem objetivos e metas sem criar direitos subjetivos, no âmbito das normas de princípios pragmáticos.

Para exemplificar, pode-se utilizar a prescrição da necessidade de um salário mínimo, de um seguro-desemprego e a meta de alcançar o pleno emprego. Nos três casos, têm-se normas de eficácia limitada, ou seja, normas que dependem de regulamentação posterior para a efetivação desses direitos sociais, por se tratarem de normas de aplicabilidade mediata, exigíveis em momento futuro.

No caso do salário mínimo e do seguro-desemprego, as normas posteriores prescreveram índices de correção, sendo o seguro-desemprego regulamentado quanto aos critérios de alcance e aos períodos de exercício do direito. No entanto, a prescrição do pleno emprego configura mero objetivo, que deve ser constantemente buscado. A exigência de seu cumprimento pelo Estado brasileiro não é juridicamente exigível por meio dos controles internos dos Poderes do Estado. Assim, no caso do pleno emprego, tem-se apenas uma meta (Cavalcante Filho, 2017).

A CF/88 avança significativamente nos deveres do Estado brasileiro em relação à garantia dos direitos sociais estabelecendo instrumentos que ampliam os controles sobre os poderes: instrumentos de participação popular; estratégias de descentralização das decisões políticas (envolvendo os diferentes entes federados) e a definição de mecanismos de controle, sistema de *accountability* (conselhos, conferências, comissões, que atribuem poderes para os órgãos de controle e fiscalização das contas públicas), entre outros. Tais sistemas têm ampliado a implementação dos direitos sociais. Há limites, mas também avanços significativos. Não se pode negar, por exemplo, os avanços significativos do SUS (Sistema Único de Saúde) assegurando a ampliação do acesso a atendimento na área da saúde, acesso a medicamentos, atendimento especializado em áreas de alta complexidade da saúde. Ou a ampliação dos direitos na área da educação, tanto em relação à universalização da educação básica como na ampliação de vagas e da rede de ensino superior. Ou, ainda, a ampliação da assistência social e previdenciária no período pós-Constituição Federal de 1988.

Na análise do conceito e da importância das políticas públicas no Brasil, é imprescindível reconhecer que a Constituição de 1988 aponta para um modelo de garantia dos direitos sociais. A prescrição normativa expressa no texto constitucional se distancia das instituições do Estado de um modelo de políticas públicas centradas exclusivamente no clientelismo, no corporativismo e no patrimonialismo, conforme descrito nos tópicos anteriores.

Há mecanismos e controles que permitem a ampliação dos direitos sociais a partir da independência e da autonomia formalmente atribuídas aos Poderes do Estado brasileiro pelo texto constitucional. É fundamental implementar os direitos sociais positivados, garantindo o controle entre os Poderes e o adequado funcionamento dos processos de fiscalização que as instituições públicas do Estado brasileiro devem exercer entre si. Além disso, é necessário ampliar a atuação do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, bem como fortalecer a atuação do Poder Legislativo na regulamentação e na ampliação dos direitos sociais, especialmente por meio da definição de dispositivos normativos que disciplinem as peças orçamentárias responsáveis por viabilizar políticas públicas asseguradoras de direitos sociais. Por fim, é imprescindível compreender que o Poder Judiciário pode ocupar o papel de guardião da democracia brasileira, uma vez que a atuação harmônica dos Poderes no Estado Democrático de Direito deve se orientar para a consolidação dos direitos sociais.

Conclusão

A estruturação da vida em sociedade nas esferas social e política, sob a perspectiva do modelo baseado no Estado Moderno, implica a necessidade de revisitar conceitos que possibilitam a garantia dos direitos sociais para todos os cidadãos. Isso requer a definição do modelo predominante em cada país em estudo. Nesse contexto, este capítulo retoma os modelos de Estado que se estabeleceram especialmente nas Américas a partir das décadas de 1960 e 1970 e se detém no caso brasileiro.

Na perspectiva de identificar como os direitos sociais foram ou não implantados nestes Estados Nacionais, foi necessário identificar o papel das políticas públicas, das ações do Estado e dos governos. É por meio de ações do Estado que a ampliação de direitos sociais foi possível. Ou seja, são as políticas públicas que permitiram identificar ações do Estado que levaram à afirmação ou à negação de direitos sociais para seus cidadãos.

No Brasil, evidencia-se um modelo de Estado que sustenta as suas ações, consequentemente as políticas públicas, com a predominância de atendimento aos interesses clientelistas, corporativistas e patrimonialistas.

Com o processo de redemocratização, período de resistência à ditadura militar da década de 60/70, constroem-se condições de aprovação de uma Constituição Federal que normatiza a ampliação do papel do Estado brasileiro na garantia dos direitos sociais. Tal prescrição normativa exige a ampliação das ações do Estado, ou seja, fortalecimento de políticas públicas que assegurem os direitos sociais positivados. Entre avanços e recuos, o que se pode afirmar é que as normativas vigentes no Brasil apontam, mais do que nunca, para o fortalecimento e o debate permanente sobre a importância e o papel de ampliação de políticas públicas para assegurar os direitos sociais já normatizados.

Referências

ANTÍA, Florencia. Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. **Desafíos**. vol. 30, núm. 2, pp. 193-235, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>. Acesso em: 20 fev. 2026.

CASTRO, Ana Célia; FILGUEIRAS, Fernando. **O Estado no século XXI**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3571>. Acesso em: 20 fev. 2026.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A Constituição de 1988 como matriz das políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha. 2000.

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. ed. São Paulo: editora UNESP, 2018.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX**. Trad. Marco Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais:** conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

REISMAN, Leonardo; DE TONI, Jackson. A formação do Estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil:** uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, **Sociologia**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2026.

O PAPEL DA LIBERDADE INDIVIDUAL E DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Luís Fernando Pretto Corrêa
Louise de Lira Roedel Botelho

Introdução

O desenvolvimento social e econômico de uma sociedade é resultado de múltiplas forças que interagem ao longo do tempo. A análise de algumas obras selecionadas pelo plano de ensino do CCR Teorias e Experiências Comparadas de Desenvolvimento, permite compreender as tensões históricas e teóricas entre liberdade individual, estrutura econômica e o papel do Estado na construção de políticas públicas. Percebe-se que o conceito de desenvolvimento está intrinsecamente ligado às escolhas políticas e econômicas feitas por cada sociedade em diferentes momentos históricos. Assim, a presente pesquisa buscará explorar, sob uma perspectiva interdisciplinar, como os princípios filosóficos da liberdade e os modelos econômicos influenciam a formulação de políticas públicas e os processos de desenvolvimento social.

No primeiro capítulo, será abordado o conceito de liberdade individual sob a ótica de pensadores clássicos como John Locke, John Stuart Mill e Isaiah Berlin. A partir da análise de suas ideias, será possível refletir sobre os limites e as possibilidades da liberdade no contexto das políticas públicas. No segundo capítulo, a discussão avançará para a relação entre capitalismo e desenvolvimento, explorando as contribuições de Alfred Marshall, que propôs uma visão conciliadora entre mercado e justiça social. A análise desses autores fornecerá uma base teórica sólida para entender como a liberdade econômica pode ser compatível com a busca por uma sociedade mais igualitária.

O terceiro capítulo se concentrará na análise das instabilidades inerentes ao sistema capitalista, tendo como referência os pensamentos de Keynes e Schumpeter. Ambos reconhecem as limitações do mercado

em promover o equilíbrio pleno e apontam para a necessidade da intervenção estatal em momentos de crise. Por fim, o quarto capítulo examinará os impactos históricos do subdesenvolvimento e os desafios da macroeconomia, dialogando com as obras de André Gunder Frank e Luiz Carlos Bresser-Pereira. A abordagem crítica desses autores permitirá aprofundar a reflexão sobre os efeitos das estruturas econômicas globais na realidade dos países periféricos.

Ao longo do trabalho, será possível identificar que as questões sobre liberdade, desenvolvimento e intervenção estatal são temas centrais para o debate em políticas públicas. As diferentes abordagens teóricas, apresentadas nos capítulos seguintes, demonstram que não existe uma única resposta para os desafios do desenvolvimento. Cada modelo propõe soluções que refletem os contextos históricos e as ideologias de seus autores. Assim, a compreensão crítica das ideias discutidas neste artigo oferece subsídios importantes para a formulação de políticas públicas mais justas e eficientes no contexto brasileiro.

A liberdade individual e os limites da intervenção estatal

A compreensão da liberdade individual constitui um dos fundamentos centrais na formação das sociedades ocidentais modernas. John Locke, em sua obra “Carta sobre a Tolerância”, apresenta a defesa de um Estado cujo principal dever é a proteção dos direitos naturais: vida, liberdade e propriedade. Locke argumenta que a intervenção estatal deve ser restrita, limitando-se à proteção da convivência pacífica entre os indivíduos e à garantia de seus direitos fundamentais. Para o autor, a tolerância religiosa é um exemplo clássico do espaço em que o Estado não deve interferir, preservando-se a esfera privada das crenças (Locke, 1998, p. 5-7).

John Stuart Mill, por sua vez, amplia a discussão ao propor critérios éticos para a intervenção do Estado nas liberdades individuais. Em “Sobre a Liberdade”, o autor destaca que a única justificativa legítima para limitar a liberdade de alguém é prevenir danos a terceiros. Mill reforça que a diversidade de opiniões e estilos de vida é essencial ao progresso humano, sendo o livre desenvolvimento das faculdades individuais um valor social fundamental (2003, p. 19-21). Assim, o autor adota uma perspectiva de mínima interferência, reservando ao Estado um papel protetivo, mas não controlador.

Isaiah Berlin, em sua análise sobre os dois conceitos de liberdade, propõe uma distinção essencial entre liberdade negativa e liberdade positiva. A liberdade negativa refere-se à ausência de coerção externa, enquanto a liberdade positiva diz respeito à capacidade de o indivíduo autodeterminar suas ações. Segundo Berlin (1969, p. 179-181), a primeira concepção assegura que o indivíduo não sofra interferências indevidas, enquanto a segunda busca garantir condições materiais e sociais para o pleno exercício da liberdade.

Em uma passagem central de sua obra, Berlin (1969, p. 181) afirma:

A liberdade negativa é a esfera dentro da qual um homem pode agir sem ser impedido por outros. Já a liberdade positiva é a fonte do autogoverno, a capacidade de uma pessoa ser sua própria mestre, tomar decisões com base na sua própria razão, não sob a influência de outros.

Além dessa distinção, Berlin alerta para os riscos do autoritarismo em nome da liberdade positiva, quando o Estado assume um papel paternalista excessivo, justificando restrições severas sob o argumento de emancipação social. O autor reforça que, embora o Estado deva criar condições materiais para o exercício da liberdade, qualquer intervenção deve respeitar os direitos individuais já estabelecidos (Berlin, 1969, p. 182-183).

Locke também se posiciona contra o uso da força pelo Estado em assuntos de consciência individual. Ao tratar da intolerância religiosa, ele destaca:

Ninguém pode ser obrigado a abraçar uma religião pela força, pois a crença genuína exige convicção interior. O poder civil não tem jurisdição sobre as almas, e a salvação eterna não pode ser garantida por decretos humanos ou pelo uso da força (Locke, 1998, p. 8-9).

Essa passagem revela a preocupação de Locke com a proteção das liberdades individuais frente a governos potencialmente opressores. A defesa da liberdade de consciência por Locke representa um marco na construção dos direitos civis modernos, especialmente ao estabelecer limites claros para o alcance da autoridade estatal sobre os indivíduos.

John Stuart Mill também reforça a importância do debate público e da livre expressão como condições essenciais para o desenvolvimento humano. Segundo o autor:

A totalidade da verdade pode emergir apenas da colisão das opiniões opostas. Calar uma opinião é roubar a humanidade. Mesmo que a

opinião silenciada seja falsa, ela pode conter uma parcela da verdade necessária para a compreensão total de um tema (Mill, 2003, p. 63-64).

Mill argumenta que uma sociedade que não permite a livre expressão de ideias corre o risco de estagnação intelectual e moral. Esse entendimento reforça a necessidade de políticas públicas que garantam a liberdade de expressão e o pluralismo de ideias, pilares fundamentais para a consolidação de uma democracia efetiva.

Outro aspecto relevante em Locke é a concepção de limites ao poder governamental na esfera da liberdade pessoal. Em um trecho específico, ele afirma:

O magistrado civil não deve estender sua autoridade para além dos negócios civis. A responsabilidade dele é apenas cuidar dos interesses civis dos homens: vida, liberdade, integridade corporal e a posse de bens. Quanto aos assuntos que transcendem essa esfera, especialmente os de salvação eterna, eles pertencem a Deus e à consciência de cada um (Locke, 1998, p. 10-11).

Essa defesa da separação entre o domínio civil e o religioso continua sendo uma base importante para os direitos fundamentais contemporâneos, especialmente no campo das políticas públicas que envolvem direitos de minorias e liberdades civis.

Por fim, Mill alerta para o perigo de uma “tirania da maioria”, quando mesmo em uma democracia, a opinião dominante pode sufocar as liberdades individuais. O autor salienta:

A sociedade pode executar o seu próprio mandato, e fazê-lo com meios não menos irresistíveis do que muitos governos políticos, por meio de opiniões e sentimentos populares. Esta tirania social deixa menos liberdade, e muitas vezes mais profunda, que qualquer tipo de opressão política (Mill, 2003, p. 15-16).

Assim, a análise das obras de Locke, Mill e Berlin revela que a liberdade individual, embora central, precisa ser contextualizada dentro de uma realidade social que exige a construção de condições de justiça e igualdade. A intervenção estatal, quando orientada pela promoção desses valores, pode ser um instrumento legítimo de fortalecimento das liberdades fundamentais, desde que respeite os limites éticos e jurídicos que garantem os direitos individuais.

Capitalismo e desenvolvimento social na perspectiva de Alfred Marshall

A análise sobre o capitalismo desenvolvida por Alfred Marshall oferece uma visão conciliadora entre o crescimento econômico e a busca por justiça social. Em suas reflexões, Marshall destaca a importância da liberdade econômica como motor do desenvolvimento, mas reconhece os desafios sociais impostos pela pobreza e pela desigualdade. O autor defende que a liberdade de mercado deve coexistir com a ação estatal voltada para o bem-estar coletivo, especialmente no combate à indigência que afeta grande parcela da população (Mattos, 2011, p. 638).

Marshall critica as propostas socialistas e coletivistas que pretendiam extinguir instituições como a propriedade privada e o trabalho assalariado. Para ele, a solução para os problemas sociais não está na supressão do capitalismo, mas na sua reformulação gradual, com a introdução de valores éticos e de políticas públicas de caráter inclusivo (Mattos, 2011, p. 639). Nesse sentido, o Estado assume um papel fundamental na promoção de oportunidades que permitam aos indivíduos melhorar suas condições de vida, sem, contudo, anular a dinâmica do mercado.

Em suas palavras, Marshall (apud Mattos, 2011, p. 640) enfatiza:

[...] o caráter do homem tem sido moldado por seu trabalho diário, e pelos recursos materiais que obtém por meio deste, mais do que por qualquer outra influência, excetuados os seus ideais religiosos.

Esse trecho ilustra a compreensão de Marshall sobre o impacto das atividades econômicas na formação do caráter humano. O autor entende que a economia não deve ser vista apenas como um mecanismo de geração de riqueza, mas como um instrumento de transformação social e moral. A melhoria das condições de trabalho e de vida, portanto, não é apenas uma questão econômica, mas um dever ético da sociedade.

Marshall reconhece que, no contexto industrial do final do século XIX, a ausência de legislação social adequada agravava os problemas de exploração e miséria. Por isso, ele defende reformas graduais que ampliem as oportunidades de desenvolvimento humano. Nesse sentido, a intervenção estatal torna-se necessária para garantir acesso à educação, saúde e condições de trabalho dignas (Mattos, 2011, p. 641-642).

Em uma análise detalhada, Marshall argumenta:

A solução para os problemas sociais da Inglaterra industrial não passava pela supressão das instituições básicas do capitalismo, mas

pela sua reformulação ética. Era necessário reconhecer que o progresso econômico deveria ser acompanhado de uma evolução moral e institucional, capaz de reduzir as desigualdades e promover o bem-estar geral (Mattos, 2011, p. 643).

Essa passagem evidencia o compromisso de Marshall com uma visão progressiva do capitalismo, na qual as instituições devem ser adaptadas para responder às demandas sociais emergentes. Sua concepção de desenvolvimento econômico vai além da acumulação de riqueza, incorporando elementos de justiça social e responsabilidade coletiva.

Além disso, Marshall enfatiza o papel central da educação como ferramenta de promoção da igualdade de oportunidades. Ele acredita que o investimento em capital humano é fundamental para reduzir as disparidades sociais e fortalecer a economia de mercado. Conforme observa o autor:

A educação não apenas aumenta a eficiência do trabalhador, como também lhe dá uma consciência maior de sua posição social e dos seus direitos. Por meio dela, é possível construir uma sociedade mais equitativa e produtiva (Mattos, 2011, p. 644).

Outro aspecto importante da teoria de Marshall é sua preocupação com o papel das instituições sociais e políticas como mecanismos de correção das falhas do mercado. O autor destaca que:

As forças do mercado não devem ser deixadas a si mesmas. Embora essenciais para o crescimento econômico, elas precisam ser supervisionadas por instituições capazes de garantir padrões mínimos de vida para todos, especialmente os mais pobres. Políticas públicas eficazes são parte essencial dessa equação (Mattos, 2011, p. 645).

Por fim, Marshall defende que o progresso econômico só é sustentável se acompanhado de um avanço moral da sociedade. Para ele, a ética deve orientar a formulação de políticas públicas, de forma que os benefícios do crescimento sejam amplamente distribuídos. Assim, a justiça social torna-se não apenas um ideal, mas uma condição necessária para a estabilidade econômica de longo prazo (Mattos, 2011, p. 646).

A instabilidade do capitalismo segundo Keynes e Schumpeter

A compreensão da instabilidade estrutural do capitalismo é essencial para o estudo das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico. John Maynard Keynes e Joseph Schumpeter trouxeram, cada um à sua maneira, contribuições significativas para o entendimento das

crises econômicas e seus impactos sociais. Keynes, em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, destaca que a economia capitalista é estruturalmente instável, sendo incapaz de alcançar, por si só, o pleno emprego e a estabilidade monetária. Para o autor, as flutuações de renda e emprego resultam de fatores como a incerteza e as oscilações das expectativas de investimento (Câmara, 2007, p. 141).

Keynes ressalta que o investimento privado é fortemente influenciado pelas expectativas de retorno futuro, que, por sua vez, são incertas e voláteis. Segundo o autor, a insuficiência da demanda efetiva é a principal responsável pelas crises cíclicas, sendo necessária a intervenção do Estado para estimular a economia e garantir níveis adequados de emprego (Câmara, 2007, p. 142). A política fiscal expansionista, com aumento de gastos públicos, surge como uma resposta central ao problema da recessão e do desemprego.

Em uma de suas análises mais importantes, Keynes (apud Câmara, 2007, p. 146) afirma:

A possibilidade de flutuação da atividade econômica e do emprego surge porque, em determinadas situações, detentores de ativos deixam de comprar bens de capital e desviam sua demanda para objetos que não empregam trabalho, como a moeda – o que gera desemprego.

Além disso, Keynes desenvolve o conceito de “demanda efetiva”, mostrando que o nível de produção e emprego depende diretamente da quantidade de bens e serviços que o mercado consegue absorver. Quando a confiança dos empresários é abalada, os investimentos caem, gerando um ciclo de recessão que só pode ser interrompido por ações estatais (Câmara, 2007, p. 147-148).

Sobre o papel da moeda e das expectativas, Câmara (2007, p. 147) destaca:

A moeda, segundo Keynes (1936), possui baixa elasticidade de produção, pois somente o Banco Central pode produzi-la. Como a moeda não pode ser substituída, nem pode ser produzida pelo setor privado, à medida que a incerteza aumenta, ela torna-se o substituto por excelência dos bens reais. Isto porque os ativos de maior liquidez oferecem baixa ou quase nenhuma renda, enquanto os bens reais oferecem elevadas expectativas de lucro para compensar sua iliquidez.

Joseph Schumpeter, por sua vez, apresenta uma abordagem diferente, enfatizando o papel da inovação tecnológica e do empreendedorismo como motores das mudanças econômicas. Para ele, o capitalismo é um sistema dinâmico, cuja essência é a “destruição criadora”, na qual o surgimento de

novas tecnologias e modelos de negócios destrói estruturas antigas, abrindo espaço para novas formas de produção e consumo (Câmara, 2007, p. 149-150).

Schumpeter entende que, embora as crises sejam dolorosas, elas são inevitáveis e até mesmo necessárias para o avanço econômico. A inovação rompe com os equilíbrios anteriores e força uma reestruturação produtiva. Em sua análise, o processo de destruição criadora é responsável pelo crescimento de longo prazo, mesmo que, no curto prazo, provoque desemprego e desorganização social (Câmara, 2007, p. 151).

Em uma passagem significativa, Schumpeter (apud Câmara, 2007, p. 150) afirma:

O capitalismo, por sua própria natureza, não pode nunca ser estacionário. As revoluções industriais periódicas, desencadeadas por inovações tecnológicas e novas combinações produtivas, geram ciclos de prosperidade seguidos por crises de adaptação, nas quais antigas estruturas empresariais são eliminadas para dar lugar a novas formas de organização econômica.

Além disso, Schumpeter destaca que o empreendedor desempenha um papel central nesse processo de transformação estrutural. É o empresário inovador que, ao introduzir novos produtos, processos ou mercados, impulsiona a dinâmica capitalista. Contudo, esse processo não é isento de consequências sociais adversas, como o desemprego estrutural, o que exige atenção por parte das políticas públicas (Câmara, 2007, p. 150-151).

Em uma passagem significativa, Schumpeter (apud Câmara, 2007, p. 150) afirma:

O capitalismo, por sua própria natureza, não pode nunca ser estacionário. As revoluções industriais periódicas, desencadeadas por inovações tecnológicas e novas combinações produtivas, geram ciclos de prosperidade seguidos por crises de adaptação, nas quais antigas estruturas empresariais são eliminadas para dar lugar a novas formas de organização econômica.

Além disso, o autor destaca que as inovações tecnológicas exigem, frequentemente, alterações profundas nas relações de trabalho e na estrutura de produção. Schumpeter aponta:

Cada novo empreendimento, ao introduzir uma inovação, provoca o deslocamento de empresas e trabalhadores. Esse processo, embora gerador de crescimento no médio e longo prazo, implica custos sociais significativos no curto prazo, como o desemprego estrutural e a

obsolescência de setores inteiros da economia (Câmara, 2007, p. 150-151).

Keynes, por outro lado, reforça que a intervenção pública não deve se limitar aos momentos de crise, mas deve ser estruturada de forma contínua para garantir a estabilidade econômica. Ele argumenta:

O investimento público planejado pode servir como âncora estabilizadora da economia, reduzindo as incertezas do investimento privado e criando um ambiente de confiança. A ação coordenada do Estado é fundamental para assegurar níveis aceitáveis de emprego e de produção (Câmara, 2007, p. 148-149).

Com isso, a análise de Keynes e Schumpeter demonstra que a instabilidade do capitalismo, longe de ser uma falha ocasional, é uma característica inerente ao sistema. O reconhecimento dessa realidade exige a formulação de políticas públicas proativas, capazes de mitigar os impactos das crises e, ao mesmo tempo, fomentar um ambiente de inovação e crescimento sustentável.

Subdesenvolvimento e as estruturas da macroeconomia: contribuições de André Gunder Frank e Luiz Carlos Bresser-Pereira

A compreensão do subdesenvolvimento como um processo histórico e estrutural foi uma das principais contribuições de André Gunder Frank. Em sua análise, Frank rompe com a visão tradicional que considerava o subdesenvolvimento como uma etapa anterior ao desenvolvimento. Para o autor, o subdesenvolvimento é uma consequência direta da inserção dependente das economias periféricas no sistema capitalista global. Ele afirma que o desenvolvimento das metrópoles está intrinsecamente ligado à reprodução das condições de subdesenvolvimento na periferia (Frank, 1967, p. 9-10).

Segundo Frank (1967, p. 12-13), os países latino-americanos foram historicamente integrados ao mercado mundial de forma subordinada, fornecendo matérias-primas e mão de obra barata. Essa inserção dependente resultou em uma estrutura econômica desequilibrada, marcada pela concentração de renda, pela limitação da industrialização e pela dependência tecnológica. O autor critica as teorias desenvolvimentistas tradicionais por ignorarem o papel da dependência externa na perpetuação do atraso econômico e social desses países.

Em uma de suas passagens mais significativas, Frank (1967, p. 15) afirma:

O desenvolvimento do subdesenvolvimento não é um estágio anterior ao desenvolvimento, mas sim um processo resultante das relações históricas de exploração, nas quais o crescimento de uns é sustentado pela estagnação de outros. As economias da periferia são mantidas em um estado de dependência estrutural, que reproduz, de forma sistemática, as condições de atraso e pobreza.

Esse entendimento reforça a necessidade de políticas públicas que não apenas busquem o crescimento econômico, mas também a transformação das estruturas produtivas e a redução da dependência externa. Frank defende uma mudança na lógica de desenvolvimento, com maior foco na industrialização interna e na autonomia econômica (Frank, 1967, p. 14-15).

Luiz Carlos Bresser-Pereira, por sua vez, contribui para essa discussão ao analisar a transição da macroeconomia clássica para a macroeconomia keynesiana. Em sua obra, o autor destaca as limitações das abordagens ortodoxas que desconsideravam a realidade social dos países em desenvolvimento. Bresser-Pereira aponta que a teoria econômica clássica, ao enfatizar o equilíbrio de mercado e a autorregulação, negligenciava os efeitos da concentração de renda e da insuficiência da demanda agregada, especialmente em contextos de economias periféricas (Bresser-Pereira, 1976, p. 27-28).

O autor enfatiza que o subdesenvolvimento não pode ser superado apenas com políticas de curto prazo. Para ele, é necessária uma ação planejada do Estado, com políticas industriais, de inovação e de redistribuição de renda. Bresser-Pereira defende que o planejamento econômico deve considerar os gargalos estruturais que limitam a expansão da demanda interna e a capacidade de investimento público e privado (Bresser-Pereira, 1976, p. 32-33).

Em um trecho contundente, Bresser-Pereira (1976, p. 35) afirma:

A economia política, ao abandonar seu compromisso com a análise da realidade concreta, tornou-se incapaz de oferecer soluções eficazes para os problemas das nações periféricas, cuja estrutura social e econômica não segue os modelos teóricos idealizados pelas escolas ortodoxas. É imprescindível que os formuladores de políticas públicas reconheçam as especificidades históricas e institucionais de cada país ao implementar suas estratégias de desenvolvimento.

Além disso, o autor destaca a importância do investimento público como instrumento de dinamização da economia nacional. Em outra passagem, Bresser-Pereira (1976, p. 30) argumenta:

O Estado, ao atuar de forma coordenada e planejada, é capaz de estimular a demanda agregada, ampliar o nível de emprego e reduzir as desigualdades sociais. A intervenção estatal torna-se, portanto, um requisito indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável em países com históricos de subdesenvolvimento.

Frank reforça que a dependência externa impede a acumulação interna de capital nas economias periféricas. O autor esclarece:

A falta de uma dinâmica interna de desenvolvimento resulta diretamente da transferência contínua de excedentes para o exterior. Essa drenagem de recursos não só impede o investimento produtivo local como também reforça as estruturas de dependência e atraso econômico (Frank, 1967, p. 13-14).

Bresser-Pereira, ao discutir os instrumentos de política macroeconômica, afirma que a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento contribui para a manutenção da vulnerabilidade externa. Segundo ele:

Os países periféricos precisam formular estratégias nacionais autônomas, capazes de reduzir a dependência de capitais estrangeiros e de fomentar o desenvolvimento interno. Políticas industriais, tecnológicas e de infraestrutura são essenciais para essa transformação estrutural (Bresser-Pereira, 1976, p. 33-34).

As reflexões de Frank e Bresser-Pereira convergem ao apontar que o subdesenvolvimento não é uma condição natural, mas resultado de um processo histórico de exploração e marginalização econômica. Ambas as abordagens reforçam a necessidade de políticas públicas estruturantes, que rompam com a lógica de dependência e promovam a autonomia produtiva, tecnológica e social dos países em desenvolvimento.

Conclusão

O presente artigo ofereceu uma análise multidimensional das relações entre liberdade individual, desenvolvimento econômico e políticas públicas, com base nas contribuições de Locke, Mill, Berlin, Marshall, Keynes, Schumpeter, Frank e Bresser-Pereira. O estudo permitiu compreender como diferentes tradições filosóficas e econômicas interagem

na construção de políticas públicas que conciliem os direitos individuais com os objetivos coletivos de justiça social e desenvolvimento sustentável.

No campo da filosofia política, as obras de Locke, Mill e Berlin demonstraram que a liberdade individual é um valor inegociável, mas que, ao mesmo tempo, necessita de mediações institucionais para evitar tanto o autoritarismo estatal quanto a tirania da maioria. As reflexões desses autores indicam que as políticas públicas devem garantir a liberdade de expressão, a tolerância religiosa e o respeito à diversidade, elementos essenciais para a consolidação democrática.

A perspectiva econômica, analisada por meio de Marshall, Keynes e Schumpeter, revelou que o mercado, por si só, não é capaz de promover o equilíbrio social e econômico. Marshall enfatizou a importância da ética e da educação na superação da pobreza, enquanto Keynes demonstrou a necessidade de uma intervenção estatal ativa para manter o pleno emprego e a estabilidade. Schumpeter, por sua vez, destacou o papel das inovações e da destruição criadora, reforçando que as crises são inerentes ao processo capitalista.

As abordagens críticas de Frank e Bresser-Pereira trouxeram uma reflexão estrutural sobre os obstáculos enfrentados pelos países periféricos. Ambos demonstraram que o subdesenvolvimento é fruto de um processo histórico de dependência e exploração, exigindo políticas públicas de caráter transformador. O reconhecimento da especificidade histórica, econômica e institucional de cada país é fundamental para a formulação de estratégias de desenvolvimento mais justas e sustentáveis.

Por fim, conclui-se que a articulação entre liberdade individual, estabilidade econômica e desenvolvimento estrutural deve ser o objetivo central das políticas públicas modernas. O equilíbrio entre essas dimensões só será possível com a construção de instituições democráticas sólidas, políticas macroeconômicas responsáveis e projetos nacionais de desenvolvimento que priorizem a inclusão social, a justiça distributiva e a soberania econômica.

Referências

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. Trad. Maria Lúcia Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da macroeconomia clássica à macroeconomia keynesiana. Versão revisada em maio de 1976. São Paulo: [s.n.],

1976.

CÂMARA, Márcia Regina Gabardo da. A instabilidade do capitalismo: a visão de Keynes e Schumpeter. **Revista semina**, Londrina, v. 28, n. 1, p. 141-151, 2007.

FRANK, André Gunder. O desenvolvimento do subdesenvolvimento. In: SANTOS, Theotonio dos (Org.). O desenvolvimento e o subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 9-15.

LOCKE, John. Carta sobre a tolerância. Trad. Márcio Suzuki. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

MATTOS, Laura Valladão de. Alfred Marshall, o capitalismo e sua utopia social. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 637-659, dez. 2011.

MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

TERRITÓRIOS SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS: CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Louise de Lira Roedel Botelho

Paola Vogt

Fabiano Kapelinsk

Tayná Kauâni Soares Goltz

Introdução

O conceito de território baseia-se para além de uma simples delimitação geográfica; ele também envolve aspectos sociais, físicos, políticos, culturais e econômicos. Assim, seu conceito alicerça-se em um espaço ocupado, transformado e protegido por humanos, sendo influenciado por relações de poder e dinâmicas sociais.

Existem diferentes tipos de Territórios, tais como: o Território Político e Administrativo, Território Cultural, Território Econômico, Território Ambiental e os Territórios Saudáveis e Sustentáveis.

Para Corrêa (2011) o território político e administrativo é um espaço geográfico delimitado por fronteiras oficiais e submetido ao controle de uma autoridade estatal. Ele pode assumir diferentes escalas, como países, estados, municípios ou distritos e caracteriza-se pela presença de instituições políticas responsáveis pela organização e aplicação das leis. Suas fronteiras podem ser resultado de processos históricos, como guerras ou tratados, e são mantidas por mecanismos legais e administrativos. Um exemplo é o Brasil, que se organiza politicamente como uma federação composta por estados e municípios, cada qual com sua própria estrutura de governo.

O território cultural pode ser compreendido como um espaço onde a identidade coletiva de um grupo se manifesta por meio de práticas culturais, tradições, religiosidades, línguas e costumes próprios. Esses territórios não são definidos apenas por limites políticos ou administrativos, mas por vínculos simbólicos e afetivos construídos historicamente. De acordo com Haesbaert (2004, p. 112), “o território não é apenas um espaço de controle

político, mas também um espaço de identidade, onde as relações culturais desempenham papel central”. Assim, territórios como as Terras Indígenas a exemplo da Terra Yanomami, configuram-se como espaços culturais reconhecidos, nos quais há o fortalecimento da identidade e a proteção de direitos coletivos.

O território econômico refere-se a um espaço geográfico organizado prioritariamente em função das atividades produtivas, comerciais e de circulação de mercadorias. Ele pode incluir áreas urbanas e rurais e é frequentemente estruturado por políticas públicas e investimentos voltados ao desenvolvimento regional. Segundo Corrêa (2011, p. 49), “o território é o resultado da ação dos agentes sociais sobre o espaço geográfico, estruturando-o segundo seus interesses, especialmente os de ordem econômica”. Exemplos desse tipo de território são as zonas industriais, como a região do ABC Paulista (SP), reconhecida historicamente por sua concentração de indústrias, especialmente no setor automobilístico, com forte influência no crescimento econômico da região.

O território ambiental é um espaço geográfico definido com o objetivo principal de conservar os ecossistemas, proteger a biodiversidade e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais. A delimitação desses territórios é frequentemente regulada por políticas públicas nacionais e acordos internacionais de proteção ambiental. De acordo com Diegues (1994, p. 13), “as áreas protegidas devem ser vistas não apenas como espaços intocados, mas como territórios onde é possível compatibilizar conservação e uso sustentável por populações tradicionais”. Dessa forma, atividades como o extrativismo sustentável e o turismo ecológico podem ser permitidas, desde que respeitem os limites ecológicos e culturais da região.

Os Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) são definidos como espaços em que políticas públicas, ações sociais e práticas inovadoras se articulam para promover o bem-estar das populações e a preservação ambiental. Eles integram dimensões sociais, econômicas e ecológicas, buscando a melhoria da qualidade de vida e a gestão responsável dos recursos naturais. Segundo o Ministério da Saúde (2020), “são territórios que adotam estratégias intersetoriais para promover saúde, equidade e sustentabilidade, considerando a participação ativa das comunidades”. Entre suas principais características estão o incentivo à agroecologia, reflorestamento, acesso à saúde, economia solidária e mobilidade urbana sustentável. Iniciativas como hortas comunitárias, reciclagem, uso de

energias renováveis e planejamento urbano fazem parte desse modelo territorial.

Os TSS são espaços de convivência e pertencimento que favorecem a promoção da saúde, por meio da integração entre ações comunitárias e políticas públicas. Essa interação contínua gera resultados que contribuem para o desenvolvimento sustentável em níveis local, regional e global, considerando aspectos ambientais, culturais, econômicos, políticos e sociais (Gallo, 2021).

Como estratégia territorial, os TSS propõem um modelo de desenvolvimento que integra diferentes setores da sociedade, como o poder público, a academia e os movimentos sociais, em uma atuação conjunta e articulada. Já os territórios solidários surgem como forma de representação de poder que parte da classe dominada (Coriolano; Barbosa, 2011).

Para Machado *et al.* (2017, p. 244) a abordagem conceitual do TSS se propõe a entender o “significado da territorialidade e da sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento”, a inserção dos TSS nas políticas de saúde coletiva reforça seu papel estratégico na promoção da vida e do bem-estar. Nesse contexto, a produção sustentável de alimentos se apresenta como um eixo estruturante fundamental do processo, contribuindo para a construção de modos de vida mais saudáveis. Os autores Henrique Batista de Oliveira, Rugani Ribeiro, Cecília Minayo e Emília Maria Alves que discutem o conceito de TSS o aproximam do campo da saúde ao reconhecerem o território como a base concreta onde se manifestam as determinações sociais da reprodução humana, tornando-se, assim, também objeto central de análise e intervenção social.

Segundo Machado *et al.* (2017), o conceito de TSS articula tanto dimensões teóricas e abstratas quanto aspectos concretos relacionados às dinâmicas sociais em territórios específicos. Essa dupla dimensão, conceitual e prática, está historicamente e geograficamente vinculada aos espaços onde se desenvolvem relações sociais e ambientais. Tais relações se expressam no cotidiano da vida e do trabalho das pessoas, tornando o território uma unidade central de análise e intervenção na área da saúde.

A relação entre TSS e o campo da saúde está na forma como o ambiente e as condições sociais impactam diretamente o bem-estar e a qualidade de vida das populações. Esse conceito amplia a visão da saúde, indo além do atendimento médico e incluindo fatores ambientais, sociais, econômicos e culturais que determinam a saúde das pessoas.

A definição de Determinantes Sociais da Saúde (DSS) como fatores como saneamento, moradia, alimentação, trabalho e educação, que influenciam a saúde da população, pode ser atribuída à Organização Mundial da Saúde (OMS), que, em seu relatório de 2008, destacou a importância de abordar essas condições sociais para promover a equidade em saúde (Organização Mundial da Saúde, 2008). Os TSS buscam melhorar esses aspectos para reduzir desigualdades e prevenir doenças. Segundo Buss; Pellegrini Filho (2007) Comunidades com acesso a água potável e saneamento básico tendem a apresentar menores taxas de doenças relacionadas à falta de higiene, como diarreia e infecções gastrointestinais, refletindo o objetivo dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) de reduzir desigualdades sociais e melhorar a saúde pública. Além disso, esses territórios também promovem ambientes mais equilibrados, ajudando a mitigar os impactos na saúde causados por fatores como umidade, desmatamento e mudanças climáticas. Áreas urbanas com maior presença de vegetação, por exemplo, contribuem significativamente para a melhora da qualidade do ar e para a redução da incidência de doenças respiratórias (Altieri, 2002; Fiocruz, 2021).

A ideia central dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) é fortalecer a promoção da saúde, incentivando hábitos saudáveis e prevenindo doenças, com a participação comunitária nas decisões sobre seu território, o que fortalece o controle social e a construção de políticas públicas eficientes. Territórios sustentáveis são mais resilientes a pandemias e desastres naturais, pois possuem infraestrutura e políticas que garantem segurança e bem-estar. Durante a pandemia de COVID-19, as comunidades com boa organização social tiveram respostas mais eficazes, garantindo apoio à população vulnerável (Fiocruz, 2021).

A saúde vai além da simples ausência de enfermidades, sendo compreendida como um estado de completo bem-estar físico, mental e social. Os Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) contribuem para esse objetivo ao favorecer um ambiente equilibrado e ao impulsionar políticas públicas voltadas para as reais necessidades da população (Fiocruz, 2021).

A implementação dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) na área da saúde é motivada por diversos motivos, entre eles a constatação de que o ambiente e as condições socioeconômicas exercem influência direta sobre a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas (Buss; Pellegrini Filho, 2007).

Os principais motivos para essa abordagem incluem a Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças, os Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) focam em melhorar determinantes sociais da saúde, como saneamento, alimentação e habitação, o que reduz a incidência de doenças infecciosas, crônicas e ocupacionais. As comunidades vulneráveis estão mais expostas a riscos ambientais e sociais, como poluição, falta de acesso a serviços básicos e insegurança alimentar, e os TSS ajudam a reduzir essas desigualdades, garantindo acesso equitativo a condições saudáveis de vida (Fiocruz, 2021).

A partir da discussão levantada sobre TSS, faz-se necessária a compreensão de como se manifesta tal conceito na literatura corrente nos últimos anos, como uma forma de se buscar entender o estado da arte sobre tal tema. Com isso, surge a seguinte questão de pesquisa: de que forma se dá a evolução da temática de territórios Saudáveis e Sustentáveis nos últimos 10 anos?

Esta pesquisa utilizou a abordagem de trabalho da revisão bibliométrica para tentar compreender o estado da arte do tema dos TSS ao longo dos anos.

Com a bibliometria, a análise de citações permite a identificação e descrição de uma série de padrões na produção do conhecimento científico, ou seja, permite a construção de categorias analíticas que se destacam com o método. Desta forma, a partir dos dados retirados das citações pode ser possível descobrir diferentes padrões analíticos como por exemplo: autores mais citados, autores mais produtivos, elite de pesquisa, frente de pesquisa, fator de impacto dos autores, procedência geográfica e/ou institucional dos autores mais influentes em um determinado campo de pesquisa; tipo de documento mais utilizado, idade média da literatura utilizada, obsolescência da literatura, procedência geográfica ou institucional da bibliografia utilizada; periódicos mais citados, que compõem um campo (Araújo, 2006).

Espera-se que com isso, possa-se além de conhecer a temática, identificar lacunas e possíveis pontos a serem desenvolvidos com novas pesquisas.

Desenvolvimento

Nessa seção é tratado sobre os Territórios, trazendo com ele os Territórios Saudáveis e Sustentáveis, seus conceitos e princípios, além das estratégias de implementação e Políticas Públicas e desafios e perspectivas.

O conceito de TSS emerge como uma abordagem integrada que relaciona saúde coletiva, desenvolvimento sustentável e governança territorial. A ideia central dos TSS está na construção de espaços que promovam bem-estar social, justiça ambiental e equidade no acesso a recursos básicos, respeitando a diversidade cultural e ecológica das comunidades envolvidas (Machado *et al.*, 2017).

Os TSS são espaços geográficos nos quais políticas públicas, participação social e práticas sustentáveis se entrelaçam para garantir melhores condições de vida. Segundo Machado *et al.* (2017), essa abordagem articula saúde coletiva com políticas de desenvolvimento sustentável, incorporando conceitos como a agroecologia, governança participativa e justiça socioambiental.

Outro aspecto essencial é a noção de corpo-território, que enfatiza a relação entre corpo, identidade e espaço territorial, destacando a importância das lutas sociais e do feminismo comunitário na construção desses territórios (Coradin; Oliveira, 2024).

Diferentes experiências indicam que os TSS são promovidos por meio de estratégias como a educação popular em saúde, agroecologia e combate às injustiças socioambientais (Silva *et al.*, 2024; Matos *et al.*, 2018). Essas estratégias são fundamentais para grupos historicamente marginalizados, como a população negra do campo, cuja saúde e condições de vida são impactadas por processos de exclusão territorial (Brito *et al.*, 2021).

Outro ponto relevante é a Agenda 2030 da ONU, que orienta ações para a promoção de territórios sustentáveis e saudáveis no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). A relação entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os TSS destaca a necessidade de integrar políticas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento local (Machado *et al.*, 2024; Gadelha; Ameixa, 2024).

Os principais desafios para a consolidação dos TSS incluem a pressão do agronegócio e o uso intensivo de agrotóxicos, que ameaçam a biodiversidade e a segurança alimentar (Fenner *et al.*, 2022). Além disso, a pandemia de Covid-19 evidenciou a importância da organização comunitária e da educação popular em saúde para enfrentar crises sanitárias (Silva *et al.*, 2024).

A perspectiva antropológica também contribui para um alargamento conceitual dos TSS, enfatizando a necessidade de compreender os territórios como espaços dinâmicos, permeados por relações sociais, culturais e

ambientais (Penaforte, 2024).

O conceito de TSS se configura como uma estratégia crucial para promover a saúde e o bem-estar das populações, ao integrar fatores ambientais, sociais e econômicos que impactam diretamente a qualidade de vida. Conforme destaca Buss e Pellegrini Filho (2007), a abordagem dos TSS busca transformar os territórios em espaços de convivência que promovem a equidade, garantindo condições adequadas de moradia, saneamento e acesso a serviços essenciais, além de fomentar práticas sustentáveis que contribuem para a preservação ambiental. Assim, os TSS são fundamentais na construção de uma sociedade mais justa e saudável, onde a participação comunitária, a educação popular e o fortalecimento das redes de apoio social se tornam essenciais para a implementação de políticas públicas eficazes.

Com base na pergunta de pesquisa surgiram os objetivos geral e específicos. Para o objetivo geral, têm-se: Analisar a evolução da temática de Territórios Saudáveis e Sustentáveis na base de dados do “Google Acadêmico” nos últimos 10 anos. Para os objetivos específicos tem-se: verificar os principais conceitos abordados e áreas de atuação nos estudos selecionados sobre a temática de Territórios Saudáveis e Sustentáveis; identificar quais são os autores que mais publicaram nos últimos dez anos; demonstrar as instituições que mais publicaram nos últimos dez anos e, por fim, descrever quais são as metodologias mais utilizadas nos trabalhos publicados.

Como metodologia de trabalho, foi utilizado a revisão bibliométrica, desta forma, os estudos bibliométricos podem contribuir para a organização das pesquisas em um determinado campo do conhecimento, além de identificar questões que precisam ser abordadas em investigações futuras (Chueke; Amatucci, 2015).

Assim, esta pesquisa é composta por dados bibliométricos da Base de Dados do Google Acadêmico, como uma forma de possibilitar uma visão holística sobre os estudos existentes na temática de Territórios Saudáveis e Sustentáveis. Quanto aos passos da pesquisa bibliométrica, estes foram: definição da pergunta de pesquisa, escolha da base de dados, métodos de inclusão e exclusão, identificação dos estudos selecionados e elaboração da matriz de síntese.

Foram selecionados exclusivamente artigos científicos nacionais, ou seja, produzidos e publicados por instituições brasileiras. Essa escolha visa alinhar a pesquisa ao contexto acadêmico e científico do país, garantindo

maior relevância e aplicabilidade dos resultados. Além disso, foram considerados apenas estudos publicados entre 2014 e 2024, garantindo que a pesquisa se baseie em dados recentes e reflita as inovações mais atuais na área. Outro aspecto fundamental foi a disponibilidade integral dos artigos para *download*, permitindo uma análise aprofundada e detalhada do conteúdo.

Por outro lado, os critérios de exclusão foram aplicados para descartar materiais que não atendiam aos requisitos estabelecidos. Publicações anteriores a 2014, artigos internacionais, estudos que não demonstraram rigor metodológico adequado, como revisões sem critérios definidos ou textos opinativos sem fundamentação científica, foram excluídos. A plataforma utilizada foi a Google Acadêmico.

O Google Acadêmico é uma plataforma gratuita do *Google* voltada à busca e acesso a materiais acadêmicos, como artigos científicos, teses, dissertações, livros, relatórios técnicos e patentes. É uma ferramenta que tem o objetivo de busca voltada a pesquisadores, alunos, cientistas e pessoas interessadas em obter informações e conteúdos inerentes à pesquisa.

Quadro 1 - Quantidade de publicações sobre os TSS na plataforma Google Acadêmico

Google acadêmico	Resultados
“Territórios Saudáveis e Sustentáveis”	340

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

Dos 340 artigos resultantes da pesquisa, foram analisados os seguintes critérios: título, resumo e palavras-chave. Com isso, após leitura dos artigos pré-selecionados, constatou-se que apenas 11 estavam dentro dos requisitos do estudo.

Será apresentado os resultados obtidos a partir dos objetivos específicos estabelecidos. Neste contexto, a subseção 4.1 apresenta os resultados do primeiro objetivo específico, verificar os principais conceitos abordados e áreas de atuação nos estudos selecionados sobre a temática de Territórios Saudáveis e Sustentáveis; 4.2 apresenta resultados do segundo objetivo: identificar quais são os autores que mais publicaram nos últimos dez anos; 4.3 dispõe informações do terceiro objetivo, sendo ele: demonstrar as instituições que mais publicaram nos últimos dez anos. Já a subseção 4.4 apresenta a descrição das metodologias mais utilizadas nos trabalhos publicados.

Principais conceitos abordados e áreas do conhecimento

Como resultado deste trabalho, apresenta-se nesta seção os principais conceitos encontrados e as áreas do conhecimento onde estão alocados os estudos selecionados, como pode-se visualizar no Quadro 2.

Quadro 2 - Conceitos utilizados nos estudos e áreas do conhecimento

Autor /ano	Conceito identificado	Área do conhecimento
Cabnal (2010)	O conceito de corpo-território foi desenvolvido a partir das mobilizações de mulheres indígenas, negras e camponesas, principalmente na América Latina. Ele enfatiza a interdependência entre o corpo das mulheres e o território que habitam, sendo utilizado para questionar os impactos ambientais dos grandes empreendimentos, denunciar violências de gênero e raciais, e resistir contra a exploração da natureza e de seus corpos	Ciências Humanas e Sociais
Shiva (2014)	Dentro dessa perspectiva, o feminismo comunitário e o ecofeminismo interligam a luta das mulheres com a preservação ambiental e a defesa dos territórios	Ciências Humanas e Sociais
(FUNASA; Fiocruz, 2021) Gonçalves <i>et al.</i> , (2020) Machado et al., (2024) Freire (1987)	O conceito de Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) busca integrar a saúde das pessoas e o meio ambiente, promovendo práticas de cuidado coletivo e fortalecimento comunitário A dissimulação do protagonismo feminino na construção dos TSS é criticada, destacando-se a importância de uma abordagem interseccional que considera gênero, raça, classe e meio ambiente A pesquisa-ação analisa como o racismo estrutural afeta o processo saúde-doença-cuidado de famílias negras que vivem no campo, especialmente em um assentamento rural em Caruaru (PE). O estudo aponta que a questão agrária e o racismo são estruturais na formação social do Brasil, impactando diretamente o acesso à terra e à saúde O conceito de TSS é utilizado para propor estratégias de enfrentamento ao racismo e promoção da saúde através da educação popular e da participação comunitária	Saúde Coletiva Ciências Humanas e Sociais Ciências Humanas e Sociais Saúde Coletiva

Paim (2020)	A educação popular em saúde tem papel fundamental na promoção da saúde e na construção de territórios sustentáveis. Destaca-se a atuação dos Agentes Populares de Saúde (AgPS) na disseminação de informações, mobilização comunitária e defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no contexto da pandemia de Covid-19	Saúde Coletiva
OMS (2021)	A pandemia expôs desigualdades sociais e sanitárias, reforçando a necessidade de estratégias comunitárias para mitigar seus efeitos	Saúde Coletiva
Sen (1999)	A governança participativa e a articulação entre diferentes atores (governo, sociedade civil e academia) são essenciais para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável e promoção da saúde	Saúde Coletiva
Carvalho (2022) Altieri (2002) Fiocruz (2021) ONU (2015)	Movimentos sociais têm desempenhado um papel crucial na construção de políticas públicas e na organização de campanhas solidárias, como a “Mãos Solidárias”, que promoveu distribuição de alimentos, formação de agentes populares e incentivo à economia solidária A interseção entre saúde, trabalho e meio ambiente destaca a relação entre saúde coletiva e políticas de saneamento, agroecologia, acesso à água potável e geração de renda, fortalecendo territórios resilientes e sustentáveis No Brasil, iniciativas como o Programa Institucional de Territórios Sustentáveis e Saudáveis (Pitss), criado pela Fiocruz, articulam saberes e práticas sobre a determinação socioambiental da saúde, promovendo qualidade de vida e sustentabilidade nos territórios vulneráveis Essas iniciativas estão alinhadas à Agenda 2030 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), promovendo a erradicação da pobreza, segurança alimentar, igualdade de gênero, acesso à água e saneamento, redução das desigualdades, e valorização dos territórios como espaços de identidade e vida social	Ciências Humanas e Sociais Saúde Coletiva Saúde Coletiva Ciências Humanas e Sociais Aplicadas
Leff (2006)	A construção de TSS requer intersetorialidade, governança territorial e participação comunitária. A valorização dos conhecimentos tradicionais, a inclusão econômica e social de grupos vulnerabilizados e a promoção da justiça socioambiental são essenciais para enfrentar desafios como insegurança alimentar, impacto ambiental do agronegócio e desigualdades estruturais	Ciências Sociais Aplicadas

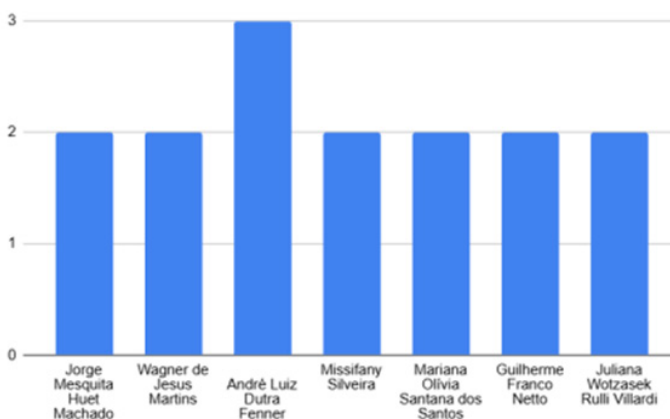
Com base no quadro, pode-se verificar importantes destaques sobre o conceito de TSS, ou seja, o mesmo tem papel fundamental no alicerçamento de outro conceito chave como o de corpo-território, que o qual é construído a partir das mobilizações de mulheres indígenas, negras e camponesas na América Latina, evidenciando a interdependência entre o corpo feminino e o território como espaço de identidade, resistência e vida. Essa perspectiva, associada ao feminismo comunitário e ao ecofeminismo, contribui para denunciar as violências de gênero, racismo estrutural e os impactos socioambientais de grandes empreendimentos.

Outro ponto de destaque é que os TSS surgem como estratégias integradas que articulam saúde, meio ambiente, justiça social e fortalecimento comunitário, valorizando o protagonismo popular e os saberes tradicionais. Salienta-se que houve neste trabalho a visualização da relevância da TSS para o desenvolvimento de trabalhos na área da saúde coletiva, com a inclusão de iniciativas se alinham aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, reforçando os territórios como espaços de vida, pertencimento e justiça socioambiental.

Autores que mais publicaram nos últimos dez anos sobre os TSS

Em relação aos autores que mais publicaram sobre TSS nos últimos dez anos, apresenta-se o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Autores Destaques



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Observa-se que André Luiz Dutra Fenner se sobressai entre os autores, uma vez que três de seus artigos apresentam estreita relação com a temática abordada. Em seguida, destacam-se Jorge Mesquita Huet Machado, Wagner de Jesus Martins, Missifany Silveira, Mariana Olívia Santana dos Santos, Guilherme Franco Netto e Juliana Wotzasek Rulli Villardi, cada um com dois artigos vinculados ao tema em questão. Os demais autores contribuem com apenas um artigo relacionado.

Nas últimas décadas, os TSS se consolidaram como uma abordagem estratégica e interdisciplinar para promover saúde, justiça social e desenvolvimento sustentável nos territórios mais vulneráveis. A crescente articulação entre ciência, políticas públicas e comunidades tem mobilizado diversos atores da academia, do setor público e de movimentos sociais. A partir de uma análise da literatura disponível, especialmente artigos e publicações institucionais recentes, é possível identificar os principais autores e autoras que vêm contribuindo de forma significativa para esse campo. Entre os destaques está Gustavo Carvalhaes Xavier Martins Pontual Machado, pesquisador da Fiocruz, cuja atuação vai desde a organização editorial até a autoria de capítulos fundamentais da obra publicada pela Funasa, consolidando a base teórica dos TSS no Brasil. Ao seu lado, nomes como Juliana Wotzasek Rulli Villardi, Mauricio Monken, Mariana Vitali e Guilherme Franco Netto também se sobressaem por suas contribuições recorrentes, tanto em textos teóricos quanto em estudos de aplicação prática nos territórios.

Outro grupo de autores de grande relevância é formado por pesquisadores ligados ao Instituto Aggeu Magalhães (Fiocruz/PE), como Rafaella Miranda Machado, Ana Marília Correia Cavalcanti, José Erivaldo Gonçalves e Mariana Olívia Santana dos Santos, que produziram importantes reflexões sobre os impactos da implementação dos ODS nos territórios, com foco no ODS 3 (Saúde e Bem-estar).

Dentre os autores com foco na análise crítica do modelo de desenvolvimento rural e da agroecologia no contexto dos TSS, destaca-se André Luiz Dutra Fenner, autor de diversos estudos que abordam os desafios da sustentabilidade ambiental e da saúde pública, especialmente no Distrito Federal e no semiárido. Adicionalmente, vale destacar o papel de Paulo Gadelha, coordenador da Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030, cuja produção reforça o caráter intersetorial e territorializado das ações voltadas à sustentabilidade no SUS.

Uma contribuição fundamental à discussão conceitual e estratégica do tema foi feita por Jorge Mesquita Huet Machado, Wagner de Jesus Martins, Maria do Socorro de Souza, Missifany Silveira e Aletheia de Almeida Machado no artigo publicado na revista *Ciência & Saúde Coletiva* (2017). Neste trabalho, os autores propõem um marco conceitual para os TSS que articula saúde coletiva, desenvolvimento regional, governança participativa e a Agenda 2030 da ONU. A publicação também reforça a importância da construção de redes sociotécnicas de governança e destaca experiências concretas no semiárido brasileiro, como o Programa Um Milhão de Cisternas. Esses autores têm contribuído ativamente para consolidar os TSS como uma proposta de transformação territorial que integra educação popular, tecnologias sociais, agroecologia, promoção da saúde e justiça ambiental. A articulação entre ciência, tecnologia e sociedade, com foco nas necessidades locais, é um dos traços mais fortes da abordagem, que vem sendo continuamente aprimorada com base em experiências práticas e análise crítica.

Instituições que mais publicaram nos últimos dez anos sobre os TSS

Nos últimos dez anos, o conceito de Territórios Sustentáveis e Saudáveis (TSS) consolidou-se como uma abordagem estratégica e interdisciplinar para integrar saúde, ambiente, desenvolvimento local e justiça social. Essa consolidação se deve, em grande parte, ao esforço contínuo de diversas instituições brasileiras, que têm se dedicado à produção teórica, metodológica e prática sobre o tema. A seguir, destacam-se as instituições que mais contribuíram com publicações relevantes neste campo.

A principal protagonista nesse cenário é a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Com presença recorrente na maioria dos artigos analisados, a Fiocruz atua por meio de diferentes unidades, como a Gerência Regional de Brasília, o Instituto Aggeu Magalhães (IAM) em Pernambuco e a Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) no Rio de Janeiro. A fundação tem promovido pesquisas, formações, articulações com comunidades e desenvolvimento de indicadores voltados aos TSS. Entre seus marcos estão o desenvolvimento do Índice de Território Sustentável e Saudável e a forte atuação no semiárido brasileiro por meio de ações de pesquisa-ação e formação territorializada.

Outro grande destaque é a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde. A Funasa foi corresponsável pela publicação da série institucional “Territórios Sustentáveis e Saudáveis”, em três volumes, que servem de base teórica e prática para ações governamentais voltadas ao saneamento e saúde ambiental em áreas rurais e tradicionais. Sua atuação em parceria com a Fiocruz fortaleceu a política pública territorializada no âmbito do Programa Saneamento Brasil Rural (PSBR), ampliando a visibilidade e aplicação do conceito de TSS em diversas regiões do país.

A Universidade de Brasília (UnB) também aparece de forma significativa nas produções científicas, especialmente através da colaboração de seus docentes e pesquisadores com a Fiocruz. A universidade contribuiu para o aprofundamento dos estudos sobre desenvolvimento sustentável, governança territorial e cooperação internacional, com foco em políticas públicas integradas às realidades locais e regionais.

Além das instituições acadêmicas e públicas, merece menção especial a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA Brasil). Embora não seja uma instituição científica formal, a ASA tem sido referência prática no desenvolvimento de tecnologias sociais sustentáveis, como o Programa Um Milhão de Cisternas, citado em diversas publicações como exemplo de solução territorializada para garantir o direito à água, à saúde e à dignidade no semiárido nordestino. Seu trabalho em parceria com governos e academia tem gerado dados e experiências que inspiram outras regiões do país.

Essas instituições, articuladas com movimentos sociais e comunidades locais, têm impulsionado uma abordagem que vai além da produção acadêmica, promovendo transformações reais nos territórios. A construção de Territórios Sustentáveis e Saudáveis, portanto, é resultado de um esforço coletivo, onde ciência, política e sociedade se encontram para pensar e fazer um futuro mais justo e saudável para todos.

Metodologias mais utilizadas nos trabalhos

A produção científica sobre Territórios Sustentáveis e Saudáveis (TSS) nos últimos anos tem demonstrado um caráter fortemente interdisciplinar, com metodologias que combinam análise teórica, pesquisa-ação, observação territorial e construção participativa do conhecimento. A escolha dos métodos reflete o próprio espírito do conceito de TSS,

que busca integrar o saber técnico-científico com os saberes populares e comunitários em favor da transformação social, ambiental e da promoção da saúde.

Uma das metodologias mais recorrentes é a pesquisa-ação participativa, adotada principalmente nos trabalhos desenvolvidos por equipes da Fiocruz e da Funasa. Essa abordagem permite que as comunidades envolvidas deixem de ser apenas objetos de estudo para se tornarem sujeitos ativos no processo de investigação, diagnóstico, planejamento e implementação de ações. Um exemplo claro está nas experiências do semiárido nordestino, onde pesquisadores, gestores públicos e moradores construíram coletivamente soluções como o uso de tecnologias sociais (ex: cisternas escolares) e estratégias de governança territorial.

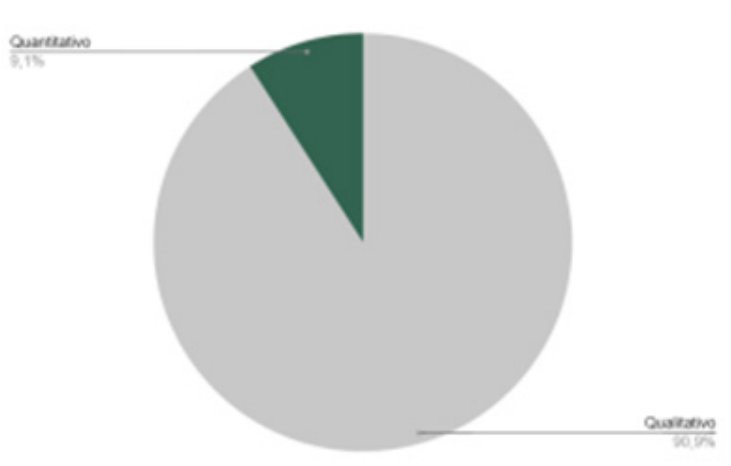
Além disso, há forte presença da revisão teórica e crítica de literatura, principalmente nos estudos que buscam fundamentar e ampliar os marcos conceituais do TSS. Nesses casos, os autores utilizam referenciais da saúde coletiva, geografia crítica, ecologia política e ciências sociais para relacionar os conceitos de território, sustentabilidade, saúde ambiental e justiça social. Essa abordagem é visível em ensaios como os de Coradin e Oliveira (2024), que articulam feminismos comunitários e o conceito de corpo-território à construção de TSS.

Outro método bastante utilizado é a análise documental e de políticas públicas, voltada à investigação de como as diretrizes dos TSS têm sido incorporadas nas políticas nacionais, como a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) e os programas vinculados à Agenda 2030. Os estudos examinam documentos oficiais, planos de ação, marcos regulatórios e relatórios técnicos para avaliar o alinhamento das ações governamentais com os princípios do desenvolvimento sustentável. Os trabalhos também frequentemente recorrem ao uso de indicadores compostos e análises estatísticas secundárias, especialmente para medir o grau de vulnerabilidade ou sustentabilidade dos territórios. Um exemplo é o desenvolvimento do Índice de Território Sustentável e Saudável (ITSS), que utiliza dados de censos e bases institucionais para criar classificações e orientar prioridades de políticas públicas nos municípios do semiárido. Por fim, vale destacar o uso de metodologias etnográficas e qualitativas, como entrevistas, grupos focais e diários de campo, sobretudo em estudos voltados à valorização de saberes tradicionais, experiências comunitárias e práticas territoriais de resistência. Essa abordagem tem sido comum em pesquisas com

comunidades quilombolas, indígenas e rurais, onde o território é entendido como espaço vivo, relacional e político.

Como síntese, pode-se verificar a presença da abordagem qualitativa e quantitativa, conforme relata o Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 - Abordagens de estudo.



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Conclusão

A presente pesquisa permitiu compreender como o conceito de Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) tem se fortalecido como uma abordagem inovadora e essencial no enfrentamento das desigualdades sociais, ambientais e de saúde. Ao analisar a evolução da produção científica sobre o tema nos últimos dez anos, notamos que os TSS não se restringem a ações isoladas ou setoriais, mas sim a uma construção coletiva e intersetorial que busca integrar o cuidado com o meio ambiente, a promoção da saúde e o respeito à diversidade cultural e territorial.

A revisão bibliométrica demonstrou que há um esforço contínuo de pesquisadores, instituições públicas e movimentos sociais para transformar os territórios mais vulneráveis em espaços de vida digna, com justiça ambiental e inclusão social. A atuação de instituições como a Fiocruz, Funasa e universidades como a UnB mostram o compromisso da ciência brasileira com soluções baseadas no território, no diálogo com os saberes

populares e na valorização das identidades locais (FIOCRUZ, 2021; Machado *et al.*, 2021).

A inserção dos TSS nas políticas públicas, especialmente no SUS, reforça a ideia de que saúde não é apenas ausência de doença, mas a presença de bem-estar social, mental e físico, como já afirmava a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2021). Nesse sentido, os TSS se mostram não apenas como uma proposta teórica, mas como uma realidade possível e necessária diante dos desafios atuais, como as mudanças climáticas, a insegurança alimentar e as desigualdades estruturais.

É importante destacar também que o protagonismo das comunidades, especialmente de grupos historicamente marginalizados — como mulheres, povos indígenas e populações negras do campo —, é fundamental na construção de territórios verdadeiramente sustentáveis (Cabnal, 2010; Gonçalves *et al.*, 2020). A educação popular, o feminismo comunitário e a agroecologia se tornam, assim, pilares para transformar o cuidado em uma ação política e coletiva (Freire, 1987; Shiva, 2014).

Por fim, este estudo evidencia que há um campo fértil para novas pesquisas, especialmente na construção de indicadores mais sensíveis à realidade dos territórios e na sistematização de práticas bem-sucedidas já existentes. Os TSS não são apenas uma utopia acadêmica, mas um caminho concreto de transformação social e ambiental, construído com base na solidariedade, no saber compartilhado e na busca por uma vida mais justa e equilibrada para todos e todas.

Referências

ALTIERI, M. A. **Agroecology**: the science of sustainable agriculture. Boca Raton: CRC Press, 2002.

ARAÚJO, C. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, 2006. Disponível em:

<https://www.seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/view/16/5>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Territórios saudáveis e sustentáveis**: guia para gestores públicos. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude>. Acesso em: 09 mai. 2025.

BUSS, P.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. **Saúde em Debate**, 2007.

CABNAL, L. **Feminismos diversos**: aportes desde o feminismo comunitário. [S.l.]: CID, 2010.

CARVALHO, S. **Movimentos sociais e solidariedade**: a experiência da Mãos Solidárias. São Paulo: Editora XYZ, 2022.

CHUEKE, G. V.; AMATUCCI, M. **O que é bibliometria?** Uma introdução ao Fórum. São Paulo: FEA/USP; ESPM, 2015. Disponível em:

<https://internext.espm.br/internext/article/view/330/233>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CORRÊA, R. L. **Território e gestão territorial**. São Paulo: Contexto, 2011.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: NUPAUB/USP, 1994.

FIOCRUZ. **Programa institucional de territórios sustentáveis e saudáveis**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FUNASA; FIOCRUZ. **Territórios sustentáveis e saudáveis**: marco teórico. Brasília: Fiocruz, 2021.

GONÇALVES, M. et al. **Gênero, raça e território**: perspectivas interseccionais. São Paulo: Editora ABC, 2020.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2006.

MACHADO, J. M. H. et al. Territórios saudáveis e sustentáveis na região do semiárido do Brasil (TSSS): conceito e estruturação. In: Fundação nacional de saúde (Brasil). **Territórios sustentáveis e saudáveis**: experiências de saúde ambiental territorializadas. Brasília: Fiocruz; Funasa, 2021. p. 108–135.

MACHADO, J. M. H. et al. Territórios saudáveis e sustentáveis: contribuição para saúde coletiva, desenvolvimento sustentável e governança territorial. **Comunicação em ciências da saúde**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 243–249, 2017.

MACHADO, L. et al. **Promoção da saúde e territórios sustentáveis**. São Paulo: Editora DEF, 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Determinantes sociais da saúde e a pandemia da COVID-19**. Genebra: OMS, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Reduzindo a diferença em uma geração: equidade em saúde por meio de ações sobre os determinantes sociais da saúde**. Genebra: OMS, 2008. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241563703>. Acesso em: 22 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015.

PAIM, J. **O SUS e os desafios da saúde pública**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SHIVA, V. **Permanecendo vivo: mulheres, ecologia e desenvolvimento**. Londres: Zed Books, 2014.



SEÇÃO 2

A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL, O FINANCIAMENTO E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A FORMAÇÃO DA AGENDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E A MEDIAÇÃO SIMBÓLICA DA MÍDIA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Marjorie Bier Krinski Corrêa

Edemar Rotta

Ivann Carlos Lago

Serli Genz Bölter

Introdução

A agenda de políticas públicas constitui uma etapa estruturante do processo decisório estatal, funcionando como instância delimitadora das fronteiras do que será reconhecido, tratado e legitimado como objeto de intervenção pública. Sua formulação envolve escolhas que não se reduzem a critérios técnicos ou racionais, mas que se assentam em disputas simbólicas, institucionais e discursivas, profundamente atravessadas por relações de poder, interesses organizados e disputas pela visibilidade. A inclusão ou exclusão de temas na agenda governamental não é um reflexo espontâneo da realidade social, mas o resultado de construções narrativas, mediações comunicacionais e estratégias políticas. Nesse sentido, a agenda não apenas inaugura o ciclo das políticas públicas, como também influencia todo o seu desenvolvimento posterior, afetando desde o desenho das alternativas até a forma de implementação e avaliação. Compreender esse processo é, portanto, essencial para qualquer análise que pretenda explorar as dinâmicas de priorização, institucionalização e decisão nas democracias contemporâneas.

Este artigo tem como objetivo central analisar o processo de formação da agenda em políticas públicas a partir de duas dimensões interdependentes: (i) os principais modelos teóricos que explicam a emergência e consolidação de determinados temas como prioridades governamentais; e (ii) o papel da

mídia na mediação simbólica desses processos, enquanto ator estratégico na construção de percepções, enquadramentos e hierarquizações sociais. Para tanto, a investigação mobiliza três matrizes analíticas consagradas na literatura: a abordagem da mobilização simbólica de Cobb e Elder (1972), o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984) e a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993). A análise teórica é complementada com aportes de autores como Schattschneider (1960), Zahariadis (2003, 2016), Birkland (2005), Parsons (1971) e Capella (2020), permitindo tensionar as categorias explicativas dessas abordagens frente à complexidade das disputas contemporâneas em torno da atenção pública e governamental.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, de caráter exploratório, com base em pesquisa documental e revisão bibliográfica especializada. A opção por uma abordagem qualitativa decorre da natureza do objeto de estudo — a formação simbólica, política e comunicacional da agenda — que não se expressa em variáveis quantificáveis, mas sim em processos interpretativos, relações dinâmicas e estruturas discursivas. Como destaca Minayo (2001), a pesquisa qualitativa busca captar o mundo dos significados, das representações e das lógicas que orientam as ações dos sujeitos e das instituições, sendo especialmente adequada quando se pretende compreender fenômenos sociais em sua complexidade e densidade. Ainda segundo Chizzotti (2006), a abordagem qualitativa não busca generalizações estatísticas, mas explicações compreensivas, mediante a análise rigorosa de documentos, textos e teorias. Trata-se, portanto, de um estudo exploratório, no sentido de Gil (2008), por se propor a mapear categorias, relações e lacunas teóricas, investigando um campo analítico em constante transformação. A pesquisa é também documental e bibliográfica, conforme definido por Lakatos e Marconi (2010), na medida em que se apoia no exame de fontes secundárias, obras teóricas e publicações acadêmicas que tratam diretamente da temática da agenda em políticas públicas.

A justificativa da pesquisa está ancorada na crescente necessidade de atualização teórica dos modelos de análise da agenda frente às transformações nos meios de mediação pública e às novas formas de mobilização política. No contexto brasileiro, marcado por intensas disputas simbólicas, assimetrias de visibilidade e instrumentalização comunicacional de temas públicos, compreender os processos de priorização e legitimação de problemas torna-se ainda mais crucial para a crítica das políticas públicas e a defesa do interesse público. A atuação da mídia, tradicional ou digital, como arena

de disputa por atenção e como filtro cognitivo, afeta diretamente os modos pelos quais determinados problemas são reconhecidos como legítimos, urgentes ou solucionáveis, influenciando não apenas o que se decide, mas também como se decide, quando e por quem. Nesse sentido, este trabalho busca contribuir para o aprofundamento das reflexões sobre a articulação entre política, comunicação e decisão pública, propondo uma leitura crítica das teorias clássicas e uma reinterpretação de seus pressupostos à luz das disputas contemporâneas por reconhecimento e prioridade.

O artigo está estruturado em duas seções centrais, precedidas por esta introdução e seguidas pelas considerações finais. A primeira seção concentra-se na apresentação e problematização das principais matrizes teóricas que embasam o campo da formação da agenda em políticas públicas, com destaque para os modelos desenvolvidos por Cobb e Elder (1972), Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993). São examinadas as premissas que orientam cada abordagem, os conceitos-chave que mobilizam e as formas como explicam os processos de definição, reconhecimento e priorização de problemas no interior do sistema político. A análise é conduzida em diálogo com autores como Schattschneider, Parsons, Birkland, Capella e Zahariadis, cujas contribuições permitem ampliar o escopo interpretativo das teorias analisadas. Na segunda seção, o foco recai sobre a atuação da mídia como ator relevante na disputa pela atenção pública e governamental. Discute-se a diferenciação entre agenda pública, governamental e midiática, os mecanismos de filtragem simbólica e as dinâmicas de *framing* e valência que condicionam a visibilidade e a legitimidade de determinados problemas. A abordagem busca evidenciar como os meios de comunicação, ao selecionar, hierarquizar e enquadrar temas, participam diretamente do processo de construção da agenda, influenciando a percepção coletiva sobre urgência, causalidade e responsabilidade. As considerações finais retomam os pontos centrais discutidos e indicam possibilidades de aprofundamento teórico e metodológico, com ênfase nos desafios colocados por transformações recentes nos regimes de informação, nas estratégias de mobilização política e nos padrões de deliberação democrática.

A relevância da pesquisa está associada à necessidade de compreender como as teorias clássicas da agenda dialogam com os contextos contemporâneos marcados por disputas simbólicas, reconfigurações tecnológicas e mudanças na ecologia comunicacional. Ao examinar os aportes teóricos já consolidados e relacioná-los com a atuação da mídia no processo de definição das prioridades públicas, busca-se contribuir com a análise crítica dos fatores que orientam a seleção de temas, a delimitação

de alternativas e a emergência de soluções institucionalmente viáveis. Essa problematização mostra-se particularmente pertinente em cenários de intensa polarização política, em que diferentes grupos disputam a definição do que constitui um problema público e quem detém legitimidade para representá-lo. A análise proposta procura evidenciar que a agenda de políticas públicas é produto de interações entre atores diversos, estruturadas por assimetrias de poder, disputas por reconhecimento e estratégias discursivas que visam transformar demandas em prioridades estatais. Tal abordagem permite uma reflexão ampliada sobre os limites e potencialidades da ação governamental em democracias que enfrentam simultaneamente desafios de representação, fragmentação informacional e assimetrias no acesso aos mecanismos de construção da visibilidade pública.

É nesse entrelaçamento entre teoria política, disputas simbólicas e mediações comunicacionais que este estudo se insere, buscando oferecer uma análise que reconhece a complexidade da construção da agenda em contextos democráticos instáveis e altamente mediados. Ao problematizar os critérios e processos pelos quais determinados temas são legitimados como objetos de ação pública, o artigo propõe uma leitura que ultrapassa as fronteiras normativas da racionalidade decisória, enfatizando a centralidade das lógicas de visibilidade, da produção de sentido e das correlações de força que moldam as prioridades governamentais. A seguir, serão examinadas, de forma articulada e crítica, as principais abordagens teóricas da formação da agenda, para, posteriormente, discutir o papel da mídia na constituição simbólica do que é considerado relevante, urgente ou solucionável no espaço público contemporâneo.

Teorias e conflitos na formação da agenda em políticas públicas

A formulação teórica de Roger Cobb e Charles Elder (1972) representa uma das primeiras tentativas de compreender a formação da agenda em políticas públicas como processo essencialmente político, simbólico e seletivo. Em contraste com abordagens tecnocráticas, os autores demonstram que nem todos os problemas sociais se convertem automaticamente em questões políticas: essa transformação exige mobilização estratégica de atores e narrativas capazes de conferir visibilidade e legitimidade às demandas. A distinção entre agenda sistêmica e agenda institucional é central nesse processo, pois evidencia as hierarquias simbólicas

e institucionais que filtram o acesso às arenas decisórias. Enquanto a agenda sistêmica reúne temas amplamente reconhecidos como problemas públicos, a agenda institucional abrange apenas aqueles que, ao atravessar filtros políticos e burocráticos, chegam às instâncias formais de decisão. Essa passagem depende de fatores como mobilização social, ressonância narrativa, apoio de aliados e abertura de janelas de oportunidade. Desse modo, a seletividade da agenda reflete tanto a capacidade organizativa dos grupos quanto os critérios normativos que definem o que é politicamente legítimo e viável.

Esse processo de filtragem encontra respaldo teórico em Schattschneider (1960), para quem a política envolve, antes de tudo, uma disputa pela definição do que será politizado. Ao afirmar que “a luta pelo controle da linguagem na definição dos problemas é anterior à própria disputa pelas soluções”, o autor evidencia que o poder decisório se manifesta de forma decisiva nos momentos de seleção temática. Nesse mesmo sentido, Cobb e Elder (1972) compreendem que a institucionalização de um problema está profundamente associada à sua construção simbólica, sendo que os enquadramentos utilizados para descrevê-lo, os sujeitos responsabilizados por sua origem e as possíveis formas de resolução influenciam diretamente a sua trajetória dentro do sistema político. Assim, a agenda institucional não é um reflexo das carências sociais, mas o resultado de processos complexos de reconhecimento, mediação e legitimação.

Os símbolos políticos são decisivos para que determinadas demandas ultrapassem a fronteira entre o público e o institucional, pois condensam valores, afetos e crenças compartilhadas que conferem legitimidade às causas. Quanto maior a capacidade dos atores em construir narrativas moralmente envolventes, maior a chance de transformar questões sociais em prioridades políticas. Como afirmam Rochefort e Cobb (1994), definir um problema é também disputar sentidos e visibilidade. Essa disputa, contudo, é atravessada por desigualdades estruturais: grupos com maior acesso à mídia e representação política tendem a obter inserção institucional, enquanto os marginalizados permanecem invisíveis. Capella (2020), dialogando com Cobb e Elder (1972), observa que o estudo da agenda revela essas dinâmicas de visibilidade e exclusão que orientam as prioridades governamentais.

A concepção de agenda de Cobb e Elder (1972) dialoga com Schattschneider (1960) ao enfatizar a seletividade que transforma conflitos sociais em problemas políticos. Para Schattschneider, o sistema político

privilegia certos temas e silencia outros, definindo, por meio de mecanismos simbólicos, o que é politizável. A disputa política, portanto, começa na definição dos problemas, pois essa formulação organiza as respostas possíveis e orienta a ação estatal. De modo convergente, Cobb e Elder (1972) afirmam que a atenção do Estado depende do enquadramento narrativo dos temas, em uma arena onde atores competem por atribuir causalidade e gravidade às questões. Assim, a agenda não se limita à visibilidade dos temas, mas à forma como são estruturados para tornarem-se politicamente aceitáveis.

A articulação entre linguagem e poder constitui uma das principais contribuições das abordagens simbólicas da política pública, ao reconhecer que a produção de sentido é parte essencial da ação estatal. Nessa perspectiva, a política é entendida como um processo de construção seletiva da realidade, no qual o enquadramento dos problemas orienta a formulação de alternativas e decisões. Atores que dominam linguagens legítimas, como a jurídica, a técnica, a midiática ou a moral, têm maior capacidade de influenciar a definição das questões e sua inclusão na agenda institucional. Assim, conforme Cobb e Elder (1972), o poder manifesta-se não apenas nas deliberações formais, mas nos momentos anteriores, quando se determina o que será discutido, quem terá voz e quais interpretações serão aceitas. O desafio não é apenas decidir, mas definir o que pode ser decidido.

Um ponto central da teoria de Cobb e Elder (1972) é o papel dos símbolos políticos como instrumentos de mobilização. Eles condensam valores, emoções e interpretações, permitindo que grupos reconheçam um problema como próprio. A força simbólica de uma demanda depende de sua capacidade de acionar valores morais e representações afetivas que encontrem ressonância social. Atores que dominam essas linguagens têm mais chances de transformar temas da agenda sistêmica em institucionais. Para Rochefort e Cobb (1994), definir um problema é também persuadir, pois o êxito político depende tanto do conteúdo quanto da narrativa. Capella (2020) amplia essa discussão ao mostrar que, no Brasil, a formação da agenda se dá em meio a disputas narrativas desiguais, marcadas por assimetrias de poder simbólico e institucional. A visibilidade dos temas decorre menos de sua gravidade e mais de sua adequação aos padrões de aceitabilidade política e midiática. Em democracias periféricas, desigualdades estruturais e padrões de escuta excludentes intensificam essa seletividade. Compreender a agenda exige, portanto, analisar tanto os

mecanismos de escolha quanto os processos de exclusão que determinam o que o Estado reconhece como problema público.

Por sua vez, Zahariadis (2003), ao interpretar o modelo dos múltiplos fluxos, identifica três vetores que orientam a atenção governamental: percepção, potência política e proximidade. A percepção envolve o modo como os tomadores de decisão reconhecem e interpretam um problema, influenciados por fatores culturais e ideológicos. A potência política refere-se à força dos atores, sua capacidade de mobilização e aos recursos institucionais disponíveis. A proximidade diz respeito à conexão entre o problema e o contexto político imediato, incluindo conjunturas e janelas de oportunidade. Em democracias, esses vetores interagem com estratégias discursivas nas quais os empreendedores de políticas buscam moldar os problemas para ampliar sua aceitação institucional. Assim, a formação da agenda depende não apenas de estruturas políticas, mas também da forma como os significados são construídos, comunicados e acolhidos pelas instituições.

Cobb e Elder (1972) também distinguem atores internos e externos ao sistema político na introdução de temas na agenda. As iniciativas internas partem do próprio Estado, enquanto as externas são conduzidas por movimentos sociais e organizações civis. Essa distinção mostra que a agenda resulta de pressões desiguais, marcadas por diferenças de acesso a recursos políticos e comunicacionais. No Brasil, a desigualdade social, a fragmentação institucional e a seletividade da mídia explicam por que temas como racismo, violência de Estado e crise fundiária raramente se tornam prioridades. Capella (2020) reforça que o processo decisório é moldado por dinâmicas de visibilidade e invisibilidade, nas quais o discurso e o poder simbólico definem o que o Estado reconhece como problema legítimo. A teoria, assim, desloca o foco da solução de problemas para os critérios que determinam quais questões merecem atenção governamental.

A formação da agenda, centrada na disputa simbólica e na mobilização de significados, ajuda a compreender as etapas do ciclo das políticas públicas, mas não se esgota na análise discursiva. Fatores institucionais, conjunturas e estratégias de formulação também influenciam o que se torna ação estatal. A seletividade política envolve tanto filtros simbólicos quanto estruturas administrativas e decisões estratégicas. Essa complexidade sustenta a proposta de Kingdon (1984), que explica a agenda governamental pela interação entre três fluxos autônomos: problemas, soluções e política. Um tema ganha prioridade

quando esses fluxos convergem, abrindo uma “janela de oportunidade” em que o reconhecimento do problema, a viabilidade da solução e a disposição política se alinham.

Em Kingdon (1984), o fluxo dos problemas trata do momento em que certas situações passam a ser reconhecidas como merecedoras de atenção estatal. Esse reconhecimento depende de indicadores, percepções públicas e eventos que despertam senso de urgência, como crises ou desastres. O problema se torna político quando é interpretado de forma convincente e mobilizadora, resultado de disputas entre enquadramentos técnicos e simbólicos, como destacam Schattschneider (1960) e Cobb e Elder (1972). O fluxo das soluções reúne ideias e instrumentos já existentes em instituições, partidos e redes de especialistas, que aguardam oportunidades para serem aplicados. Inspirado na teoria da “lixeira organizacional” de Cohen, March e Olsen (1972), Kingdon mostra que políticas emergem quando problemas e soluções se encontram de modo contingente. A escolha depende da viabilidade técnica, da aceitabilidade política e da compatibilidade com valores institucionais, o que tende a favorecer alternativas convencionais e a marginalizar propostas inovadoras.

Por fim, o fluxo da política representa o ambiente político-institucional no qual os dois primeiros fluxos se inserem. Ele abrange as condições do sistema político, as mudanças nas lideranças, os alinhamentos partidários, as pressões eleitorais e os ciclos de governo. Esse fluxo está sujeito a variações abruptas, como eleições, reformas, crises institucionais ou realinhamentos ideológicos, que podem alterar radicalmente o espaço de possibilidades políticas. É nesse ambiente que atuam os empreendedores de políticas — figuras centrais no modelo de Kingdon — responsáveis por observar e explorar as janelas de oportunidade, operando como mediadores entre problemas, soluções e decisões. Esses atores não se limitam à função técnica ou burocrática: são estrategistas que compreendem a lógica do *timing* político, investem recursos, constroem coalizões e promovem narrativas que favorecem a aceitação de suas propostas. O sucesso desses empreendedores depende de sua capacidade de acionar simultaneamente os três fluxos, reunindo as condições necessárias para que a agenda seja atualizada em direção a determinada orientação.

A partir desse modelo, Kingdon (1984) oferece uma leitura que combina sensibilidade teórica à complexidade decisória com atenção empírica às práticas institucionais observadas. A formação da agenda não é, portanto, uma questão de gravidade do problema, mas de

articulação estratégica entre fluxos que só ocasionalmente se encontram. Essa perspectiva desloca o foco da análise para o papel das conexões, das temporalidades e das oportunidades que se abrem (e rapidamente se fecham) no curso da política institucional. Na sequência, será retomada a contribuição de Zahariadis (2003), que amplia e atualiza o modelo de Kingdon, introduzindo categorias interpretativas que ajudam a compreender o papel dos empreendedores e os modos pelos quais o fluxo da política se reconfigura em contextos democráticos contemporâneos.

A retomada da contribuição de Zahariadis (2003) evidencia que a configuração da agenda não pode ser dissociada das dinâmicas políticas que reordenam fluxos e rearranjam oportunidades de decisão em contextos marcados por incertezas. Contudo, ainda que o modelo dos múltiplos fluxos esclareça as condições para a emergência de determinados temas, ele não explica de forma abrangente como mudanças significativas na agenda se alternam com longos períodos de estabilidade e inércia institucional. Nesse ponto, a abordagem de Baumgartner e Jones (1993) surge como uma resposta analítica à limitação de modelos baseados exclusivamente em incrementalismo ou acoplamento contingente. A proposta dos autores articula, sob a denominação de equilíbrio pontuado, uma teoria que busca compreender os ciclos de estabilidade prolongada e rupturas abruptas que marcam a atenção governamental.

O modelo do equilíbrio pontuado reconhece que a atenção institucional é limitada e disputada por múltiplos grupos de interesse. Em períodos de estabilidade, predominam mudanças incrementais que preservam o núcleo das políticas, sustentadas pelo feedback negativo e pelo comportamento cauteloso descrito por Lindblom (1959). Contudo, Baumgartner e Jones (1993) mostram que rupturas ocorrem quando transformações na imagem de política e nas arenas decisórias permitem contestar monopólios institucionais. A alteração de representações dominantes sobre causas e soluções gera feedback positivo e mobiliza novas coalizões, rompendo equilíbrios e provocando fases de volatilidade impulsionadas por crises, escândalos ou mobilizações sociais. Capella (2020), ao aplicar o modelo ao contexto brasileiro, destaca que as assimetrias estruturais e os monopólios simbólicos reforçam a inércia institucional, mas que rupturas se tornam possíveis quando narrativas críticas e reconfigurações institucionais convergem. A mídia exerce papel decisivo nesse processo, pois sua cobertura pode tanto manter consensos quanto deslocar percepções e ampliar a visibilidade de temas negligenciados. Assim, a teoria do equilíbrio pontuado explica a alternância entre estabilidade e

mudança, articulando-se à dimensão simbólica do debate sobre *framing*, valência e disputa por legitimidade nas políticas públicas.

O enquadramento midiático dos problemas públicos atua como mecanismo de amplificação do feedback positivo, podendo acelerar mobilizações e precipitar mudanças abruptas. Quando, porém, os enquadramentos reforçam interpretações hegemônicas, o efeito é inverso: o feedback negativo se consolida, estabilizando subsistemas e preservando monopólios de política. McCombs e Shaw (1972), ao formularem a teoria do agenda-setting, argumentam que a mídia não apenas informa, mas estrutura cognitivamente as prioridades e percepções causais do público e dos formuladores de políticas. A atenção midiática, portanto, redefine simbolicamente os contornos dos problemas e sua posição na agenda institucional. Além disso, a mídia constitui uma arena de disputa sobre quais narrativas ganham visibilidade e quais são silenciadas. Capella (2020) destaca que, em contextos de desigualdade estrutural, grupos com maior acesso a recursos comunicacionais mantêm o controle simbólico, enquanto atores periféricos enfrentam barreiras à legitimação de novos enquadramentos. Nessa perspectiva, a mídia torna-se espaço estratégico para a formação e ruptura de imagens de política, desempenhando papel central na dinâmica do equilíbrio pontuado e na contestação dos sentidos públicos atribuídos aos problemas.

Baumgartner e Jones (1993) explicam como a alternância entre estabilidade, ruptura e reconstrução simbólica define ciclos de atenção governamental em contextos de instabilidade e polarização. O modelo combina a lógica incremental com momentos de transformação disruptiva, mostrando que decisões públicas seguem padrões previsíveis, mas podem ser alteradas por janelas críticas que redefinem trajetórias políticas. Cobb e Elder (1972) evidenciam o papel das narrativas e da mobilização simbólica na transição de temas entre agendas, revelando dinâmicas de exclusão e legitimação. Kingdon (1984) acrescenta a dimensão temporal e a confluência de fluxos que criam oportunidades para mudança. Juntas, essas abordagens mostram a agenda pública como resultado de disputas simbólicas, estruturas institucionais e fluxos de oportunidade que moldam a ação governamental.

Contudo, a força explicativa dessas matrizes não dispensa a leitura de suas limitações diante da complexidade contemporânea, marcada por assimetrias informacionais, fragmentação midiática e disputas simbólicas que operam em múltiplas escalas. Autores como Parsons (2007) advertem

para o risco de uma leitura excessivamente dependente de categorias estruturais que, por vezes, subestimam os efeitos da transformação tecnológica sobre os regimes de informação e deliberação. Birkland (2005), ao tratar do conceito de política de atenção (*focusing events* ou eventos focais), reforça a necessidade de observar como eventos críticos podem funcionar como gatilhos que reconfiguram instantaneamente a percepção social e estatal de determinados problemas.

Eventos inesperados, como desastres naturais, crises financeiras ou escândalos, podem revelar vulnerabilidades antes invisíveis e alterar o curso das políticas públicas. O impacto de um evento crítico depende menos de sua gravidade e mais de como é narrado e difundido por atores estratégicos e pela mídia. Quando há comoção social, forma-se uma janela de atenção que permite a redefinição de prioridades e imagens de política. Essa dinâmica mostra que, mesmo em contextos de estabilidade institucional, rupturas podem surgir quando narrativas associam o evento a falhas estruturais e mobilizam pressões por mudança. Desastres, crises ou escândalos, portanto, têm poder de romper monopólios simbólicos e redirecionar decisões políticas.

Em sociedades desiguais e com instituições frágeis, os modelos clássicos de análise devem incorporar as disputas por visibilidade em ambientes midiáticos fragmentados (Capella, 2020). A seletividade da atenção pública, intensificada pelas novas tecnologias, cria um cenário em que narrativas concorrentes disputam legitimidade e desestabilizam antigos consensos. Em contextos de polarização informacional, múltiplas imagens políticas coexistem e competem em arenas voláteis. As fronteiras do sistema político tornam-se permeáveis a pressões externas, pois decisões nacionais são influenciadas por fluxos globais de informação e regulação (Parsons, 2007). Subsistemas como saúde, meio ambiente e segurança passam a integrar redes transnacionais formadas por coalizões governamentais e atores não estatais. Essa perspectiva reforça a necessidade de compreender a circulação e adaptação local de ideias por meio de uma política de atenção expandida, que combina mecanismos internos de seleção com dinâmicas globais de influência (Birkland, 2005).

O diálogo entre essas matrizes não implica fusão acrítica, mas articulações capazes de explicar fenômenos cada vez mais interdependentes. A combinação entre disputa simbólica (Cobb e Elder), acoplamento de fluxos (Kingdon) e ciclos de equilíbrio e ruptura (Baumgartner e Jones) mostra-se útil para compreender contextos em que o espaço público é

reconfigurado por disputas narrativas contínuas e fluxos informacionais dinâmicos. Assim, a agenda de políticas públicas constitui uma síntese provisória dessas tensões, resultante de arenas comunicacionais assimétricas, subsistemas seletivos e janelas políticas que se abrem ou fecham conforme conjunturas específicas.

Essa síntese, contudo, deve ser entendida como ponto de partida para novos tensionamentos teóricos. Diante de crises políticas recorrentes, circulação transnacional de narrativas e fragmentação das audiências, torna-se indispensável revisar as bases que sustentam a análise da formação da agenda. O desafio contemporâneo, evidenciado pelos autores aqui discutidos, está em articular categorias capazes de captar o entrelaçamento entre narrativas, estratégias simbólicas e arranjos institucionais em disputa. Nesse horizonte, a agenda se afirma como objeto complexo, fluido e politicamente contestado, demandando abordagens que preservem a força dos referenciais clássicos e incorporem revisões críticas à altura das transformações das democracias atuais.

A mídia na formação da agenda: disputa simbólica e prioridades públicas

A compreensão da mídia como arena de filtragem e amplificação constitui uma das mais relevantes contribuições da literatura sobre formação de agenda, sobretudo a partir da formulação seminal de McCombs e Shaw (1972). O ponto de partida da teoria do *agenda-setting* é a constatação de que os meios de comunicação exercem influência não ao determinar diretamente as opiniões individuais, mas ao definir os contornos do debate público, estabelecendo quais questões merecem atenção, quais permanecem secundárias e quais são silenciadas. Como afirmam os autores, “o que o público sabe sobre o mundo é em grande parte o que a imprensa escolhe relatar” (p. 184), evidenciando que a cobertura não é neutra, mas estruturante para a percepção coletiva da realidade. Esse efeito não decorre apenas da escolha pontual de temas, mas de sua seleção reiterada, da frequência de exposição e da articulação simbólica que conecta assuntos aparentemente díspares em narrativas coesas.

A literatura subsequente reforça que esse poder de agenda se manifesta pela articulação entre três dimensões: a agenda pública, a agenda governamental e a agenda midiática. A primeira envolve os temas que mobilizam atenção, engajamento e expectativas sociais; a segunda

reúne as questões formalmente reconhecidas pelas instituições estatais como objetos legítimos de ação; a terceira reflete as escolhas editoriais, os enquadramentos narrativos e os processos de filtragem operados pelos meios de comunicação. Embora distintas, essas agendas mantêm relações interdependentes e, frequentemente, tensionadas. Capella (2020) chama atenção para o fato de que “a mídia opera como arena simbólica em que diferentes atores disputam a definição do que será percebido como problema público e do que será ignorado” (p. 78), apontando que a disputa pelo enquadramento precede a disputa por soluções concretas. Assim, o processo de seleção midiática não apenas organiza cognitivamente a realidade, mas estrutura a própria viabilidade de um tema alcançar os fóruns institucionais de decisão.

No interior desse processo, ganha destaque a função de filtro cognitivo, no qual mecanismos como hierarquização temática, repetição e visibilidade seletiva funcionam como recursos de poder simbólico. McCombs (2004) evidencia que a força do agenda-setting não está apenas em decidir quais temas entram em circulação, mas em determinar “o quão frequentemente serão expostos, em que contextos narrativos e com que intensidade” (p. 45). Essa filtragem estabelece prioridades cognitivas para públicos heterogêneos e decisores políticos, criando um circuito no qual problemas tornam-se socialmente reconhecíveis quando ganham espaço repetido, são associados a atores legitimados ou passam a ser interpretados como ameaças iminentes. Em contrapartida, temas silenciados ou enquadrados de modo fragmentado raramente alcançam o status de problema institucionalizável, mesmo quando sua gravidade objetiva é inegável.

Essa função de triagem simbólica adquire relevância ainda maior quando observada em articulação com a noção de política de atenção, conforme Birkland (2005). Para o autor, eventos focais, já descritos anteriormente, operam como gatilhos capazes de subverter a hierarquia das agendas estabelecidas, mobilizando cobertura intensiva e pressão social. No entanto, mesmo nesses episódios de exceção, a mediação midiática é decisiva para determinar quais aspectos do evento serão destacados, quais explicações de causalidade prevalecerão e quais atores serão responsabilizados. É nesse ponto que a mídia deixa de ser apenas amplificadora passiva de acontecimentos e se torna atriz estratégica, capaz de induzir soluções e redirecionar a atenção de sistemas políticos altamente seletivos. O efeito é particularmente visível quando crises locais ganham projeção nacional ou internacional, rompendo monopólios

simbólicos e forçando subsistemas tradicionais a reconhecerem problemas anteriormente marginalizados.

Um exemplo ilustrativo desse fenômeno pode ser observado no caso do desastre da barragem de Mariana, em 2015, que rapidamente ultrapassou o *status* de tragédia local para tornar-se pauta nacional e internacional. A cobertura massiva da mídia, aliada a imagens simbólicas de devastação ambiental e impactos sobre comunidades ribeirinhas, mobilizou um amplo espectro de atores institucionais, forçando o tema da segurança de barragens e da mineração predatória a entrar na agenda governamental com intensidade inédita. Sob a ótica de Birkland (2005), esse episódio configurou um claro *focusing event*, já que expôs falhas regulatórias sistêmicas, deslocou monopólios narrativos mantidos por grandes empresas mineradoras e reabriu debates legislativos antes estagnados. Ainda assim, a forma como a mídia enquadrou as causas, as responsabilidades e as possíveis soluções influenciou diretamente as respostas estatais, evidenciando que a visibilidade conferida a certos aspectos, como o grau de negligência empresarial ou a eficácia das fiscalizações, foi decisiva para estruturar a pressão social por mudanças regulatórias mais rígidas.

Outro elemento central é a interface entre arena midiática e circuitos institucionais, especialmente em democracias marcadas por desigualdades estruturais e restrição de voz a determinados grupos. Capella (2020) aponta que a cobertura jornalística tende a reproduzir hierarquias de poder, concedendo visibilidade a atores consolidados, enquanto coalizões periféricas enfrentam barreiras para inserir suas pautas. A mídia, portanto, não atua como canal neutro, mas como arena de disputa em que narrativas concorrentes buscam legitimação e ressonância pública. Em contextos de polarização, essa assimetria é acentuada pela fragmentação dos ecossistemas informacionais, nos quais diferentes segmentos consomem versões conflitantes dos mesmos fatos, dificultando consensos sobre prioridades governamentais.

A coexistência de oligopólios tradicionais e novos ecossistemas digitais complexifica ainda mais esse cenário. Embora as plataformas digitais ampliem o acesso à produção de sentidos, o poder de filtragem editorial continua concentrado, limitando a pluralidade de vozes (Capella, 2020). Em ambientes polarizados, grupos organizados articulam estratégias que combinam presença na grande imprensa, mobilização em redes e produção de conteúdo segmentado, o que fragmenta consensos sobre causalidade e legitimidade dos problemas públicos. Essa dinâmica aprofunda o risco

de “desacoplamento entre agendas” (Birkland, 2005), quando temas relevantes mobilizam nichos, mas não encontram eco institucional, perpetuando zonas de invisibilidade política. Assim, o poder da mídia - entendida como arquitetura simbólica distribuída em múltiplos circuitos - permanece condicionado por disputas de acesso, capacidade narrativa e mecanismos seletivos de validação social.

A multiplicidade de plataformas, a circulação instantânea de conteúdos e a sobreposição de fontes tornam mais complexos os processos de filtragem e amplificação da informação. O efeito do agenda-setting, antes centrado em veículos tradicionais (McCombs e Shaw, 1972), hoje se distribui por redes digitais, mídias alternativas e canais de microsegmentação, fragmentando audiências e redefinindo a construção da atenção pública. Essa dispersão não elimina o poder simbólico da mídia, mas o redistribui, incorporando novas camadas como algoritmos, bolhas de filtragem e disputas por engajamento. Nesse contexto, o framing, conforme Entman (1993), assume papel central ao estruturar cognitivamente temas e eventos, destacando certos aspectos e silenciando outros, o que molda percepções coletivas, juízos de valor e expectativas de ação estatal. Assim, a capacidade de enquadrar narrativas e mobilizar visibilidade torna-se elemento decisivo para compreender como determinados problemas atravessam o limiar entre reconhecimento público e institucionalização política.

Capella (2020) observa que a forma como a mídia estrutura narrativas influencia diretamente o percurso causal pelo qual um tema alcança a agenda institucional, pois “não há enquadramento neutro: toda narrativa envolve escolhas de vocabulário, metáforas, imagens e atores” (p. 79). O framing define, portanto, o que é um problema, quem são seus responsáveis e quais soluções são consideradas legítimas. Uma crise de saúde, por exemplo, pode ser interpretada como falha governamental, comportamento individual ou consequência estrutural das desigualdades; cada enquadramento orienta o olhar público para causas e respostas distintas. Associado a isso, a valência, conforme Entman (1993) e Scheufele e Tewksbury (2007), expressa o peso moral e afetivo atribuído ao tema, podendo reforçar estigmas ou ativar solidariedade. Parsons (2007) complementa que a disputa de valência define as “condições de aceitabilidade de uma narrativa” (p. 96), legitimando políticas excludentes ou integrativas conforme o enquadramento dominante. Em contextos de alta assimetria comunicacional, Capella (2020) mostra que grupos e corporações investem recursos para produzir frames favoráveis, enquanto coalizões periféricas enfrentam dificuldades para disputar valências

positivas. Essa dinâmica, mais sutil e persistente que a simples seleção de tópicos (McCombs, 2004), molda percepções públicas e condiciona o alcance político de determinadas agendas.

A relação entre framing e continuidade temática na agenda governamental revela que a permanência de um problema não depende apenas de sua relevância objetiva, mas da consistência narrativa que sustenta sua visibilidade (Capella, 2020). Frames fragmentados ou voláteis enfraquecem mobilizações políticas e favorecem o retorno de agendas concorrentes, fenômeno que Parsons (2007) denomina “erosão de *frames*”, quando coalizões perdem a capacidade de manter interpretações dominantes e abrem espaço para disputas de causalidade e alternativas. Em ecossistemas digitais, esse processo se intensifica, pois bolhas informacionais reforçam leituras divergentes mesmo diante de evidências compartilhadas. A interação entre framing, valência e disputas narrativas posiciona a mídia como arena simbólica estratégica: o enquadramento define o que é reconhecido como problema, a valência determina sua legitimidade e urgência, e ambos moldam o percurso institucional das demandas. Como sintetiza Entman (1993), “quem molda o quadro, molda o pensamento coletivo” (p. 56), evidenciando que o poder de enquadrar implica o poder de decidir quem fala, quem cala e quais temas se convertem em prioridades estatais; uma dinâmica profundamente tensionada pela polarização política e pela fragmentação informacional das democracias contemporâneas.

Se o poder de enquadrar é, em essência, o poder de definir quem fala, quem cala e quem decide, como observa Entman (1993), torna-se crucial analisar como essa função simbólica, historicamente central à mídia, se reconfigura em contextos de polarização política, seletividade editorial e fragmentação informacional. Capella (2020) ressalta que a arena midiática atua como espaço de disputa entre coalizões que competem por legitimar frames, atribuir valências e conquistar atenção pública. Contudo, a expansão tecnológica e a multiplicação de plataformas tensionam a filtragem simbólica tradicional, agora permeada por dinâmicas de hiperexposição, engajamento algorítmico e desinformação. Nesse cenário, persiste uma seletividade estrutural que concentra o poder de visibilidade nos conglomerados de mídia, cujas decisões refletem interesses editoriais, pressões comerciais e vínculos institucionais (Parsons, 2007). Assim, mesmo sob aparência de pluralidade, o acesso efetivo à atenção coletiva permanece desigual, pois “quem detém as chaves da visibilidade molda os limites do que pode ser reconhecido como problema legítimo” (Parsons,

2007, p. 101), definindo, em última instância, os contornos do debate público e da agenda governamental.

Essa lógica de seletividade não opera isoladamente. Capella (2020) alerta para o fato de que a cobertura jornalística tende a reproduzir hierarquias pré-existent, conferindo espaço privilegiado a atores com maior capital político, econômico ou institucional. Demandas originadas em periferias sociais ou provenientes de grupos historicamente subalternizados enfrentam barreiras adicionais de legitimação, que se materializam na dificuldade de acessar veículos de grande alcance, sustentar narrativas consistentes e neutralizar enquadramentos adversos. Essa assimetria se torna mais evidente quando se observa o ciclo de atenção das crises: escândalos ou catástrofes que atingem setores periféricos frequentemente permanecem restritos à agenda sistêmica, não conseguindo atravessar o limiar que os transportaria à agenda institucional, mesmo quando há evidências objetivas de urgência.

Ao mesmo tempo, a polarização política e a fragmentação informacional radicalizam esse quadro. Birkland (2005) já sinalizava que, em ambientes informacionais complexos, eventos focais perdem parte de sua capacidade de reordenar prioridades quando enfrentam narrativas concorrentes que disputam a interpretação dos fatos. Hoje, essa fragmentação atinge um patamar qualitativamente novo: redes sociais, aplicativos de mensagens e plataformas de vídeo curto criam ecossistemas de bolhas discursivas, dentro das quais *frames* específicos são reiterados, valências extremadas são reforçadas e versões mutuamente excludentes de uma mesma realidade se solidificam. Capella (2020) destaca que “a polarização informacional atua como filtro de confirmação, organizando públicos em comunidades de sentido que não dialogam entre si” (p. 91). Assim, o que deveria funcionar como fluxo de informação compartilhada se transforma em circuito de reforço identitário, minando o papel da mídia como construtora de espaços comuns de interpretação.

O uso estratégico de algoritmos para maximizar engajamento aprofunda a fragmentação informacional, pois, como observa Parsons (2007), a arquitetura tecnológica contemporânea privilegia conteúdos que despertam emoções intensas (indignação, medo ou entusiasmo moral), gerando maior circulação e visibilidade. Essa lógica de viralização transforma *frames* simples e valorativamente carregados em instrumentos de mobilização, enquanto narrativas complexas são relegadas a zonas de baixa atenção. A seletividade editorial tradicional passa, assim, a operar em sinergia - ou em tensão - com a seletividade algorítmica, configurando

um ecossistema híbrido onde discursos polarizados se multiplicam com facilidade. Birkland (2005) adverte que essa fragmentação não afeta apenas a opinião pública, mas também a coerência das agendas governamentais, pois pressões discursivas inconsistentes dificultam respostas políticas estáveis. No contexto brasileiro, crises sanitárias e desastres ambientais ilustram esse fenômeno: enquadramentos conflitantes, estimulados por interesses econômicos ou disputas partidárias, distorcem causas estruturais e reduzem eventos críticos a episódios efêmeros, enfraquecendo sua conversão em janelas de oportunidade para ação estatal duradoura.

Do ponto de vista democrático, Parsons (2007) adverte que a polarização extrema compromete a função da mídia como mediadora simbólica de consensos mínimos, pois, quando frames concorrentes coexistem sem um espaço comum de debate, a responsividade institucional tende a se converter em reatividade fragmentada, marcada por soluções paliativas e ciclos curtos de atenção. Capella (2020) acrescenta que essa seletividade informacional, ampliada por algoritmos que personalizam conteúdos, estreita horizontes cognitivos e dificulta a construção de bases compartilhadas de deliberação. Essa crise de mediação, contudo, não invalida as teorias clássicas do agenda-setting, mas exige sua atualização. Como propõe Birkland (2005), é necessário incorporar o papel de novos atores (influenciadores digitais, plataformas tecnológicas e redes transnacionais de desinformação) que atuam como filtros alternativos de atenção. Nessa direção, Parsons (2007) defende que a análise da agenda contemporânea deve integrar a disputa algorítmica e reconhecer que o poder de enquadrar se dispersa por múltiplos microespaços interligados, onde a capacidade de viralizar narrativas constitui o novo ativo estratégico das arenas simbólicas.

Compreender a mídia como vetor de seletividade, filtro simbólico e arena de disputa por visibilidade exige ir além de uma leitura que a restrinja ao papel de transmissora neutra. Em um contexto de fragmentação informacional e polarização discursiva, a disputa pelo framing, a manipulação de valências e a capacidade de ocupar fluxos de engajamento tornam-se condições decisivas para converter demandas difusas em problemas reconhecidos e institucionalizáveis. Como observa Capella (2020), manter a agenda como campo analítico dinâmico implica considerar as mutações tecnológicas, a circulação transnacional de narrativas e as assimetrias simbólicas que atravessam o processo decisório em democracias complexas. Nesse sentido, a influência midiática não pode ser dissociada das transformações que redefinem a própria esfera pública:

a mídia, em suas múltiplas manifestações, atua simultaneamente como espaço de legitimação e fronteira de exclusão, articulando e tensionando o debate democrático. A agenda, assim, deixa de ser mera lista de prioridades e se configura como arena simbólica em disputa, onde narrativas competem por reconhecimento e poder de incidência. Reconhecer essa dinâmica implica compreender que os enquadramentos, filtros de seletividade e disputas narrativas não apenas definem o que se torna visível, mas moldam a própria possibilidade de ação estatal e a qualidade do espaço público.

Conclusão

A análise proposta ao longo deste trabalho evidencia que a formação da agenda em políticas públicas não pode ser reduzida a uma simples questão de ordenamento de prioridades racionais ou de operacionalização técnica de demandas. Trata-se, antes, de um processo permeado por disputas simbólicas, por estruturas institucionais assimétricas e por arenas comunicacionais que filtram, moldam e, por vezes, bloqueiam o reconhecimento de determinados problemas como merecedores de ação estatal. Desde a retomada das matrizes clássicas, com suas contribuições para decifrar a relação entre mobilização simbólica, fluxos decisórios e dinâmicas de estabilidade e ruptura, até o exame do papel da mídia como arena de filtragem, enquadramento e amplificação, fica evidente que o campo analítico da agenda permanece em permanente tensão entre teorias consolidadas e as mutações impostas pela complexidade contemporânea.

Do ponto de vista crítico, a investigação torna claro que uma das principais fragilidades do ciclo de políticas públicas reside justamente na seletividade que estrutura o trânsito entre a agenda sistêmica e a agenda institucional. Essa filtragem não é apenas fruto de restrições operacionais ou de capacidade estatal, mas, sobretudo, do modo como narrativas são construídas, valências são disputadas e *frames* são estabilizados em arenas midiáticas altamente concentradas. Identifica-se, portanto, um desafio central: o de garantir que temas de relevância pública não sejam silenciados por barreiras discursivas, por interesses econômicos hegemônicos ou por arquiteturas tecnológicas que privilegiam a polarização e a fragmentação informacional. É nesse ponto que se faz necessário problematizar os limites da mídia como agente de mediação democrática e, ao mesmo tempo, reconhecer sua potência em romper monopólios simbólicos quando pressões sociais são articuladas com consistência narrativa.

A trajetória percorrida ao longo desta pesquisa também confirma que os objetivos propostos foram contemplados ao explorar, de forma integrada, as matrizes teóricas que estruturam a compreensão da formação da agenda e ao demonstrar como a comunicação social se configura como vetor indispensável para o deslocamento de problemas do campo difuso da percepção pública para o território concreto da deliberação governamental. O esforço de articular modelos como mobilização simbólica, múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado, combinados à leitura contemporânea das disputas de *framing* e valência, contribui para indicar que não há neutralidade na definição do que é prioritário, tampouco linearidade na forma como prioridades são reconhecidas, institucionalizadas ou convertidas em políticas efetivas.

Nesse sentido, a reflexão apresentada aponta para a urgência de reforçar a capacidade analítica de diagnosticar os pontos cegos que se mantêm na intersecção entre mídia, política e opinião pública. A persistência de desigualdades no acesso à voz, a naturalização de narrativas excludentes e o risco permanente de manipulação simbólica em ambientes polarizados revelam que a arena da agenda pública não é apenas um espaço de gestão de demandas, mas também um campo de disputa de legitimidades, onde cada silêncio e cada enunciação possuem peso político. Daí decorre a necessidade de desenvolver, para além da reprodução de modelos clássicos, abordagens mais sensíveis às dinâmicas de circulação transnacional de narrativas, às novas tecnologias de filtragem algorítmica e às transformações na forma como coalizões de atores organizam estratégias para sustentar *frames* coesos em meio a fluxos informacionais fragmentados.

Além de retomar criticamente o estado da arte, este trabalho indica pistas para agendas de pesquisa que possam aprofundar lacunas ainda pouco exploradas. Investigações futuras podem, por exemplo, mapear empiricamente como arenas de mídia alternativa, plataformas digitais e redes descentralizadas tensionam a seletividade imposta por conglomerados tradicionais, ou ainda, analisar como novas formas de produção de conteúdo moldam micro-agendas em nichos identitários que disputam legitimidade simbólica e recursos institucionais. É também oportuno refletir sobre as implicações dessas mutações para a própria ideia de responsividade democrática, uma vez que consensos mínimos sobre causalidade, responsabilidade e prioridade tornam-se cada vez mais frágeis diante de circuitos informacionais que reforçam versões paralelas dos mesmos fatos.

Assim, as considerações finais não encerram o debate, mas o recolocam como um convite à atualização constante de ferramentas teóricas, metodológicas e empíricas para acompanhar uma realidade que, longe de se apresentar de forma estática, revela-se cada vez mais marcada por contradições, sobreposições de interesses e disputas de linguagem. Em um contexto onde a autoridade de falar, enquadrar e silenciar se transforma em ativo de poder, compreender a formação da agenda e sua mediação simbólica deixa de ser mero exercício acadêmico e reafirma-se como condição indispensável para que a decisão pública mantenha algum grau de legitimidade, coerência e equidade em democracias atravessadas por crises de confiança e por assimetrias de visibilidade. Nesse horizonte, a agenda permanece, por excelência, como lugar de conflito e possibilidade, espaço onde se reconhece, se disputa e se decide, simbolicamente, o que uma sociedade escolhe nomear como problema, quem é autorizado a falar sobre ele e quais caminhos podem, de fato, ser traçados para enfrentá-lo.

Referências

- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BIRKLAND, Thomas A. **After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events**. 2. ed. Washington, DC: Georgetown University Press, 2005.
- BIRKLAND, Thomas A. **Política de atenção: eventos focais e agenda de políticas públicas**. Brasília: Editora UnB, 2005.
- CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.
- CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2385971>.

org/10.2307/2392088 Acesso em: 08 Mai. 2025.

ENTMAN, Robert M. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x> Acesso em: 15 Mai. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. London: Continuum, 2003.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 1984.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/973677> Acesso em: 13 Mai. 2025.

McCOMBS, Maxwell E. **Setting the agenda: the mass media and public opinion**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2004.

McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176–187, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/267990> Acesso em: 17 Mai. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: teoria e prática**. Tradução de Lúcia Ayres. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ROCHEFORT, David A.; COBB, Roger W. **The politics of problem definition: shaping the policy agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. **The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHEUFELE, Dietram A.; TEWKSBURY, David. Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models. **Journal of Communication**, v. 57, n. 1, p. 9-20, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9916.2007.00326.x>. Acesso em: 07 Mai. 2025.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity and choice in public policy:** political decision making in modern democracies. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting.** Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.

A QUESTÃO ÉTNICO-RACIAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA: TRAJETÓRIAS, DISPUTAS E PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Marisete de Mattos Moraes
Neusete Machado Rigo

Introdução

A discussão sobre políticas públicas no Brasil revela um campo marcado por disputas, negociações e escolhas que definem quais problemas sociais tornam-se prioridade e demandam ação estatal. Entre esses problemas, a questão étnico-racial ocupa posição de destaque quando se analisam as desigualdades históricas e estruturais que caracterizam a sociedade brasileira.

Após quase quatro séculos de escravização da população negra e de um processo de abolição sem políticas de integração, o país ainda convive com profundas assimetrias que atravessam áreas como educação, saúde, trabalho, segurança, habitação e mobilidade social. A transformação dessa realidade em problema público reconhecido, não ocorreu de forma espontânea, foi resultado de intensas mobilizações sociais, do trabalho contínuo do movimento negro, da produção intelectual crítica e de mudanças institucionais que influenciaram a atuação do estado.

A partir da redemocratização do país, especialmente com a Constituição Federal de 1988, observou-se a ampliação do marco jurídico e político voltado ao enfrentamento das desigualdades raciais. Nas décadas seguintes, políticas como a Lei 7.716/1989 que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor no Brasil, a Lei 10.639/2003 que torna obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nas escolas do país, e a Lei 12.288/2010 que cria o Estatuto da Igualdade Racial, entre outras, consolidaram a pauta étnico-racial na ação governamental. Esses avanços, entretanto, coexistem com resistências

institucionais, disputas e retrocessos em diferentes períodos, evidenciando que a agenda racial permanece como arena de debate permanente.

Diante desse cenário, este capítulo busca responder à seguinte pergunta: como a questão étnico-racial foi inserida na agenda das políticas públicas brasileiras e de que maneira suas trajetórias, disputas e desafios de implementação revelam limites e potencialidades da atuação estatal no enfrentamento das desigualdades raciais? Para responder a esse problema, estabelece-se como objetivo geral: analisar a inserção da questão étnico-racial na agenda das políticas públicas brasileiras, identificando suas trajetórias históricas, disputas políticas e perspectivas de implementação como políticas de Estado.

Desdobram-se desse objetivo geral os seguintes objetivos específicos: compreender os fundamentos teóricos de formação da agenda no campo das políticas públicas; mapear os principais marcos normativos e institucionais das políticas públicas raciais no Brasil; analisar como a questão étnico-racial foi construída como problema público e quais atores e processos possibilitaram sua entrada na agenda governamental; examinar os desafios e possibilidades da implementação das políticas raciais sob o olhar das desigualdades, burocracias e racismo institucional.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender a agenda racial como elemento estruturante de uma democracia substantiva. Examinar como essa pauta foi construída, reconhecida e implementada permite identificar avanços, limites e desafios persistentes, especialmente em um contexto de disputas ideológicas e oscilações políticas que impactam diretamente a continuidade de políticas de igualdade racial.

Do ponto de vista metodológico, este capítulo adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. A revisão teórica contempla autores clássicos e contemporâneos das políticas públicas como Souza (2006), Capella (2007, 2018, 2020) que destaca os estudos de Cobb & Elder (1972), Kingdon (1984 e 1993), Baumgartner & Jones (2003) e dos estudos étnico-raciais autores como Munanga (1999), Carneiro (2011), Gomes (2017), Almeida (2019) e Gonzalez (2022). A análise documental mobiliza marcos normativos, legislações, diretrizes curriculares e relatórios institucionais que consolidam a política racial no Brasil.

Em termos de organização, o desenvolvimento deste capítulo estrutura-se em quatro seções. A primeira apresenta os fundamentos conceituais e modelos de formação de agenda no campo das políticas

públicas. A segunda reconstrói a trajetória das políticas raciais no Brasil, destacando seus marcos legais e institucionais. A terceira analisa a entrada da pauta racial na agenda governamental baseando-se nos modelos teóricos. A quarta examina os desafios da implementação das políticas raciais, com foco nos burocratas de nível de rua, no racismo institucional e nas desigualdades brasileiras. Por fim, a conclusão integra as discussões, aponta disputas contemporâneas e apresenta perspectivas para a continuidade e o fortalecimento da agenda racial como política de Estado.

Assim, espera-se apresentar uma reflexão crítica e abrangente sobre a formação, consolidação e implementação da agenda étnico-racial nas políticas públicas brasileiras, contribuindo para o debate acadêmico e para a formulação de políticas comprometidas com a justiça racial e com o aprofundamento da democracia substantiva.

Políticas públicas e a dinâmica de formação da agenda governamental

As políticas públicas constituem um dos principais instrumentos por meio dos quais o Estado busca enfrentar problemas coletivos, distribuir recursos, reduzir desigualdades e promover direitos. Podem ser compreendidas como um conjunto de ações, programas, decisões e diretrizes elaboradas pelo poder público, em interação com diversos atores da sociedade, visando produzir determinados resultados no mundo social (Souza, 2006). Seu escopo é amplo e envolve áreas como educação, saúde, segurança, meio ambiente, infraestrutura, assistência social, trabalho, cultura, entre outras, refletindo a complexidade das demandas sociais contemporâneas. Conforme Souza:

[...] pode-se, então, resumir política pública como o campo do 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (2006, p. 26).

Então, política pública é a ação dos governos para resolver problemas coletivos. Sua atuação para melhorias nas diferentes áreas beneficia a todos ou a uma parcela dos cidadãos.

Uma distinção relevante no campo das políticas públicas refere-se à diferença entre políticas de Estado e políticas de Governo. As políticas de Estado são estruturantes, duradouras e amparadas por marcos constitucionais, legais ou institucionais que garantem sua continuidade para além das alternâncias de governo, como no caso do Sistema Único de Saúde ou da obrigatoriedade da Educação Básica. Já as políticas de governo possuem caráter conjuntural, estando mais diretamente vinculadas ao projeto político da gestão em exercício. Contudo, como destaca Souza (2006), processos de institucionalização, legitimidade social acumulada e estabilidade normativa podem transformar políticas inicialmente governamentais em políticas de Estado, consolidando-as no longo prazo.

No que se refere à tipologia, a classificação clássica de Theodore Lowi, retomada por Souza (2006), define quatro modelos de políticas públicas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As distributivas atendem grupos específicos; as redistributivas envolvem a divisão de recursos entre grupos sociais; as regulatórias estabelecem normas e padrões de conduta aplicados ao conjunto da sociedade; e as constitutivas organizam o próprio funcionamento das estruturas estatais e dos processos decisórios. Essa tipologia permite compreender como diferentes políticas produzem distintos efeitos distributivos, simbólicos ou organizacionais.

A formulação das políticas públicas, todavia, não é monopólio dos governantes. Diversos atores participam do processo: burocracias estatais, conselhos de políticas públicas, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, sindicatos, associações de bairro, instituições de pesquisa, meios de comunicação, grupos empresariais, igrejas, entre outros. Cada um mobiliza interesses, recursos e narrativas, influenciando prioridades e disputando interpretações sobre os problemas públicos. A sociedade civil desempenha papel central não apenas na pressão para inclusão de temas na agenda, mas também na fiscalização, monitoramento e avaliação das políticas implementadas.

Para organizar esse conjunto complexo de ações e decisões, diversos autores identificam o chamado Ciclo de Políticas Públicas, composto por quatro fases analíticas que ajudam a compreender o processo decisório estatal. A primeira é a agenda, momento em que determinados temas são definidos como prioritários pelo governo. As análises desta etapa buscam entender por que alguns problemas ganham visibilidade e outros permanecem marginalizados. A segunda fase é a formulação, na qual a política é planejada, discutida e estruturada. Nessa etapa, investigam-se

os atores envolvidos, os modelos adotados, as coalizões formadas e se a formulação segue uma lógica incremental ou de mudanças profundas (Lotta (2019, p. 13).

A terceira fase é a implementação, quando as decisões se transformam em ações concretas. Essa etapa depende diretamente da atuação dos burocratas, dos instrumentos de ação estatal e das condições institucionais. Essas análises buscam explicar as diferenças entre o que foi planejado e o que efetivamente se realiza. Como destaca Lotta (2019, p. 14), estudar a implementação significa, portanto, “abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões”. Por fim, a fase de avaliação, quarta fase, mensura os resultados da política, examinando eficácia, eficiência, efetividade, mecanismos de feedback e os atores envolvidos no processo avaliativo.

Embora esse modelo seja analítico e não necessariamente linear, ele permite compreender o processo decisório como uma dinâmica que envolve disputas, negociações, consensos e conflitos. Em síntese, política pública é a ação, ou a omissão, do Estado para enfrentar questões coletivas. Conforme explica Souza (2006, p. 26), trata-se do campo que busca colocar o governo em ação e analisar essa atuação, propondo ajustes e transformações quando necessário.

Após essa contextualização geral, aprofundamos a discussão sobre a formação da agenda, eixo central desta seção, a partir das contribuições de Capella e dos modelos clássicos de Cobb e Elder (1972), Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993). Posteriormente, será abordada a inserção da temática étnico-racial nas agendas governamentais e os desafios históricos enfrentados para tornar a questão racial um problema público reconhecido e prioritário.

Teorias sobre formação de agenda em políticas públicas

O estudo da agenda governamental busca compreender como determinados temas ganham notoriedade, se tornam problemas públicos e passam a demandar ação estatal. O termo foi inicialmente elaborado por Cobb e Elder (1972), *policy agenda-setting*, que definem agenda como “um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas, em um dado momento, como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental” (Capella, 2020, p.1500).

Esses autores, citados por Capella (2020), diferenciam três tipos de agenda: Agenda pública ou sistêmica, relacionada às preocupações amplamente compartilhadas pela sociedade; agenda da mídia, composta pelos temas priorizados nos meios de comunicação e agenda institucional ou governamental, formada pelas questões que efetivamente entram no circuito decisório do Estado.

Este processo depende da capacidade de mobilização de diversos atores, como movimentos sociais, grupos organizados, coalizões, burocracias que pressionam, negociam e disputam a inclusão de problemas no debate público. Tal dinâmica mostra que a formação de agenda é sempre um processo político, seletivo e desigual (Capella, 2020).

Kingdon (2003 *apud* Capella 2020) refinou esse debate ao propor o Modelo dos Múltiplos Fluxos, um dos conceitos mais influentes nas ciências políticas contemporâneas. Para o autor, a agenda governamental é composta pelos temas que atraem a atenção de formuladores de políticas em um determinado período. Entretanto, diante da enorme quantidade de questões existentes, somente algumas ingressam na agenda decisória, tornando-se candidatas a políticas públicas. Kingdon propõe que a entrada de um problema na agenda decisória ocorre quando há convergência entre três fluxos relativamente independentes:

1. Fluxo de Problemas (*Problem Stream*): envolve a percepção social e institucional de que uma situação se tornou problemática, geralmente impulsionada por indicadores, eventos marcantes, crises, símbolos ou feedbacks de políticas anteriores. Problemas não existem como dados objetivos, mas são construções sociais, resultado da interpretação dos atores. Para que este fluxo funcione os três mecanismos precisam estar alinhados e definidos os problemas como construções sociais. Conforme expressa Capella:

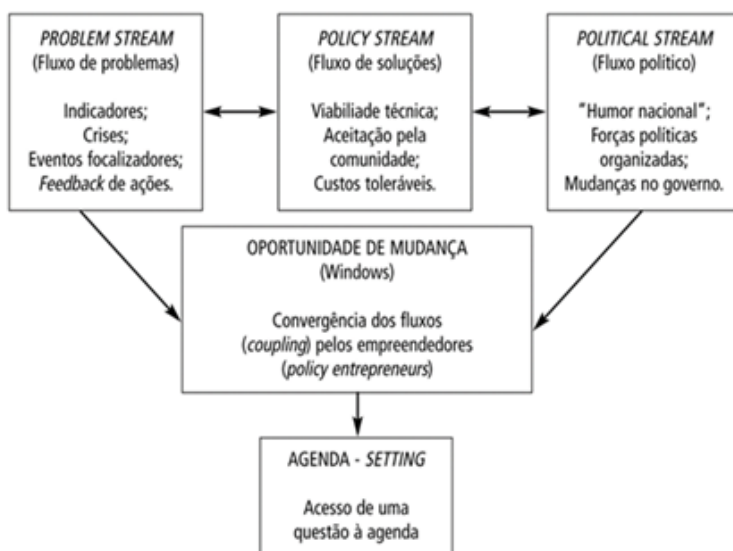
Mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou feedbacks sinalizem questões específicas, esses elementos não transformam as questões automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção” (Kingdon, 2003, p. 109-110, tradução nossa). Assim, do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar

o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting (2018, p. 40-41).

2. Fluxo de Políticas (*Policy Stream*): é o “caldeirão de soluções”, no qual especialistas, burocracias, pesquisadores e grupos organizados produzem ideias, propostas e alternativas viáveis. Muitas propostas desaparecem, mas algumas sobrevivem por sua viabilidade técnica, aceitabilidade política e compatibilidade com valores dominantes.
3. Fluxo Político (*Politics Stream*): envolve a dinâmica política mais ampla: eleições, mudanças de governo, correlação de forças no Legislativo, pressões sociais, opinião pública, entre outros elementos.

Capella demonstra ainda, conforme esquema abaixo, uma síntese do modelo de Múltiplos Fluxos:

Esquema 1 - Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon



Fonte: Capella, 2007, p. 32

A convergência desses três fluxos abre as chamadas janelas de oportunidade (*policy windows*). É nesse momento que os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), indivíduos ou grupos com capacidade de mobilização, conseguem inserir suas propostas na agenda estatal. Esse modelo é particularmente útil para explicar por que determinadas

questões entram na agenda, enquanto outras permanecem invisibilizadas, tema central quando analisamos a entrada da questão racial nas políticas públicas brasileiras.

Outra vertente destacada é o Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993). Essa perspectiva desafia a ideia de mudanças incrementais e contínuas, destacando que as políticas públicas seguem padrões de longa estabilidade interrompidos por mudanças rápidas e profundas, os períodos de pontuação.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado surge como uma explicação tanto para mudanças rápidas na agenda governamental, quanto para períodos de estabilidade: os monopólios são capazes de manter o equilíbrio e inibir mudanças por longos períodos de tempo (feedback negativo) e, por outro lado, quando monopólios se desestruturam, abrindo espaço para novos entendimentos e novos atores, observa-se mudanças rápidas na agenda (feedback positivo) (Capella, 2018, p. 55).

Para esses autores, sistemas políticos tendem a se manter estáveis devido a monopólios de políticas, estruturas de poder consolidadas e interpretações dominantes sobre os problemas. Todavia, novas ideias, atores emergentes, mudanças de humor social ou crises podem romper esses monopólios, produzindo feedback positivo, deslocamento de atenção e reconfigurações abruptas da agenda.

Capella (2015) destaca dois processos fundamentais para explicar essas mudanças: mimetização (efeito cascata social), pela qual atores passam a copiar comportamentos e interpretações de outros grupos e deslocamento de atenção, decorrente da impossibilidade de considerar simultaneamente todas as dimensões de uma questão. Afirmar também que nos anos 2010 as agendas e a dinâmica das políticas públicas entram em perspectiva comparada, ou seja, ocorrem investigações sobre o processo de mudanças em políticas públicas nas variadas realidades nacionais. Estudos atuais procuram movimentações na agenda, novas ideias, problemas e formas de como as diferentes dinâmicas globalizaram-se.

Esta análise comparada das agendas de diferentes países, ainda está em desenvolvimento e enfrenta uma série de desafios, mas que aos poucos estão apontando para teorias e metodologias diferenciadas.

Políticas públicas raciais

A trajetória das políticas públicas raciais no Brasil está profundamente marcada pela herança de quase quatro séculos de escravidão e pela

completa ausência de medidas de integração social após a abolição. A Lei Áurea, assinada em 13 de maio de 1888, extinguiu formalmente o regime escravagista, mas não garantiu à população negra condições mínimas de cidadania, como acesso à terra, à educação, ao trabalho digno ou à proteção social. Longe de representar um ato de benevolência ou ruptura efetiva com a ordem escravocrata, a abolição ocorreu sem políticas reparatórias ou estruturantes, reproduzindo um processo que autores como Moura (2014) e Gonzalez (2022) caracterizam como inacabado, conservador e excludente, por manter intactas as bases econômicas e raciais da desigualdade.

Em vez de propor programas de inclusão, o Estado brasileiro devolveu aos escravizados sua liberdade, mas sem meios de sobrevivência, naturalizando a marginalização e reforçando o mito da integração pacífica entre negros e brancos. Como apontam Munanga (1999) e Almeida (2018), a ausência de políticas pós-abolição não foi um descuido administrativo, mas parte de um projeto racial de Estado, que garantiu a continuidade das hierarquias coloniais e inviabilizou o acesso da população negra aos direitos civis, sociais e políticos que deveriam acompanhar a liberdade formal. Essa omissão estruturante, conforme analisa Fernandes (2008), consolidou um processo de exclusão acumulativa e produz o que muitos autores denominam abolição inconclusa, perpetuando desigualdades históricas.

Durante o século XX, especialmente entre as décadas de 1930 e 1980, prevaleceu a ideologia da democracia racial, criticamente desmontada por autores como Carneiro (2011), Munanga (1999) e Gonzalez (2022), que demonstraram como o mito da harmonia entre as raças serviu para ocultar o racismo cotidiano, institucional e estrutural. Somente no processo de redemocratização, a partir de 1985, o movimento negro conseguiu inserir suas reivindicações de maneira mais efetiva na pauta estatal, participando de conselhos, conferências e grupos de trabalho.

Esse processo culminou na Constituição Federal de 1988, marco decisivo na institucionalização da agenda racial, coincidentemente aprovada no ano do centenário da abolição. Pela primeira vez, o racismo foi tipificado como crime inafiançável e imprescritível, como também determinou, entre seus objetivos fundamentais, a promoção do bem de todos.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; (Brasil, 1988).

Esses dispositivos criaram a base jurídica necessária para posteriores políticas de promoção da igualdade racial. Pouco depois, foi aprovada a Lei 7.716/1989 (Lei Caó), que em seu Art. 1º determina que “serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. A lei se tornou um divisor de águas por estabelecer penalidades claras para práticas discriminatórias, reforçando a responsabilidade penal e moral do Estado diante da questão racial.

A partir dos anos 1990, as discussões sobre igualdade racial passaram a ocupar espaços mais estruturados na agenda pública brasileira. Esse movimento foi impulsionado tanto pela atuação histórica do movimento negro quanto pela abertura política da redemocratização, que fortaleceu mecanismos de participação e pressão social. Em 1996, o governo federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI–População Negra), iniciativa que marcou o início de uma abordagem mais sistemática e coordenada sobre a temática racial no interior do Estado brasileiro. A criação desse grupo indicava uma mudança gradual na forma como o Estado reconhecia a questão racial: de um problema historicamente invisibilizado para um tema que começava a demandar respostas institucionais articuladas. Entretanto, foi no início dos anos 2000 que o Brasil intensificou sua atuação. A participação do país na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em Durban (2001), desencadeou compromissos internacionais que impulsionaram políticas internas amplas e estruturadas (Carneiro, 2011).

Nesse contexto, ações afirmativas emergiram como instrumentos centrais. Em 2002, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

implementou o pioneiro sistema de cotas raciais, destinando 40% de suas vagas a estudantes negros. A iniciativa catalisou um movimento nacional que, anos depois, resultou na legislação federal de cotas.

O ano de 2003 representa um marco com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão articulador de políticas interministeriais; instituiu-se oficialmente o Dia Nacional da Consciência Negra (20 de novembro); e sancionou-se a Lei 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana na educação básica. A Lei 10.639/2003 é considerada uma das mais importantes conquistas do movimento negro contemporâneo, ao romper com a invisibilização curricular e exigir que a escola brasileira enfrente o racismo por meio da educação. Para orientar sua implementação, o Conselho Nacional de Educação aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais, homologadas pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 2004, que estabelecem três princípios basilares: consciência política e histórica da diversidade, fortalecimento de identidades e direitos e ações educativas de combate ao racismo.

A partir desse período, diversas políticas complementares foram sendo institucionalizadas. Em 2003, o governo também editou o Decreto 4.887, que regulamenta os procedimentos de identificação, reconhecimento e titulação de terras quilombolas, atendendo a uma reivindicação histórica dessas comunidades. Em 2004, o Programa Brasil Quilombola ampliou ações integradas nas áreas de infraestrutura, cidadania, educação e saúde nas comunidades quilombolas, articulando ministérios e governos estaduais e municipais.

Em 2007, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que inclui comunidades quilombolas e de matriz africana, reconhecendo saberes tradicionais e formas específicas de organização social e territorial. Em 2009, dois instrumentos ampliaram a transversalidade das políticas raciais: o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR), que sistematiza metas intersetoriais e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), que reconhece o racismo como determinante social da saúde e estabelece diretrizes para reduzir desigualdades no SUS.

Em 2010, a Lei 12.288 instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, consolidando princípios, direitos, mecanismos de gestão e instrumentos de participação. Entre suas inovações está a criação do Sistema Nacional de

Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), regulamentado pelo Decreto 8.136/2013, que articula União, estados e municípios no enfrentamento ao racismo. No ano de 2011, o Rio Grande do Sul aprovou seu Estatuto Estadual da Igualdade Racial (Lei 13.694/2011), fortalecendo a institucionalidade das políticas no estado.

No âmbito da educação, destacam-se também as Resoluções CNE/CEB nº 05 e nº 08, ambas de 2012, que estabeleceram diretrizes para a Educação Escolar Indígena e Quilombola, refletindo a diversidade étnica do país e ampliando a abordagem curricular. Em 2012, ocorreu uma das conquistas mais importantes no campo do ensino superior: a aprovação da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas), após decisão unânime do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucionais as ações afirmativas. A lei determina que 50% das vagas das universidades federais e institutos federais sejam reservadas a estudantes oriundos de escolas públicas, com recorte de renda e recorte racial. Em 2014, a Lei 12.990 estendeu as cotas ao serviço público federal, reservando 20% das vagas para pessoas negras. Também em 2014, o Rio Grande do Sul instituiu o Pacto Estadual pelo Fim do Racismo Institucional, que articula os três poderes e órgãos auxiliares para identificar e enfrentar práticas discriminatórias na administração pública, dialogando com o conceito de racismo institucional sistematizado por Almeida (2019, p.26), de que o racismo institucional é “resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na raça”.

Nos anos posteriores, o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), o Plano Estadual de Educação do RS (Lei 14.705/2015) e a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017, reforçaram a transversalidade da educação das relações étnico-raciais ao integrarem competências relacionadas à diversidade, à empatia, ao respeito às diferenças e aos direitos humanos. Somam-se a esse processo políticas mais recentes, como o Plano Juventude Viva (2012), voltado à redução da violência letal entre jovens negros; a Política Nacional para Comunidades Tradicionais de Matriz Africana (2015) e legislações de enfrentamento ao racismo no esporte e em ambientes institucionais.

Assim, a ampliação das políticas públicas raciais no Brasil revela uma crescente institucionalização da pauta, ainda que permeada por avanços e retrocessos. O conjunto de leis, programas e diretrizes aqui apresentados demonstra que a agenda racial adentrou de forma consistente o campo das

políticas públicas, resultado de intensa mobilização social e de um longo processo de disputa por reconhecimento, direitos e reparação histórica.

A educação ocupa lugar central nessa trajetória, pois, ao promover conhecimentos e valores antirracistas, contribui para desconstruir estigmas, afirmar identidades e combater o racismo estrutural e institucional que atravessa a sociedade brasileira. A escola, como espaço de socialização e formação humana, desempenha papel central nesse processo. Como destaca Gomes (2017), a educação antirracista exige transformar práticas, currículos, relações e discursos, para que estudantes compreendam a diversidade étnico-racial brasileira, reconheçam sua ancestralidade e combatam as múltiplas faces do racismo.

Com isso, observa-se que, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro passou a consolidar um conjunto expressivo de marcos legais, programas, ações afirmativas e instituições voltadas à promoção da igualdade racial. Esses avanços, no entanto, convivem com desafios importantes na implementação, monitoramento e financiamento das políticas públicas raciais, contradições que serão analisadas adiante, especialmente a partir da perspectiva de formação de agenda.

Questão étnico-racial na agenda governamental

A entrada da questão étnico-racial na agenda governamental brasileira é resultado de um processo histórico complexo, marcado por disputas simbólicas, movimentos sociais, pressões políticas e reconfigurações institucionais. Trata-se, portanto, de um exemplo paradigmático de como temas inicialmente invisibilizados ou marginalizados podem, por meio de intensa mobilização social, alcançar o status de políticas públicas de Estado, sustentadas por dispositivos constitucionais, leis, decretos e diretrizes que ultrapassam governos específicos.

Para que as políticas raciais atingissem esse nível de institucionalização, foi necessária uma longa trajetória de definição do problema, disputa interpretativa, mobilização social e convergência entre atores sociais e estatais, percorrendo as etapas clássicas do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse processo envolveu não apenas o reconhecimento do racismo como elemento estruturante das desigualdades brasileiras, mas também a compreensão de que a população negra sofreu, e segue sofrendo, discriminações cumulativas decorrentes de quase quatro

séculos de escravização e de uma abolição marcada pelo abandono e pela falta de políticas de reparação.

Ao ingressarem na agenda, as políticas raciais assumem diferentes formatos. Do ponto de vista tipológico, podem ser classificadas como políticas distributivas, uma vez que se destinam a um grupo historicamente excluído, visando equalizar oportunidades e promover direitos negados. Também assumem caráter redistributivo, especialmente no caso das ações afirmativas e das cotas raciais, que realocam recursos, espaços institucionais e oportunidades acadêmicas e profissionais, antes concentradas majoritariamente entre os brancos. Nesse sentido, dialogam com a formulação de Lowi e com a interpretação de Souza (2006), que destaca o caráter político dessas classificações.

As desigualdades raciais foram percebidas pelo Estado desde o pós-abolição, entretanto, durante décadas, permaneceram como problemas não reconhecidos, não priorizados ou deliberadamente ocultados. A ausência de políticas de integração como a reforma agrária, acesso à educação, moradia digna, emprego qualificado, consolidou o que Fernandes (2008) chamou de preconceito de cor, impactando simultaneamente em todos os aspectos da vida do negro.

Durante a Primeira República e boa parte do século XX, a população negra organizou formas próprias de resistência através de clubes sociais, recreativos e literários, sociedades de auxílio mútuo, organizações culturais, jornais e associações políticas. Essas instituições foram fundamentais para preservar identidades, formar lideranças e construir repertórios de reivindicação que, mais tarde, seriam mobilizados nos movimentos negros contemporâneos.

Todavia, até a década de 1970, o tema permanecia fora da agenda governamental e, muitas vezes, até mesmo da agenda pública, devido ao mito da democracia racial, ao autoritarismo estatal e à repressão dos movimentos sociais. A ditadura militar (1964-1985) intensificou essa repressão, dificultando ainda mais a emergência pública do tema. Mesmo assim, em 1978, nasce o Movimento Negro Unificado (MNU), que denunciou abertamente o genocídio da juventude negra, o racismo institucional e a farsa da democracia racial. Esse marco é amplamente reconhecido como o início da modernização do movimento negro no Brasil (González, 2022).

Com a redemocratização, a partir de 1985, a questão racial ganha força no debate público. Mobilizações em praças, universidades, imprensa

alternativa, conferências estaduais e o fortalecimento de organizações negras, contribuíram para que o tema migrasse para a agenda sistêmica, nos termos de Cobb e Elder (1972). A Constituição de 1988 consolidou parte dessas reivindicações, tipificando o racismo como crime e estabelecendo princípios fundamentais de promoção da igualdade. Esse momento, representou uma mudança decisiva no fluxo de problemas, conforme o modelo de Kingdon (1984). A desigualdade racial, antes naturalizada, passou a ser compreendida como um problema social construído politicamente, comprovado por indicadores, pesquisas e denúncias.

A partir dos anos 1990 e especialmente dos anos 2000, observa-se um movimento claro de ascensão das questões raciais para a agenda governamental. Esse processo foi impulsionado pela atuação do movimento negro, pela produção acadêmica crítica (Munanga, Gonzalez, Gomes, Carneiro, Almeida), pela pressão internacional, como a Conferência de Durban (2001) e pela formação de redes de *advocacy*.

Nesse período, o fluxo político se torna decisivo. A redemocratização, a abertura institucional, a emergência de coalizões governamentais sensíveis ao tema e a presença de lideranças negras em espaços de decisão criaram janelas de oportunidade fundamentais. Empreendedores de políticas, ativistas, pesquisadores, parlamentares e gestores públicos, foram capazes de articular propostas, produzir diagnósticos e construir soluções viáveis.

No fluxo de soluções, surgiram as bases para formulações como a Lei 10.639/2003 (História e Cultura Afro-Brasileira e Africana), a criação da SEPPIR (2003), o Decreto 4.887 (2003) sobre terras quilombolas, o Estatuto da Igualdade Racial (2010), o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2013), a Política de Saúde da População Negra (2009) e as Políticas de Cotas (2002-2014).

Essas políticas só se consolidaram porque houve convergência entre problemas evidenciados, propostas articuladas e contexto político favorável, como proposto pelo Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. A entrada definitiva da questão racial na agenda decisória, conforme descrevem Cobb e Elder, e posteriormente Kingdon, ocorreu quando três elementos convergiram:

No fluxo de problemas: reconhecimento explícito do racismo, dados sobre desigualdade racial (IBGE, IPEA, PNAD), denúncias de discriminação religiosa, violência policial, desigualdade educacional e precarização do trabalho e evidências de racismo institucional. No fluxo de políticas: formulação de leis e programas, acúmulo de pesquisas

acadêmicas, difusão de propostas como cotas, diretrizes curriculares, políticas quilombolas e programas intersetoriais. No fluxo político: pressão contínua do movimento negro, apoio popular crescente, redemocratização e ampliação dos direitos, compromissos internacionais e criação de instâncias governamentais especializadas.

A convergência desses três fluxos abriu “janelas de oportunidade” que permitiram que a pauta da igualdade racial transitasse da agenda sistêmica para a agenda governamental e, finalmente, para a agenda decisória, tornando-se políticas consolidadas de Estado, como analisado anteriormente.

O fato de as políticas raciais terem alcançado o status de políticas de Estado não significa ausência de conflitos ou retrocessos. Como mostram autores como Carneiro (2000) e Almeida (2019), a disputa em torno da questão racial é contínua, pois envolve interesses econômicos, concepções ideológicas, resistências simbólicas e estruturas profundas de poder. Entretanto, a criação de bases normativas, Constituição, Estatuto da Igualdade Racial, diretrizes curriculares e as cotas conferem maior proteção institucional e durabilidade às políticas. Assim, as políticas raciais representam um dos exemplos mais significativos de como um tema historicamente invisibilizado pode, por meio de intensa mobilização social, pressão internacional e acúmulo de conhecimento, consolidar-se como pauta essencial da agenda pública brasileira.

Implementação das políticas públicas raciais

A implementação é considerada uma das fases mais desafiadoras e decisivas das políticas públicas. Embora a entrada da questão étnico-racial na agenda governamental represente um avanço significativo, o sucesso das políticas depende diretamente de sua execução concreta. Como afirmam Souza (2006) e Lotta (2019) a implementação é um processo permeado por incertezas, disputas, falhas de coordenação e múltiplas interpretações, podendo transformar, ou até esvaziar, os objetivos originalmente formulados.

No campo das políticas raciais, essa complexidade se intensifica, pois envolve enfrentar não apenas desafios administrativos, mas também estruturas históricas de racismo institucional, preconceitos arraigados, disputas ideológicas e resistências simbólicas. Assim, compreender a

implementação das políticas raciais exige articular elementos políticos, culturais, pedagógicos, institucionais e socioeconômicos.

Souza (2006) e Lotta (2019) defendem que a implementação não deve ser vista como etapa neutra ou meramente técnica, mas como uma verdadeira arena política, onde diferentes atores, burocratas, gestores, movimentos sociais, conselhos, escolas e universidades, reinterpretam, adaptam ou resistem às políticas. No caso das políticas raciais, isso se torna evidente quando observamos que a existência da lei não garante sua aplicação, a implementação varia entre estados, municípios e instituições, há divergências sobre prioridades, recursos e métodos ou a cultura institucional pode favorecer ou bloquear mudanças. A efetivação depende, portanto, de articulação federativa, financiamento, formação continuada, fiscalização, pressão social e monitoramento, aspectos muitas vezes frágeis no Brasil.

Um dos conceitos mais valiosos para compreender a implementação é o de burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), desenvolvido por Lipsky (2010), citado por Lotta (2019). Esses atores, profissionais, professores, diretores, coordenadores pedagógicos, assistentes sociais, policiais, profissionais de saúde, têm grande autonomia no cotidiano e influenciam diretamente a forma como a política se concretiza.

No caso das políticas raciais, isso significa que o professor interpreta e decide como vai trabalhar os conteúdos da Lei 10.639/2003, o gestor escolar decide a forma como insere a temática no projeto político-pedagógico, o Conselho Municipal de Educação acompanha (ou não) o cumprimento das diretrizes, o técnico da secretaria decide sobre formação docente, materiais e recursos, o servidor da saúde aplica conforme seus critérios as diretrizes da PNSIPN, o servidor da assistência social acolhe ou ignora discriminações raciais.

O cotidiano de trabalho dos burocratas de nível de rua é marcado por diversas situações imprevisíveis em que, no contato com usuários, eles precisam tomar importantes decisões sobre as políticas públicas e sobre a vida dessas pessoas. Eles tomam essas decisões utilizando sua discricionariedade na interação concreta com usuários (Lotta, 2019 p. 23-24).

Assim, os burocratas não apenas executam políticas: eles as produzem ou ignoram, com suas escolhas, resistências e interpretações.

Essa é uma dimensão sensível quando se trata de políticas antirracistas, pois envolve enfrentar preconceitos, desconhecimentos,

lacunas de formação e resistências históricas. Estudos de Gomes (2017) e Carneiro (2011) mostram que grande parte das barreiras à implementação da educação das relações étnico-raciais está localizada justamente no cotidiano das instituições.

A teoria do racismo institucional, estudada por Almeida (2019), Carneiro (2011) e Gonzalez (2022), é fundamental para compreender por que políticas racialmente orientadas enfrentam tantas dificuldades de execução. Não se trata apenas de falhas técnicas ou administrativas, mas de padrões organizacionais que reproduzem desigualdades, protocolos que normalizam práticas discriminatórias, currículos que invisibilizam saberes afro-brasileiros, processos seletivos e concursos que não garantem diversidade, resistências culturais à transformação pedagógica, discursos negacionistas que contestam políticas afirmativas, entre outros.

Esses elementos influenciam diretamente a implementação. Assim, apesar dos avanços normativos, parte das políticas raciais enfrenta boicotes institucionais, resistências veladas, redução de recursos, falta de formação e descontinuidade entre governos.

A implementação da Lei 10.639/2003 é o caso exemplar para compreender o cenário brasileiro. Gomes (2012) demonstra que muitas escolas não incorporam plenamente o conteúdo da lei, parte dos professores não recebeu formação adequada, gestores escolares têm dificuldades de incluir a temática no Projeto Político Pedagógico, práticas pedagógicas ainda são pontuais e dependem de professores sensíveis ao tema, existe forte desigualdade entre redes municipais e estaduais, e entre regiões, há escassez de materiais didáticos, bibliografias e recursos formativos, resistências ideológicas dificultam abordagens críticas e antirracistas. Conforme Gomes (2012), a implementação exige mais do que normas: exige mudanças culturais profundas, desconstrução de representações negativas e revisão do currículo escolar.

Políticas raciais só se consolidam quando há mecanismos de monitoramento e controle social. Conselhos, conferências, ouvidorias, comitês e observatórios são instâncias essenciais para garantir transparência, continuidade das políticas, participação dos movimentos sociais, revisão de indicadores, correção de falhas e enfrentamento de retrocessos. O movimento negro, desde os clubes sociais do pós-abolição até organizações contemporâneas, exerce papel central como ator de fiscalização, proposição e denúncia.

Mesmo com todos os desafios, a implementação é também um espaço de criação, resistência e inovação. Há exemplos de escolas que se tornaram referência no ensino da cultura afro-brasileira, como o Rio Grande do Sul que implantou em 2025 duas escolas como Modelo de Escola Referência Antirracista, assim como há universidades que ampliaram políticas afirmativas, comunidades quilombolas que consolidaram políticas territoriais, municípios que aderiram ao SINAPIR e estruturaram comitês próprios, secretarias que criaram programas de formação continuada, projetos culturais e educativos premiados nacionalmente.

Essas experiências mostram que a implementação das políticas raciais, embora difícil, é possível, transformadora e necessária. Ela depende de vontade política, formação de profissionais, articulação intersetorial, recursos adequados e, sobretudo, da atuação incansável do movimento negro.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permitiu responder ao problema de pesquisa, de como a questão étnico-racial foi inserida na agenda das políticas públicas brasileiras e de que maneira suas trajetórias, disputas e desafios de implementação revelam os limites e potencialidades da ação estatal no enfrentamento das desigualdades raciais. Ao articular marcos legais, teorias de formação de agenda e processos de implementação, foi possível demonstrar que a pauta racial não ingressou na agenda governamental de forma espontânea, mas como resultado de mobilizações sociais, disputas políticas e mudanças institucionais acumuladas ao longo de décadas.

O primeiro objetivo específico, relativo à compreensão dos fundamentos teóricos da agenda, apresentou os principais modelos que explicam como problemas são selecionados, priorizados e transformados em ação pública. Os aportes de Cobb e Elder, Kingdon e Baumgartner e Jones mostraram-se fundamentais para compreender a dinâmica da agenda racial. O segundo objetivo, referente à trajetória histórica e normativa das políticas raciais, evidenciou o mapeamento de legislações, programas e instituições que constituem a política racial brasileira desde a redemocratização. O terceiro objetivo, que buscava analisar a construção da pauta racial como problema público, demonstrou a convergência entre demandas sociais, propostas viáveis e contextos políticos favoráveis,

confirmando o papel decisivo do movimento negro na abertura de janelas de oportunidade. Por fim, o quarto objetivo, que tratou dos desafios de implementação, e examinou a atuação dos burocratas de nível de rua, a presença do racismo institucional e as assimetrias federativas que influenciam a efetividade das políticas raciais.

Os resultados apontam que a institucionalização da agenda racial como política de Estado confirma a interpretação teórica de que mudanças em agendas dependem de pressões sociais, formulações técnicas consistentes e ambientes políticos receptivos. Ao mesmo tempo, evidencia-se que a presença da pauta racial na agenda não garante sua completa implementação, pois o racismo estrutural e as resistências institucionais ainda impõem limites significativos à efetividade das políticas de igualdade racial.

A partir dessas conclusões, algumas recomendações podem ser destacadas, como ampliar investimentos em formação continuada para profissionais da educação, saúde e assistência social, fortalecer mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas raciais, em especial nos municípios, assegurar estabilidade institucional e orçamentária às políticas de igualdade racial e estimular maior participação social por meio de conselhos, conferências e instâncias de controle democrático.

Como sugestões para pesquisas futuras, ressaltam-se a necessidade de estudos empíricos sobre a implementação da Lei 10.639/2003 em diferentes contextos regionais; análises comparadas entre estados e municípios sobre adesão ao SINAPIR; investigações sobre impactos concretos das ações afirmativas e pesquisas que articulem políticas raciais, desigualdades interseccionais e governança pública.

Conclui-se, portanto, que a questão étnico-racial constitui hoje uma agenda estratégica para o Estado brasileiro, resultado de décadas de mobilização e disputas. Deverá permanecer como desafio central nos próximos anos, pois envolve atualizar políticas, ampliar recursos, fortalecer capacidades institucionais e, sobretudo, transformar práticas e mentalidades. A continuidade dessa agenda é indispensável para que o país avance na construção de uma democracia substantiva, plural e comprometida com a justiça social, o reconhecimento e a promoção da igualdade racial.

Referências

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação e titulação das terras quilombolas.

BRASIL. **Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013**. Regulamenta o SINAPIR.

BRASIL, Felipe G. CAPELLA, A. C. N. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas Públicas. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**. v. 24, n. 2, p. 4-17, Jul-dez. 2015. Disponível em: <https://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.24211> Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a LDB para incluir o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.

BRASIL. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008**. Inclui a temática indígena no currículo.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas instituições federais de educação superior (Lei de Cotas).

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Reserva de vagas para negros nos concursos públicos federais.

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Institui o plano nacional de educação.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional De Educação. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana**. Parecer CNE/CP n. 003/2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional De Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

BRASIL. **Política nacional de saúde integral da população negra**.

Portaria nº 992/2009.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M.; Marques, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, A.C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **RAP - Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov.-dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7d-nybYgTn7HYL/?lang=pt#>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CARNEIRO, S. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Globo, 2008.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

GOMES, Nilma Lino. **Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei no 10.639/03**, Brasília: MEC; Unesco, 2012.

GONZALEZ, Lélia. HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*. LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019, p. 11-38. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162> Acesso em: 15 mai. 2024.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. 2.ed. São Paulo: Anita, 2014.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração e plano de ação de Durban**. Conferência Mundial contra o Racismo, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. **Plano estadual de implementação das DCN's para ERER e para o ensino das**

histórias e das culturas afro-brasileiras, africanas e dos povos indígenas. Porto Alegre: SEDUC, 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Porto Alegre, Sociologia, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2024.

O PLANO DIRETOR NA AGENDA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE MÚLTIPLOS FLUXOS E EQUILÍBRIO INTERROMPIDO NO CASO DE ROQUE GONZALES - RS

Josnei Machry Weber
Ivann Carlos Lago

Introdução

O planejamento urbano no Brasil ganhou centralidade a partir da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que consolidou o Plano Diretor Participativo (PDP) como instrumento obrigatório e estruturante da política urbana em diversos municípios. Contudo, importante ressaltar, ainda que a legislação represente um marco na democratização da gestão territorial, sua efetivação prática encontra desafios significativos, particularmente em cidades de pequeno porte, onde predominam limitações técnicas, financeiras e institucionais (Brasil, 2004). Nessas localidades, a elaboração e implementação dos planos tendem a ser marcadas por descontinuidades administrativas, baixa capacidade estatal e escassa mobilização social (Bandeira, 1999; Rua, 2009).

Compreender como e por que o PDP entra – ou não – na agenda governamental desses municípios é fundamental para avaliar a efetividade da política urbana brasileira. Este artigo parte dessa premissa e busca analisar o caso do município de Roque Gonzales-RS, cuja trajetória de planejamento urbano combina pioneirismo e descontinuidade. Desde a aprovação de um plano técnico em 1978 até a recente formulação participativa em 2020, passando por uma tentativa frustrada em 2015, o caso revela períodos prolongados de estabilidade institucional alternados por momentos de ativação decisória, oferecendo um campo fértil para aplicação de modelos teóricos de análise de políticas públicas.

Diante desse contexto, o presente estudo tem por objetivo investigar em que medida os modelos dos Múltiplos Fluxos (MMP), de John Kingdon, e do Equilíbrio Interrompido (MEI), de Baumgartner e Jones, podem ser utilizados para explicar a entrada e a não-entrada do Plano Diretor na agenda política do município de Roque Gonzales em diferentes momentos de sua história. A proposta analítica parte da observação de uma trajetória marcada por longos períodos de estabilidade institucional intercalados com episódios pontuais de mudança, buscando compreender se e como esses modelos ajudam a iluminar os mecanismos e condições que possibilitaram tais inflexões, bem como as lacunas deixadas pelo silêncio institucional.

Do ponto de vista metodológico, este estudo adota uma abordagem qualitativa e descritivo-analítica, baseada em pesquisa documental e revisão bibliográfica. As fontes empíricas incluem legislações municipais e federais, relatórios técnicos (especialmente o Relatório NeoCorp, 2014), registros institucionais da Prefeitura de Roque Gonzales, além de notícias e entrevistas veiculadas em meios de comunicação locais, utilizadas como evidências complementares para reconstrução da trajetória decisória. A análise foi orientada pela aplicação comparativa dos modelos de Múltiplos Fluxos (Kingdon) e do Equilíbrio Interrompido (Baumgartner e Jones), buscando identificar, ao longo da periodização histórica (1978–2025), os momentos de abertura e fechamento da agenda municipal em torno do PDP. Essa triangulação entre teoria e empiria permitiu compreender como estruturas institucionais e conjunturas políticas específicas influenciaram a emergência e a interrupção do processo de planejamento urbano no município.

Políticas públicas e modelos de formação da agenda

As políticas públicas, enquanto campo de estudo relativamente recente, consolidaram-se como uma área de investigação fundamental para compreender não apenas da ação governamental, mas também de suas interações com a sociedade. Souza (2006) destaca que esse campo ganhou proeminência com as políticas restritivas de gasto e as novas visões sobre o papel do Estado, que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra. Inicialmente, diz a autora, nos Estados Unidos, o foco recaiu sobre a ação dos governos de maneira pragmática e aplicada, ao passo que, na Europa, a análise se concentrou de modo mais sistemático no Estado e em suas

instituições, compreendidas como estruturas mediadoras da ação pública (Souza, 2006).

De forma ampla, políticas públicas podem ser compreendidas como “aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”, conforme a clássica definição de Dye (1984 *apud* Souza, 2006, p. 24), a qual remete à seletividade intrínseca da ação estatal. Rua (2009), por sua vez, amplia essa concepção ao defini-la como um fluxo contínuo e interdependente de decisões públicas, orientado ora à manutenção de equilíbrios sociais, ora à indução de desequilíbrios intencionais, com vistas à transformação de determinada realidade. Tais decisões, longe de serem neutras ou isoladas, envolvem uma complexa articulação entre atores, normas, instituições e processos que, em conjunto, moldam as formas pelas quais o Estado intervém no tecido social.

Para analisar esse fenômeno em sua complexidade, diversos modelos analíticos desenvolvidos ao longo das últimas décadas, foram concebidos com o intuito de sistematizar suas etapas e dinâmicas. Entre eles, um dos mais difundidos é o modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)¹, o qual, embora reconheça a interdependência entre as etapas, propõe um entendimento no qual as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por “etapas, num ciclo político que se repete” (Araujo; Rodrigues, 2017). Conforme Trevisan e Van Bellen (2008, p. 531), as etapas mais comumente reconhecidas nesse modelo compreendem a formulação, a implementação e o controle dos impactos. Rua (2009), por outro lado, detalha o ciclo em etapas como identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção ou sucessão da política. Ainda que frequentemente criticado, sobretudo por sua suposta linearidade excessiva, o modelo do ciclo mantém-se como um referencial heurístico valioso, utilizado para organizar e estruturar a análise dos processos decisórios (Souza, 2006).

A formação da agenda (*agenda-setting*) circunscreve-se na etapa inicial e, ao mesmo tempo, crucial do ciclo, isto é, o processo pelo qual

1 Cumpre salientar que a análise de políticas públicas ultrapassa os limites estabelecidos por essa abordagem cíclica. Correntes teóricas como o neoinstitucionalismo - abordagem que ganhou destaque nas últimas décadas - passaram a enfatizar o papel das instituições, entendidas tanto como normas formais quanto como práticas informais, na conformação e orientação das políticas públicas (Souza, 2006). Adicionalmente, outras vertentes analíticas vêm se dedicando a captar a diversidade de dinâmicas, processos e atores envolvidos, considerando a crescente complexidade, fluidez e interdependência que caracterizam a formulação e implementação das políticas contemporâneas.

um problema ou questão ganha atenção governamental – ou seja, passa a ser considerado como relevante pelas autoridades públicas – e como objeto digno de intervenção. Como destacam Kingdon (2003 *apud* Capella, 2020) e Capella (2018), a agenda é composta pelas questões que os atores governamentais e não governamentais dedicam atenção em um dado momento, sendo o primeiro passo necessário para a formulação e implementação de políticas públicas (Capella, 2018, p. 29-30). Contudo, esse processo é fundamentalmente competitivo, dado que múltiplos problemas disputam um espaço limitado na atenção dos decisores públicos, cuja capacidade de resposta é frequentemente condicionada por restrições políticas, institucionais, técnicas e financeiras (Capella, 2020). Essa competição por atenção torna-se particularmente acirrada em contextos de pequenos municípios, onde a escassez de recursos técnicos e financeiros pode restringir ainda mais o número de problemas que efetivamente entram na agenda governamental. Portanto, entender como e por que alguns temas ascendem à condição de prioridades governamentais, enquanto inúmeros outros são sistematicamente negligenciados, é uma questão central para a ciência política e a administração pública.

Nesse sentido, a contribuição teórica de Cobb e Elder (1972 *apud* Capella, 2018, p. 28) oferece uma lente analítica valiosa ao distinguir diferentes níveis de agenda – pública, da mídia e institucional – ao evidenciar os filtros que operam entre elas. A *agenda pública ou sistêmica* compreende o conjunto de questões que a comunidade política reconhece como legítimas e relevantes para a ação estatal, enquanto a *agenda da mídia* influencia e reflete as preocupações que ganham visibilidade nos meios de comunicação. Já a *agenda institucional, ou governamental*, é formada pelos temas formalmente incorporados à pauta das decisões públicas. Os autores destacam que apenas uma fração dos problemas presentes na agenda sistêmica consegue ser considerada seriamente pelas instituições governamentais, revelando um processo seletivo profundamente influenciado por interesses de grupos dominantes, pela capacidade de mobilização social e pelos limites estruturais do Estado. Tal perspectiva é especialmente pertinente no contexto dos pequenos municípios, onde a assimetria de poder e a carência de recursos acentuam ainda mais a distância entre as demandas sociais e as respostas institucionais. O desafio, portanto, para qualquer ator ou grupo que proponha uma política pública, reside em conseguir deslocar uma questão da agenda sistêmica para a agenda institucional, superando os obstáculos impostos pelas disputas de poder, pelas limitações institucionais e pela seletividade política. É nesse ponto

que os modelos teóricos de formação da agenda se tornam fundamentais, ao oferecerem interpretações sobre os mecanismos, condições e dinâmicas que possibilitam tal transição. Na sequência, serão analisados dois dos modelos mais influentes nesse campo: o *Modelo dos Múltiplos Fluxos* e o *Modelo do Equilíbrio Interrompido*.

Modelo de múltiplos fluxos

O Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), concebido por John Kingdon em sua obra de referência “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” (1984), consolidou-se como uma das interpretações teóricas mais influentes para a elucidação dos mecanismos que regem a formação da agenda e a subsequente formulação de políticas públicas. Distanciando-se, de maneira deliberada, das abordagens de cunho racional e sequencial – tantas vezes associadas a modelos decisórios lineares –, essa proposta teórica bebe na fonte do célebre “modelo da lata de lixo” (*garbage can model*), arquitetado por Cohen, March e Olsen, os quais, ao descreverem o ambiente organizacional, cunharam a expressão “anarquia organizada” (1972 *apud* Capella, 2018, p. 39). Neste universo analítico, marcado por fluxos descontínuos e contingências, a ambiguidade ocupa posição de destaque, perpassando não apenas a identificação dos problemas e das alternativas disponíveis, mas também o entendimento acerca do papel desempenhado, em cada conjuntura, pelos atores políticos e institucionais envolvidos no processo (Zahariadis, 2003 *apud* Capella, 2018, p. 48). A ambiguidade, característica estrutural do modelo, não apenas confunde fronteiras entre problemas e soluções, mas também permite interpretações concorrentes, favorecendo múltiplas leituras e estratégias de enquadramento por parte dos atores políticos.

Kingdon, explica Capella (2018), postula que a agenda governamental se constitui a partir da convergência de três fluxos independentes que operam simultaneamente no sistema político: o fluxo de problemas (*problem stream*), que diz respeito à percepção social e institucional das questões que exigem atenção; o fluxo de políticas públicas (*policy stream*), que engloba o repertório de alternativas e soluções já disponíveis no universo técnico e burocrático; e o fluxo político (*political stream*), que se refere ao contexto institucional mais amplo, incluindo a correlação de forças entre os atores políticos, as mudanças de governo, a mobilização social e o humor da opinião pública. O modelo de Múltiplos Fluxos, portanto, concentra-se na análise dos estágios pré-decisórios

do processo de formulação de políticas públicas, evidenciando como a interação entre esses três fluxos cria janelas de oportunidade que permitem que determinados temas ascendam à agenda governamental.

O *fluxo de problemas* refere-se ao processo por meio do qual determinadas *condições* sociais, econômicas ou ambientais – isto é, estados de coisas que existem objetivamente na realidade, como pobreza, desemprego, violência urbana, déficit educacional, entre outras – passam a ser percebidas e definidas como *problemas* públicos que demandam ação governamental. Essa conversão de uma condição em problema não é automática nem decorre exclusivamente da gravidade do fenômeno, mas depende de processos sociais e políticos de interpretação e construção de sentido (Capella, 2018). Em outras palavras, uma condição só se torna um problema quando é enquadrada como tal por atores com capacidade de mobilização e visibilidade, e quando se insere em narrativas que geram pressão para que o governo atue (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 21). Essa problematização ocorre, geralmente, por meio de mecanismos como a divulgação de indicadores, que evidenciam deteriorações ou anomalias em padrões considerados normais; a ocorrência de eventos marcantes ou críticos, que funcionam como catalisadores de atenção; ou ainda, pelo *feedback* de políticas existentes, que revelam falhas, efeitos colaterais ou insuficiências de ações previamente adotadas. Assim, o fluxo de problemas é caracterizado por ser um cenário de ambiguidade e seletividade, no qual diferentes condições competem para serem reconhecidas como problemas legítimos na arena pública e, eventualmente, na agenda governamental (Capella, 2018).

O *fluxo de alternativas* – também denominado fluxo das soluções ou fluxo das políticas públicas – opera, segundo Kingdon (2011), de maneira amplamente independente dos demais fluxos. Trata-se de um “grande conjunto de ideias fluem no interior das comunidades” (*apud* Araújo; Rodrigues, 2017, p. 21). Kingdon (2003) o descreve como uma espécie de “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*), na qual ideias e soluções circulam em um ambiente de competição contínua, sendo constantemente geradas, testadas, ajustadas e re combinadas (*apud* Capella, 2018). Nesse caldo de ideias, apenas algumas propostas conseguem ganhar destaque e permanecer no debate decisório. Para isso, devem atender a critérios como viabilidade técnica, adequação a valores predominantes e capacidade de antecipar restrições futuras, sejam elas orçamentárias, institucionais ou políticas. Dessa forma, quando um problema é reconhecido como legítimo no fluxo de problemas, não é necessário conceber uma solução do zero,

pois já existe um repertório de alternativas previamente estruturado, pronto para ser mobilizado e incorporado à agenda institucional (Araújo; Rodrigues, 2017).

O *fluxo da política*, por fim, é constituído por elementos intrinsecamente vinculados ao ambiente político mais amplo, tais como o chamado “clima nacional” (*national mood*), as mudanças de governo – seja no Executivo, seja no Legislativo –, bem como as campanhas eleitorais e as pressões exercidas por grupos de interesse organizados. Trata-se de uma dinâmica marcada por negociações, barganhas e alianças estratégicas, nas quais três fatores centrais moldam a configuração da agenda: a percepção coletiva sobre determinadas questões, que pode impulsionar ou inibir sua promoção; o posicionamento de atores organizados, que sinaliza equilíbrio ou conflito no campo político; e as reconfigurações internas do aparato estatal, cujas trocas de liderança e composição institucional frequentemente alteram as condições de viabilidade para novas propostas (Capella, 2018, p. 42).

A chave do modelo dos múltiplos fluxos está no conceito de “janela de oportunidade” (*policy window*). Uma abertura conjuntural – mesmo que resumida a um momento fugaz – em que as condições são propícias para que uma questão seja levada à agenda decisória (passando de condição à problema). Essa janela se abre quando os três fluxos, que normalmente correm em paralelo, se encontram ou se acoplam. “Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda” (Capella, 2018, p. 43). A abertura pode ser desencadeada por eventos no fluxo de problemas (um desastre que clama por uma solução) ou no fluxo da política (a eleição de um novo governo com uma nova agenda).

Para que a janela de oportunidade seja aproveitada, a ação dos chamados empreendedores de políticas (*policy entrepreneur*) – indivíduos ou grupos estrategicamente posicionados no interior, ou nos arredores do processo decisório – desempenha papel fundamental ao viabilizar o acoplamento entre os fluxos a fim de que sejam explorados, com rapidez e precisão, esses raros momentos de convergência. Vale ressaltar, contudo, que essa convergência entre os fluxos não ocorre de forma automática: ela depende diretamente da iniciativa desses atores, que investem tempo, energia e reputação na promoção de propostas específicas e na articulação entre problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Os

empreendedores são indivíduos ou grupos (dentro ou fora do governo) dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação – para promover uma determinada proposta. Eles são os atores que percebem a abertura da janela de oportunidade e agem rapidamente para conectar o problema que eles defendem a uma solução viável do fluxo de alternativas, aproveitando o momento político favorável do fluxo da política (Capella, 2018; Araújo; Rodrigues, 2017). O sucesso, para Kingdon, é uma combinação de persistência, habilidade e, em grande medida, sorte, pois as janelas de oportunidade podem se fechar tão rapidamente quanto se abrem.

O Modelo dos Múltiplos Fluxos revela-se especialmente útil para analisar a entrada do plano diretor na agenda de pequenos municípios, ao evidenciar como problemas urbanos são reconhecidos, soluções técnicas são articuladas e condições políticas locais se alinham. A valorização da ambiguidade e do papel dos empreendedores de políticas permite compreender como, mesmo em contextos de baixa capacidade institucional, momentos oportunos podem ser aproveitados para impulsionar a formulação e revisão desses instrumentos de planejamento urbano.

Modelo do equilíbrio interrompido

O Modelo do Equilíbrio Interrompido (*Punctuated Equilibrium Theory*) – também chamado de modelo de equilíbrio pontuado –, desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), propõe uma abordagem que busca explicar tanto as continuidades (*stasis*) quanto as pontuações, descontinuidades ou rupturas abruptas (*punctuations*) nas políticas públicas. Os autores partem da observação de que as políticas públicas tendem a permanecer estáveis por longos períodos, com apenas ajustes marginais, mas, ocasionalmente, essas políticas passam por mudanças bruscas e profundas, que rompem com o padrão anterior (Capella, 2018). Essa alternância entre estabilidade prolongada e ruptura repentina é o que o modelo chama de equilíbrio pontuado (ou fluxo interrompido).

A teoria sustenta que o próprio sistema institucional pode gerar, ao longo do tempo, tanto ajustes graduais quanto mudanças significativas, a depender de como a atenção governamental é mobilizada. Para analisar esse fenômeno, os autores propõem uma metodologia que combina estudos qualitativos com análises quantitativas e longitudinais, permitindo observar padrões de mudança em políticas públicas ao longo de extensos períodos

históricos (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 24). O modelo é especialmente útil para compreender por que certas questões permanecem marginalizadas na agenda por anos, até que, subitamente, ganham destaque e desencadeiam reconfigurações profundas no processo decisório (Capella, 2018, p. 51), sendo, nesse processo, dois os conceitos fundamentais para compreender os períodos de estabilidade nas políticas públicas, também chamados de fases de equilíbrio ou estase: o monopólio da política (*policy monopoly*) e a imagem da política (*policy image*).

O monopólio da política refere-se a um arranjo institucional e ideológico que concentra o controle do processo decisório em uma área temática específica. Esse domínio é exercido por um subsistema político coeso, geralmente composto por agências governamentais, comissões legislativas e grupos de interesse beneficiados pela manutenção do *status quo* (Capella, 2018). A sustentação desse monopólio depende da consolidação de uma imagem dominante da política – isto é, uma narrativa amplamente aceita sobre a definição do problema e suas soluções legítimas – que reforça a autoridade dos atores estabelecidos e restringe a entrada de perspectivas alternativas. Enquanto essa configuração permanece inalterada, as decisões tendem a seguir uma lógica incremental, tecnocrática e de baixa visibilidade pública, com eventuais contestações rapidamente desarticuladas ou marginalizadas.

Essa estabilidade institucional é reforçada, ainda, por mecanismos de *feedback positivo*, que consolidam ainda mais o monopólio existente. Quando um grupo de interesse obtém êxito ao garantir um benefício – como subsídios, isenções ou proteção regulatória –, ele adquire novos recursos materiais, simbólicos e políticos que ampliam sua capacidade de influência sobre o processo decisório. Essa retroalimentação fortalece as estruturas e narrativas já dominantes, dificultando a entrada de novos atores e a reformulação do debate (Araújo; Rodrigues, 2017; Capella, 2018).

A ruptura do equilíbrio, ou pontuação, por outro lado, ocorre quando o monopólio da política – ou seja, o controle institucional e discursivo exercido por um grupo dominante – é “quebrado”, ao ser desafiado por grupos que conseguem reformular a imagem dominante de um problema e realocar o debate para novas arenas institucionais. Ao questionar a narrativa estabelecida, os “desafiantes” apresentam um novo enquadramento da política – por exemplo, transformando um tema técnico em uma questão de justiça social ou ambiental (como é o caso da reentrada do Plano Diretor na agenda de Roque Gonzales com a construção

de um grande empreendimento com impactos ambientais, como se verá adiante) –, o que mobiliza novos atores e questiona a legitimidade dos grupos que controlavam, até então, o processo decisório (Capella, 2018). Essa mudança discursiva rompe a estabilidade cognitiva que sustentava o monopólio.

Com a nova imagem em circulação, o debate é deslocado para outras arenas institucionais (*venue shopping*) – como o Legislativo, o Judiciário ou a opinião pública – em busca de novas condições que sejam “favoráveis para a difusão de problemas e soluções” (Capella, 2018, p. 54). Ao sair do controle do subsistema dominante, a política passa a ser discutida sob novas regras e com novos participantes. Isso gera um ciclo de *feedback* negativo, que aumenta a visibilidade do tema, pressiona atores políticos e pode culminar em mudanças abruptas e substanciais. Após essa inflexão, forma-se um novo monopólio com sua “nova” imagem dominante, reiniciando um novo ciclo de estabilidade até que seja novamente desafiado (Capella, 2018).

Em síntese, enquanto o modelo de Kingdon foca na confluência de eventos e na agência do empreendedor em momentos de ambiguidade para explicar a entrada na agenda, o modelo de Baumgartner e Jones foca nas estruturas de poder (monopólios) e nas dinâmicas de longo prazo que explicam por que os sistemas políticos alternam entre estase e mudança radical. Todavia, a aplicação desses referenciais teóricos, concebidos em contextos políticos complexos e institucionalmente consolidados, demanda uma reflexão crítica sobre seus limites quando transpostos para realidades marcadas por baixa institucionalização, como a dos pequenos municípios.

Limites dos modelos em municípios com baixa institucionalidade

Embora os modelos de Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Interrompido ofereçam ferramentas analíticas valiosas, sua aplicação em contextos institucionalmente frágeis, como os pequenos municípios, revela limitações significativas. Como destacam Araújo e Rodrigues (2017), esses modelos foram concebidos em ambientes políticos complexos e institucionalmente consolidados, onde a ambiguidade e a competição por atenção operam em estruturas burocráticas e políticas definidas. Em contextos de baixa institucionalização, porém, a escassez de recursos técnicos, a fragilidade organizacional e a precariedade dos mecanismos formais de

decisão desafiam as premissas centrais desses modelos, particularmente no que tange à existência de fluxos organizados de problemas, soluções e política que possam convergir em janelas de oportunidade.

Essa limitação, entretanto, não é apenas institucional, mas também sociocultural, como observa Bandeira (1999) ao enfatizar que as características socioculturais das regiões – como a tradição associativa, os padrões de liderança e as estruturas de poder territorializadas – condicionam profundamente a capacidade dos atores locais para articular demandas, mobilizar recursos e estabelecer as redes necessárias que sustentem processos decisórios complexos. Em áreas com menor dotação de capital social, como muitos pequenos municípios, a prática tende a concentrar-se na formulação de demandas imediatas, com desmobilização quando essas não são atendidas, dificultando a construção de agendas estratégicas de longo prazo.

Dessa forma, a aplicação desses modelos em contextos de baixa institucionalização requer não apenas ajustes metodológicos, mas uma reconceptualização teórica capaz de incorporar as especificidades institucionais, as assimetrias de poder territorializadas e as limitações estruturais que redefinem as próprias regras do jogo político-administrativo, tornando imperativa a busca por abordagens analíticas mais sensíveis às condições locais de governança.

Plano diretor como instrumento de política pública

O Plano Diretor Participativo (PDP) não é apenas um documento técnico; é um instrumento político e jurídico de grande relevância para a governança local no Brasil. Sua proeminência deriva diretamente do arcabouço legal construído a partir da Constituição de 1988, que redefiniu o papel dos municípios e da política urbana no país. Para analisar a entrada do PDP na agenda de Roque Gonzales, é crucial primeiro entender o contexto normativo que o tornou uma “solução” disponível e, em muitos casos, obrigatória.

Estatuto da cidade e o plano diretor participativo

Consagrado como instrumento basilar da política urbana brasileira pelo Estatuto da Cidade – marco legal promulgado pela Lei Federal nº 10.257/2001 –, o PDP, extrapola qualquer configuração tradicional de mero

compêndio técnico de normas para o uso e ocupação do solo, constituindo-se, de forma inequívoca, como uma política pública estruturante, cuja finalidade precípua reside na ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Alfonsin, 2001; Franqui; Weber, 2017; Rodrigues, 2004). Trata-se, portanto, de um mecanismo de gestão territorial que almeja compatibilizar os interesses coletivos com a sustentabilidade urbana e a justiça social.

O PDP é resultado de uma política de desenvolvimento urbano, cuja estruturação primeira ganhou contornos significativos com a Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo específico ao tema (arts. 182 e 183). Nesses dispositivos, a Carta Magna estabelece que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, tendo, portanto, o PDP como instrumento básico para sua concretização.

A exigência legal de sua formulação, direcionada aos municípios com mais de 20 mil habitantes, àqueles inseridos em regiões metropolitanas, localizados em áreas de especial interesse turístico, ou ainda impactados por empreendimentos de relevante efeito socioambiental – como é o caso em análise do município de Roque Gonzales – revela, de maneira contundente, o papel estratégico atribuído a este instrumento no ordenamento territorial brasileiro. Entretanto, cumpre destacar que, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, a tradição do planejamento urbano no país estava marcada por um viés eminentemente tecnocrático e centralizador, voltado quase exclusivamente para o controle físico-territorial, frequentemente dissociado da participação cidadã e da construção coletiva das decisões (Silveira; Campos, 2012; Brasil, 2004) — realidade essa, exemplificada por planos como o de Roque Gonzales, elaborado em 1978.

O advento do Estatuto, nesse contexto, representa uma ruptura paradigmática, pois insere, de forma obrigatória, a dimensão participativa como fundamento estruturante do processo de planejamento urbano, além de incorporar um arcabouço de instrumentos jurídico-urbanísticos voltados à função social da propriedade, à redistribuição dos ganhos provenientes da valorização imobiliária e à promoção da equidade socioespacial (Alfonsin, 2007; Figueiredo; Caporlingua, 2008). Dentre esses instrumentos destaca-se o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção e, especialmente, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), concebidas como territórios destinados prioritariamente à habitação de interesse social.

Contudo, a efetivação material desses instrumentos permanece permeada por desafios complexos, sobretudo nos pequenos municípios, cuja realidade revela um quadro de fragilidade institucional que se manifesta tanto na escassez de recursos humanos qualificados quanto na insuficiência de suporte técnico e na limitada capacidade de articulação intersetorial. Como apontam Franz, Andreoli e Da Silva (2021), mesmo em cidades que experimentaram crescimento econômico sustentado pelo turismo, os avanços econômicos nem sempre se refletem de maneira proporcional nas esferas social e ambiental, justamente pela carência de uma gestão pública estruturada e participativa.

O Estatuto da Cidade é – especialmente devido ao seu caráter participativo – considerado um dos maiores avanços legislativos do mundo no campo do direito urbanístico (Brasil, 2004). Ele não apenas regulamentou os artigos constitucionais, mas também introduziu um conjunto de ferramentas e princípios para promover uma gestão urbana mais democrática e socialmente justa. Entre as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto, destacam-se: a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, a “gestão democrática por meio da participação da população” e a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização” (Figueiredo; Caporlingua, 2021). Esses princípios rompem com a tradição tecnocrática e centralizadora do planejamento urbano brasileiro, colocando a participação social e a sustentabilidade no centro do processo.

Essa exigência de participação transformou a natureza do Plano Diretor. De um documento meramente técnico, muitas vezes elaborado por uma pequena equipe de especialistas e desconhecido da população, ele deveria se tornar um pacto social, um acordo construído coletivamente sobre o futuro da cidade. Ao fazer isso, o Estatuto da Cidade não apenas forneceu uma “solução” pronta (o PDP) para os problemas urbanos, mas também criou um poderoso mecanismo de pressão para que os municípios, mesmo aqueles não formalmente obrigados, adotassem práticas de planejamento mais abertas e democráticas, sob o risco de enfrentarem contestações legais e políticas.

Trajetória histórica do planejamento urbano em Roque Gonzales

O planejamento urbano, enquanto instrumento de promoção da qualidade da cidade, reflete diretamente os contextos políticos, históricos

e sociais em que se desenvolve. No caso de Roque Gonzales, essa relação se manifesta de forma particularmente singular, uma vez que sua trajetória no campo do planejamento urbano apresenta características específicas que a diferenciam de outros municípios de porte semelhante. Essa história pode ser organizada, principalmente, em três momentos distintos, que refletem não apenas as transformações nas políticas urbanas nacionais, mas também as dinâmicas locais, fortemente marcadas por contextos políticos, econômicos e sociais próprios.

Primeiro Momento: aprovação do primeiro Plano Diretor (1978)

O primeiro Plano Diretor (PD) de Roque Gonzales, instituído pela Lei Municipal nº 356, em 19 de dezembro de 1978, representou uma iniciativa pioneira tanto para a época quanto para municípios de pequeno porte. Essa constatação se sustenta em diversos fatores: na ausência, à época, de exigência legal para a elaboração de planos diretores; no fato de que Roque Gonzales, um município ainda muito jovem, contava com pouco mais de uma década de emancipação político-administrativa¹; e, ainda, na evidência de que, em 1999 – duas décadas depois da aprovação do PD de Roque Gonzales e antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001 – apenas 15% dos municípios brasileiros haviam aprovado um PD (Ultramari; Silva, 2017, p. 4).

A aprovação do PD de Roque Gonzales insere-se, contudo, em um contexto típico do planejamento urbano brasileiro anterior à Constituição Federal de 1988, ou seja, de perfil tecnocrático, centrado nos aspectos físico-territoriais do espaço urbano e carente de mecanismos de participação popular. O conteúdo do plano limitava-se, essencialmente, ao zoneamento da área urbana, à definição do sistema viário e à fixação de parâmetros construtivos (Roque Gonzales, 1978). Essa abordagem rígida não era particular ao município em análise e refletia uma diretriz nacional predominante durante o regime militar², que evitava enfrentar

1 Roque Gonzales foi oficialmente elevado à categoria de município em 15 de maio de 1966, data em que se emancipou político-administrativamente. Assim, quando seu primeiro Plano Diretor foi aprovado em 19 de dezembro de 1978, o município contava com apenas 12 anos de emancipação e possuía, à época, segundo dados do Censo, 10.589 habitantes.

2 Nesse período, o planejamento urbano brasileiro era notadamente centralizado, orientado por grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento nacional. A legislação urbanística vigente era ainda fragmentada e carecia de instrumentos jurídicos abrangentes. O Plano Diretor, portanto, não assumia a centralidade e obrigatoriedade que lhe seriam atribuídas apenas com o advento do Estatuto da Cidade, décadas mais tarde (Maricato, 2010).

questões fundiárias e rechaçava propostas de reformas estruturais oriundas dos movimentos sociais, especialmente nas cidades médias e grandes. O objetivo era conter pressões por transformações que contrariassem os interesses dominantes (Maricato, 2010).

Ainda que pioneira, portanto, a elaboração do primeiro PD de Roque Gonzales¹ esteve alinhada às diretrizes do Estado brasileiro daquele momento, cujo discurso promovia a disseminação de práticas padronizadas de planejamento urbano. Buscava-se “promover, difundir, generalizar e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores, segundo uma postura de integração supostamente multidisciplinar e de racionalidade técnica” (Silva, 2008). Conforme analisam Rodrigues e Barbosa (2010, p. 35-36), essa lógica estava diretamente vinculada ao projeto desenvolvimentista da ditadura militar, sendo marcada por um viés tecnicista, centralizador e escassamente democrático, em consonância com o autoritarismo do regime.

Após a aprovação do plano de 1978, não há registros de atualizações significativas ou de uma gestão urbana sistematicamente orientada por ele nas décadas seguintes. Este período parece ter sido marcado por uma gestão urbana mais pragmática e menos pautada por um planejamento de longo prazo, situação comum em muitos municípios brasileiros antes da consolidação da política urbana nacional com o Estatuto da Cidade.

Segundo Momento: tentativa de aprovação do PDP (2015)

A construção da Usina Hidrelétrica (UHE) Passo São João, iniciada em 2007, representou um fator exógeno determinante para a reentrada do PD na agenda municipal, ao impor transformações significativas na dinâmica territorial local e mobilizar o município a repensar seu ordenamento urbano. Como parte das exigências do licenciamento ambiental e em conformidade com o Estatuto da Cidade, que estabelece a obrigatoriedade do planejamento urbano em municípios impactados por

1 Fatores conjunturais também podem ajudar a compreender a adoção do modelo tecnocrático de planejamento em Roque Gonzales. A inserção do município na Faixa de Fronteira Nacional e a nomeação de um Interventor como chefe do Executivo local à época (Santos, 1989) são aspectos que possivelmente fortaleceram o alinhamento do planejamento urbano às diretrizes centralizadoras do governo federal. Em regiões consideradas estratégicas para a “defesa nacional”, a atuação do Estado tendia a ser ainda mais incisiva e padronizadora, como demonstram Soares e Cordovil (2023, p. 1-2) em sua análise sobre cidades da faixa de fronteira paranaense ao longo do século XX. No entanto, no caso específico de Roque Gonzales, essa hipótese requer investigação comparativa mais aprofundada com outros municípios fronteiriços da mesma região, o que não é o objetivo deste estudo.

grandes empreendimentos, tornou-se necessária a formulação de um novo PD, desta vez com caráter eminentemente participativo, visando mitigar os impactos socioambientais do empreendimento. O Novo PDP tem origem, portanto, em medida compensatória aos municípios localizados na Área de Influência Direta (AID) da UHE Passo São João¹. Iniciava-se, assim, o processo de elaboração do PDP de Roque Gonzales. Um avanço significativo em relação ao plano já existente, eminentemente tecnocrático, como já apontado.

A Eletrosul Centrais Elétricas S.A., empresa responsável pela execução da obra (doravante chamada de Eletrosul²), contratou a consultoria NeoCorp Ltda. para auxiliar o município na elaboração do PDP, processo este que foi iniciado em 2011. Segundo o Relatório Técnico da empresa (NeoCorp, 2014), esse processo envolveu diagnóstico técnico e participativo do município, oficinas comunitárias para levantamento de demandas, reuniões com o Núcleo Gestor – composto por representantes do poder público e da sociedade civil – e audiências públicas para discussão das propostas, atendendo, assim, às exigências legais de participação social.

O papel da Eletrosul como agente indutor foi decisivo, fornecendo recursos financeiros e apoio técnico³. O conteúdo do plano, conforme a minuta apresentada no relatório, já incorporava os princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade, como a função social da propriedade, a gestão democrática, além de mecanismos como o IPTU progressivo no tempo e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No entanto, ainda segundo o próprio Relatório Técnico, esse processo foi interrompido e arquivado após 2014, coincidindo com a troca de gestão municipal que “questionou diversas decisões que já haviam sido tomadas em etapas anteriores e demandou alterações no conteúdo já elaborado, sendo que a equipe técnica justificou que várias das decisões tomadas haviam sido consensuadas [...] e pactuadas nas audiências públicas” (NeoCorp, 2014).

1 Conforme Neocorp (2014, p. 5), os municípios de Roque Gonzales-RS e Dezesseis de Novembro-RS foram diretamente impactados pela instalação da UHE Passo São João, sendo, por isso, obrigados a elaborar seus respectivos Planos Diretores.

2 Atualmente denominada Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil (CGT Eletrosul), a empresa surgiu a partir da reestruturação societária promovida pela Eletrobras, que unificou as operações de suas duas subsidiárias na região Sul – a Eletrosul e a CGTEE.

3 Apesar do papel reconhecido da Eletrosul como principal indutora técnica e financeira do processo, há divergências sobre a origem da iniciativa. Em entrevista (em 06/10/2016) à Rádio Missioneira, o então prefeito recém-eleito afirmou que a empresa inicialmente negou responsabilidade pelos custos do novo plano, tendo assumido apenas após pressão e ameaça de judicialização por parte do município (Rádio Missioneira, 2016).

Apesar dos entraves administrativos, uma minuta do PDP foi formalmente entregue ao Executivo Municipal em 16 de dezembro de 2014, para análise e posterior encaminhamento à Câmara de Vereadores. Posteriormente, em 16 de outubro de 2015, após um ciclo de revisões e ajustes técnicos, a Eletrosul apresentou a versão final do documento, concluindo oficialmente o processo de elaboração. Contudo, o plano permaneceu arquivado, sem o devido trâmite legislativo e, portanto, sem efeito normativo, fato registrado em publicações oficiais da Prefeitura e em veículos de comunicação locais (Roque Gonzales, 2014; 2015; Portal News; 2020).

A interrupção do processo em 2015 evidencia a fragilidade institucional e a dependência política que ainda marcam o planejamento urbano em municípios de pequeno porte. Embora o ciclo iniciado entre 2011 e 2015 tenha representado um avanço técnico e participativo inédito, sua descontinuidade revelou os limites da governança local diante das mudanças de gestão e da ausência de uma cultura administrativa voltada à continuidade das políticas públicas.

Terceiro Momento: aprovação do PDP (2020)

Após o arquivamento do processo anterior em 2015, a retomada da discussão e elaboração do PDP em Roque Gonzales a partir de 2017 pode ser compreendida sob a luz de imperativos legais, da crescente relevância dos instrumentos de planejamento urbano no acesso a recursos e de pressões políticas locais. Nesse contexto, ganha relevância a manifestação pública do então prefeito eleito em entrevista à Rádio Missioneira (2016), na qual explicitou a disposição de retomar o processo do PDP, criticando a demora de quatro anos na tramitação e alertando para as dificuldades que a ausência do plano traria à sua gestão. A obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade para municípios impactados por grandes empreendimentos, somada a esse cenário de pressão endógena, impulsionou a municipalidade a adequar-se à legislação vigente, sob pena de incorrer em irregularidades.

Nesse contexto, a entrada do tema na agenda municipal resultou da combinação entre a exigência legal, a percepção endógena da necessidade de um instrumento atualizado de planejamento urbano e a atuação de lideranças locais. A Administração Municipal, então, mobilizou corpo técnico próprio e, tomando como base o documento elaborado no período de 2011-2015, estruturou as modificações que considerou necessárias. A partir desse esforço, um novo processo participativo foi conduzido (Roque

Gonzales, 2020; Portal News; 2020), culminando na aprovação da Lei Complementar nº 3.131, de 10 de setembro de 2020, que instituiu o PDP de Roque Gonzales. Esse novo plano incorporou os princípios da gestão democrática e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade¹.

Um marco relevante da fase pós-aprovação foi a implementação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, regulamentado por meio da Lei Municipal nº 3.582, de 26 de fevereiro de 2025, em conformidade com o Art. 76 do PDP e o Art. 7º do Estatuto da Cidade. Essa medida evidencia um esforço concreto de operacionalização dos instrumentos urbanísticos, superando a mera formalização do plano.

Observações e leitura integrada

A história do planejamento urbano em Roque Gonzales demonstra que, embora a legislação nacional tenha sido um impulso essencial para a modernização da gestão territorial, a efetividade desses instrumentos depende de fatores como continuidade administrativa, engajamento social, capacidade técnica local e a ação de lideranças políticas. O primeiro PD (1978), produto de um contexto autoritário, contrasta com o atual PDP (2020), que incorpora princípios democráticos e instrumentos inovadores, como o IPTU progressivo. No entanto, a interrupção do processo em 2015 evidencia a vulnerabilidade dessas políticas a mudanças de gestão, bem como os complexos processos de negociação com agentes indutores externos, como a UHE Passo São João.

Por fim, a recente regulamentação do IPTU progressivo (2025) sugere um avanço na implementação concreta do PDP, sinalizando a superação de uma cultura planificadora meramente formal. Contudo, persistem desafios, como a consolidação de uma participação social efetiva e a redução da descontinuidade gerencial. A experiência de Roque Gonzales reforça a necessidade de fortalecer instituições locais e garantir que o planejamento urbano seja não apenas um requisito legal, mas um projeto coletivo e sustentável, capaz de responder às demandas presentes e futuras do município.

1 Este estudo não tem por objetivo realizar uma avaliação normativa ou crítica quanto ao conteúdo, à eficácia participativa ou à qualidade técnica do Plano Diretor Participativo aprovado em Roque Gonzales. A intenção é, exclusivamente, compreender o processo histórico que levou à sua inclusão na agenda municipal e posterior aprovação. Ressalte-se que críticas à profundidade metodológica e à ausência de critérios técnicos mais consistentes no referido documento foram apresentadas por Kist de Lima (2023), no contexto de sua análise sobre as transformações da paisagem roque-gonzalense.

Análise comparativa dos modelos de formação de agenda

O planejamento urbano em Roque Gonzales, por sua rica trajetória, constitui um verdadeiro laboratório para que se possa observar, na prática, a aplicação e comparação dos modelos de Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Interrompido. Enquanto cada modelo lança luz sobre facetas distintas do mesmo processo, é a sua aplicação conjunta que permite uma compreensão mais aprofundada e sofisticada de como o PDP conseguiu, em última análise, assegurar um lugar na agenda governamental.

Aplicação do modelo dos múltiplos fluxos

O percurso do PDP em Roque Gonzales pode ser analisado sob a perspectiva do MMP, de John Kingdon, o qual oferece uma explicação para a entrada de temas na agenda governamental a partir da convergência entre três fluxos independentes – o de problemas, o de alternativas e o político – cuja interseção dá origem às denominadas janelas de oportunidade, que podem ser estrategicamente aproveitadas por atores conhecidos como empreendedores de políticas (Kingdon, 2003; Capella, 2018). Em contextos marcados por baixa institucionalização e, em alguns casos, instabilidade política – características recorrentes em pequenos municípios (Rotta *et al.*, 2015) –, a agenda não se desenvolve de maneira linear, mas sim em decorrência de acoplamentos circunstanciais entre esses fluxos. Nesse sentido, o caso de Roque Gonzales permite interpretar os períodos compreendidos entre 2007 e 2015, assim como o ano de 2020, como momentos propícios em que se verificou a abertura dessas janelas¹, possibilitando que o planejamento urbano ocupasse uma posição de destaque na esfera política, graças à combinação entre um problema reconhecido, soluções já disponíveis e condições políticas que se mostravam favoráveis ou que, de alguma forma, impunham pressões decisivas.

A primeira janela se instala entre 2007 e 2015, quando a construção da Usina Hidrelétrica Passo São João – empreendimento de grande impacto socioambiental – colocou em evidência a ausência de um adequado plano de ordenamento urbano, convertendo essa lacuna em um problema institucionalmente reconhecido e inserindo, por consequência, a elaboração do PDP no *fluxo dos problemas*. Essa demanda foi potencializada

1 A aprovação do primeiro Plano Diretor em 1978 não pode ser analisada por essa perspectiva dada a escassez de informações sobre o processo decisório daquele momento.

pelo Estatuto da Cidade, que já oferecia, no *fluxo de alternativas*, um modelo consolidado de PDP, tecnicamente viável e normativamente legitimado. A Eletrosul, empresa responsável pela usina, atuou como agente indutor ao financiar e coordenar, por meio de consultoria contratada, um processo participativo com oficinas, audiências públicas e elaboração técnica. Vale registrar, contudo, que este processo envolveu complexas negociações, com a empresa resistindo inicialmente a assumir os custos do plano, conforme revelado pela entrevista do então prefeito eleito (Rádio Missioneira, 2016). No *fluxo político*, o contexto apresentava uma dupla dimensão favorável: de um lado, um clima institucional nacional – na toada do Estatuto da Cidade – que valorizava a modernização das gestões locais; de outro, uma pressão política local concreta, materializada no empenho da administração municipal em cobrar da empresa o cumprimento de sua obrigação (Rádio Missioneira, 2016), atuando como um “empreendedor de políticas” interno que catalisou as condições para a abertura da janela de oportunidade.

Essa convergência dos três fluxos configurou uma janela de oportunidade – ainda que temporária – que permitiu o avanço do processo de elaboração do PDP. Contudo, a mudança de gestão em 2014 e o enfraquecimento do apoio político (local) evidenciam o caráter não automático do acoplamento. Como lembra Kingdon (*apud* Capella, 2018), a janela pode se fechar rapidamente na ausência de atores capazes de sustentar a convergência dos fluxos. “Outra característica das janelas é seu caráter transitório. Sejam provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo. Da mesma forma que as janelas se abrem, elas também se fecham” (Capella, 2018, p. 44). No caso de Roque Gonzales, a falta de continuidade administrativa e de liderança política inviabilizou a conclusão do processo.

A segunda janela, aberta em 2020, é mais difícil de ser delimitada, devido à ausência de comprovação documental direta, devendo, portanto, ser interpretada como possibilidade analítica. Entretanto, evidências indiretas – como a manifestação pública do prefeito eleito em 2016 sobre a necessidade de retomar o PDP – sugerem que o tema já circulava no debate político local anos antes da efetiva retomada (Rádio Missioneira, 2016). Ainda que não haja registros formais de pressão por parte de órgãos de controle, como o Ministério Público ou o Tribunal de Contas, é plausível supor que a obrigatoriedade legal de elaboração do PDP – prevista no §2º do art. 182 da Constituição Federal e no art. 41 do Estatuto da Cidade

– tenha gerado um ambiente de pressão latente. Considerando que – ao ter seu território atingido por grande empreendimento com impacto socioambiental – Roque Gonzales se enquadrava entre os municípios obrigados por essa legislação, e que a lacuna normativa persistia desde 2015, não seria improvável que a administração pública local tivesse agido preventivamente, antecipando uma possível atuação fiscalizatória. Soma-se a isso a crescente vinculação entre a existência de instrumentos de planejamento urbano e o acesso a recursos federais em áreas como habitação, saneamento e turismo. A esse respeito, observa-se que, a partir de 2014, o município investiu em infraestrutura para uso turístico no entorno do reservatório da UHE Passo São João, especialmente na prainha artificial¹, o que pode ter reforçado a necessidade de um PDP formalizado como condição para habilitação a programas federais

Nesse cenário, o *fluxo de problemas* foi reativado devido a um novo enquadramento: a ausência do plano passou a ser percebida não apenas como falha técnica ou administrativa, mas como risco jurídico e entrave potencial ao desenvolvimento local. Esse episódio exemplifica com clareza a ambiguidade presente no fluxo de problemas: a mesma condição – a inexistência de um plano – adquire um novo significado, mais urgente e incontornável, quando recontextualizada por um ator com poder institucional (Capella, 2018; Araújo; Rodrigues, 2017). O *fluxo de alternativas* permaneceu disponível, com base nos materiais elaborados no ciclo anterior (2011–2015), o que facilitou a retomada do processo. No que se refere ao *fluxo político*, embora não tão claramente favorável como no primeiro momento, a habilidade de articular os fluxos disponíveis ao problema emergente revelou-se decisiva para manter a janela aberta até a conclusão do processo, resultando na aprovação da Lei Complementar nº 3.131/2020. Ao contrário do primeiro ciclo, que contou com forte indução externa, essa segunda janela parece ter sido aproveitada por atores locais em posição institucional para conduzir o processo, mesmo que de modo reativo. Nesse sentido, os empreendedores de políticas atuaram menos como formuladores estratégicos e mais como gestores da conformidade, conectando fluxos já existentes diante da iminência de sanções ou da perda de oportunidades.

1 As informações sobre o aumento dos investimentos na prainha artificial de Roque Gonzales podem ser acompanhadas no site oficial do município, por meio de notícias e publicações institucionais que documentam as melhorias realizadas nos últimos anos (ROQUE GONZALES, [2025?]).

Em contraste com o ocorrido em 2015, a pressão foi suficientemente intensa para manter a janela aberta até a aprovação do novo PDP, o que possibilitou a superação dos obstáculos políticos que haviam bloqueado o processo anterior. Ainda que não se possa afirmar com certeza os fatores determinantes da reentrada do tema na agenda, o MMP oferece uma estrutura analítica útil à compreensão de como a articulação contingente entre problemas, soluções e contexto político – mesmo na ausência de uma mobilização explícita – pode levar à tomada de decisão. Em ambos os ciclos analisados, o modelo ajuda a explicar por que o PDP emergiu como prioridade temporária e de que modo sua concretização dependeu, não de linearidade institucional, mas da capacidade de os atores envolvidos reconhecerem e explorarem oportunidades efêmeras.

Aplicação do modelo do equilíbrio interrompido

As múltiplas entradas do PDP na agenda governamental em Roque Gonzales também pode ser interpretada a partir do MEI, proposto por Baumgartner e Jones (1993), modelo teórico que busca elucidar por que sistemas de políticas públicas, após longos períodos de estabilidade e ajustes incrementais, passam por mudanças abruptas. Esse modelo parte da premissa de que a atenção governamental é um recurso escasso e seletivo, distribuído de maneira desigual entre os diversos temas em disputa. Em contextos marcados por concentração decisória e baixa contestação institucional – condições que se verificam com frequência em municípios de pequeno porte –, certos arranjos se mantêm estáveis por longos períodos, até que eventos ou mudanças na imagem dominante de um problema desencadeiem rupturas no equilíbrio previamente estabelecido (Capella, 2018).

O primeiro PD de Roque Gonzales, aprovado em 1978, ilustra uma fase prolongada de estabilidade institucional (equilíbrio), tendo por característica latente uma configuração típica do período tecnocrático e autoritário, em que o planejamento urbano se restringia a aspectos físico-territoriais, sem incorporar elementos de gestão democrática ou de enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Arranjo institucional, esse, que – sustentado por um *monopólio da política*, caracterizado pela baixa participação social, pela rigidez normativa e pela ausência de mecanismos de revisão periódica – limitava a entrada de visões alternativas no debate público. Ao longo das décadas seguintes, esse monopólio pode ter sido reforçado a partir de uma *imagem dominante* do problema segundo a qual,

em um município pequeno e de crescimento lento, o planejamento urbano formal complexificado era percebido como desnecessário, excessivamente burocrático e secundário frente a outras demandas consideradas mais urgentes. Essa combinação entre estrutura institucional fechada e enquadramento cognitivo excludente manteve o tema fora da agenda, configurando uma clara fase de estase no ciclo de políticas urbanas locais.

Esse *equilíbrio* só começou a ser desafiado com a instalação da Usina Hidrelétrica Passo São João, a partir de 2007, cuja presença reconfigurou as dinâmicas locais e ampliou a visibilidade dos efeitos territoriais do crescimento urbano desordenado. A pressão gerada pelo empreendimento rompeu o isolamento temático do planejamento urbano e permitiu que novas imagens do problema, à luz do Estatuto da Cidade, circulassem no debate institucional – agora associadas à função social da cidade, à gestão participativa e à necessidade de mitigar impactos socioambientais. O PDP, neste novo enquadramento, deixou de ser visto como um instrumento técnico periférico e passou a ser interpretado como condição de legalidade, justiça territorial e acesso a recursos compensatórios. Essa mudança discursiva desestabilizou o monopólio anterior e deslocou o debate para novas *arenas institucionais*, como os fóruns participativos promovidos pela Eletrosul e a interlocução com a consultoria técnica contratada. A tentativa de aprovação do PDP em 2015, mesmo interrompida, representa uma *pontuação* relevante no ciclo de políticas locais, pois altera a estrutura cognitiva com que o tema era tradicionalmente tratado.

É plausível considerar que essa primeira, ainda que sutil, pontuação no equilíbrio vigente possa ter representado o ponto de inflexão para a reentrada do tema do PDP na agenda municipal. Já cientes da obrigatoriedade do referido instrumento de planejamento urbano e diante de um cenário de crescente normatização institucional, uma nova *imagem da política* passou a se consolidar entre os atores locais, que passaram a operar sob novas condicionantes. Após a interrupção do processo em 2015 e o retorno ao silêncio institucional sobre o tema, observa-se um novo período de estabilidade, ainda que mais instável e permeado por expectativas não atendidas. Esse novo equilíbrio, porém, já se dava em um ambiente de maior vigilância normativa, com o Estatuto da Cidade plenamente consolidado e a presença potencial de órgãos de controle. Em 2020, uma nova ruptura ocorre com a retomada e aprovação do PDP, agora sob outras motivações. Embora não se disponha de documentação para confirmar a hipótese, é possível que a reentrada do tema na agenda esteja relacionada à pressão implícita pela conformidade legal, associada

à percepção de risco jurídico e à necessidade de habilitação a políticas públicas federais, como investimentos em turismo. A imagem do problema, portanto, foi novamente redefinida: a ausência do plano passou a ser vista não apenas como omissão administrativa, mas como obstáculo concreto à obtenção de recursos e à regularização institucional.

Assim, o Modelo do Equilíbrio Interrompido permite compreender os períodos de longa estagnação que marcaram o planejamento urbano em Roque Gonzales, bem como os momentos de ruptura desencadeados por mudanças na imagem do problema e na configuração dos atores envolvidos. A transição de um paradigma tecnocrático para outro, mais participativo e normativamente exigente, não ocorreu de forma linear, mas por meio de inflexões associadas à entrada de novos atores, ao deslocamento do debate para outras arenas e à reestruturação discursiva do papel do PD. O MEI, ao enfatizar os ciclos de estabilidade e ruptura contribuindo para a compreensão de por que o tema permaneceu por tanto tempo ausente da agenda e de que maneira se tornou possível sua reativação em momentos específicos.

O plano diretor na agenda municipal sob a ótica dos modelos

Ao fim, se tem que a análise comparativa evidencia que os dois modelos não são concorrentes, mas complementares, operando com diferentes escalas analíticas que, ao serem articuladas, oferecem uma visão mais abrangente e precisa do processo de formação de agenda – especialmente em municípios de pequenos portes onde a institucionalização da agenda não opera sob uma lógica linear.

O MEI fornece a narrativa de longa duração, sendo particularmente eficaz para explicar por que o tema do planejamento urbano permaneceu ausente da agenda de Roque Gonzales por mais de duas décadas. Os conceitos de *monopólio da política* e *imagem da política* descrevem com precisão a configuração institucional e o consenso tácito que – mesmo que possivelmente não intencionalmente – mantiveram o *status quo*. Além disso, o MEI identifica como principal “força de ruptura” (*pontuação*) a legislação nacional – o Estatuto da Cidade –, que alterou o enquadramento do problema e redefiniu as arenas de decisão no sistema federativo. Em outras palavras, o modelo explica as condições estruturais que tornaram a mudança possível e, em certo momento, inevitável.

Já o MMP permite uma análise mais precisa dos momentos decisivos, ao iluminar as circunstâncias específicas em que a decisão política emerge em contextos marcados pela ambiguidade e pela incerteza. O modelo ajuda a compreender, por exemplo, como em 2007-2015 e, especialmente, em 2020, certos atores – ainda que não necessariamente movidos por estratégia deliberada – conseguiram articular a percepção de um problema (como o vácuo institucional gerado pela ausência de um plano vigente ou o risco de sanção por descumprimento legal), com soluções já disponíveis (o PDP previsto e estruturado no Estatuto da Cidade) e com condições políticas mais receptivas (ou pressionadas).

Assim, se o MEI descreve a tempestade que se avizinhava no horizonte, o MMP revela como os atores locais, em meio à urgência institucional, tomaram decisões, muitas vezes mais reativas que planejadas, para evitar o naufrágio. O conceito de *janela de oportunidade* expressa, nesse sentido, a natureza transitória e conjuntural desses momentos de mudança. A complementaridade entre os modelos torna-se evidente ao se observar que o Estatuto da Cidade, força de “pontuação” no MEI, é também a origem da “solução” que habita o fluxo de alternativas no MMP. A ruptura do monopólio descrita por Baumgartner e Jones permite que os fluxos de problemas e de política se alinhem de maneira inédita, abrindo a janela decisória. A eventual pressão institucional externa, ainda que indireta, pode ser lida, no MEI, como mecanismo de desestabilização do monopólio e, no MMP, como evento focalizador que redefine o problema de forma inadiável. Já o empreendedor de políticas, tal como concebido por Kingdon, surge como o ator que, diante da instabilidade provocada pela ruptura institucional, conecta os fluxos disponíveis e viabiliza a mudança.

Portanto, a ascensão do PD à agenda municipal em Roque Gonzales não pode ser plenamente explicada por apenas uma dessas abordagens. Trata-se de um processo em camadas: de um lado, uma transformação estrutural de longo prazo que desestabilizou um equilíbrio consolidado, criando as condições gerais para mudança (conforme o MEI); de outro, uma sequência de eventos e ações políticas situadas, que souberam aproveitar essas condições em momentos oportunos (conforme o MMP).

Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar os fatores que explicam a entrada do Plano Diretor Participativo (PDP) na agenda

política do município de Roque Gonzales-RS, a partir da aplicação comparativa dos modelos dos Múltiplos Fluxos (MMP), de John Kingdon, e do Equilíbrio Interrompido (MEI), de Baumgartner e Jones. A análise demonstrou que, embora operem com níveis analíticos distintos – um centrado nos eventos conjunturais, outro nas estruturas de longa duração – os modelos não apenas se complementam, mas se revelam indispensáveis para uma compreensão integral do processo. O MEI mostrou-se mais adequado para explicar a permanência do tema fora da agenda por décadas, sustentado por um monopólio da política e por uma imagem dominante que o relegava à irrelevância. Já o MMP permitiu identificar como, em momentos específicos (2007–2015 e 2020), a combinação entre problemas percebidos, soluções disponíveis e condições políticas favoreceu a tomada de decisão, mesmo em contextos de ambiguidade e instabilidade institucional.

Contudo, a pesquisa apresenta algumas limitações. A principal delas é a ausência de documentação oficial que comprove de forma conclusiva os fatores motivadores da reentrada do tema na agenda em 2020, o que restringe a análise à formulação de hipóteses plausíveis, ainda que bem fundamentadas. Além disso, a escassez de registros sobre o uso efetivo do Plano Diretor de 1978 ao longo das décadas dificulta a reconstrução detalhada de sua trajetória institucional. Por fim, a análise concentrou-se exclusivamente no momento de formação da agenda, sem avançar sobre a implementação e os resultados concretos do PDP de 2020 – tema que demandaria outra abordagem metodológica e temporal.

Referências

ALFONSIN, B. Estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, p.309-317, 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/viewFile/2405/1640>. Acesso em: 25 mai. 2025.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. DE L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11–35, 6 fev. 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 01 mai. 2025.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999. (Texto para Discussão, n. 630). Disponível em: <https://>

www.ipea.gov.br. Acesso em: 24 mai. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmk4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

FIGUEIREDO, V. A.; CAPORLINGUA, V. H. Estatuto da cidade e educação ambiental crítica: o direito à cidade sustentável à luz dos princípios da sustentabilidade e participação. **Revista Sergipana de Educação Ambiental**, São Cristóvão, v. 8, n. 2, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/revisea/article/view/17305>. Acesso em: 25 mai. 2025.

FRANZ, N. M.; ANDREOLI, C. V.; DA SILVA, C. L. Gestão participativa, práticas de governança e o desenvolvimento sustentável em cidades turísticas de pequeno porte. **EURE (Santiago)**, v. 47, n. 141, p. 95-115, 2021.

KIST DE LIMA, T. **Caracterização da paisagem do município de Roque Gonzales – RS**: potencialidades e fragilidades. 2023. 176 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2023.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

NECOCORP CONSULTORIA LTDA. **Relatório Técnico**: Elaboração do Plano Diretor Participativo de Roque Gonzales - RS - Relatório Parcial 06 - Projeto Final de Lei do Plano Diretor. Porto Alegre: NeoCorp, 2014. 61 p.

PORTAL NEWS. Plano diretor de Roque terá audiência pública. Publicado em 04 ago. 2020. **Página Portal News** – Facebook. Disponível em: https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=2758671657704497&id=100063806852447. Acesso em: 15 jun. 2025.

RÁDIO MISSIONEIRA. **Prefeito eleito de Roque Gonzales João Haas fala sobre objetivos para a gestão.** 06 out. 2016. Disponível em: <https://www.radiomissioneira.com/prefeito-eleito-o-de-roque-gonzales-joao-haas-fala-sobre-objetivos-para-a-gestao/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

RODRIGUES, A M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cader-nos Metrópole**, São Paulo, n. 12, p. 9–25, 2º sem. 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807>. Acesso em: 01 jun. 2025.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B. R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 23-34.

ROTTA, E.; LAGO, I. C.; ROSSINI, N.; TOBIAS, C. M.. Pequenos municípios e relações sociopolíticas: desafios para a compreensão e o desenvolvimento. In: **Seminário internacional sobre desenvolvimento regional**, 7., 2015, Santa Cruz do Sul. Anais [...]. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seminariodedesenvolvimento/anais/index.php/anais2015>. Acesso em: 3 jun. 2025.

ROQUE GONZALES (RS). **Lei nº 356, de 19 de dezembro de 1978**. Institui o plano diretor de Roque Gonzales e dá outras providências. Roque Gonzales, RS: Prefeitura Municipal, 1978.

ROQUE GONZALES. Eletrosul entrega minuta do plano diretor. **Portal da Prefeitura Municipal de Roque Gonzales**. 16 dez. 2014. Disponível em: <https://www.roquegonzales.rs.gov.br/site/noticias/administracao/5925-eletrosul-entrega-minuta-do-plano-diretor>. Acesso em: 15 jun. 2025.

ROQUE GONZALES. Eletrosul entrega o plano diretor a Roque Gonzales. **Portal da Prefeitura Municipal de Roque Gonzales**. 16 out. 2015. Disponível em: <https://www.roquegonzales.rs.gov.br/site/noticias/administracao/10698-eletrosul-entrega-do-plano-diretor-a-roque-gonzales>. Acesso em: 15 jun. 2025.

ROQUE GONZALES. Administração municipal realiza audiência pública para apresentação do Projeto do Plano Diretor Participativo. **Portal da Prefeitura Municipal de Roque Gonzales** 03 jul. 2020. Disponível em: <https://www.roquegonzales.rs.gov.br/site/noticias/administracao/51275-administracao-municipal-realiza-audiencia-publica-para-apresentacao-do-projeto-do-plano-diretor-participativo>. Acesso em: 15 jun.

2025.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: Capes: UAB, 2009.

SANTOS, P. M. dos. **Município de Roque Gonzales**: terra e sangue das Missões. Porto Alegre: Comissão Gaúcha da UNESCO, 1989.

SILVA, L. J D. **A modernidade no sertão**: a experiência do I Plano Diretor de Montes Claros na década de 1970. 2008. 99 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Universidade Estadual de Montes Claros, MG, 2008.

SILVEIRA, R. L. L.; CAMPOS, H. Á. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). **REDES – Revista Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203-216, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://www.re-dalyc.org/pdf/5520/552056840012.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

SOUZA, C. Políticas públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for=mat=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 mai. 2025.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529–550, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDt jDgy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ULTRAMARI, C.; SILVA, R. C. E. O. da. Planos Diretores em linha do tempo: cidade brasileira 1960-2015. In: **Encontro nacional da ANPUR**, 17., 2017, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPUR, 2019. Disponível em: https://anais.anpur.org.br/index.php/ana_isenanpur/article/view/2019. Acesso em: 11 jun. 2025.

WEBER, J. M.; FRANQUI, L. H.; Plano Diretor Participativo: conexões e possibilidades para o desenvolvimento regional. In: **Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2017. p. 1-12. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16408>. Acesso em: 10 jun. 2025.

A SAÚDE MENTAL NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Jéssica Thaise Baumgarten
Serli Genz Bölter

Introdução

O interesse estatal pela loucura no Brasil é relativamente recente, tendo em vista que as primeiras tentativas de prestar assistência à saúde mental datam do início do século XIX, a partir da chegada e estabelecimento da família real no Rio de Janeiro. É nesse momento que a loucura passa a ser objeto de intervenção por parte do Estado brasileiro (Fonte, 2012).

Entretanto, essas primeiras ações estavam muito distantes de primar pela humanização e bem-estar dos doentes e, basicamente, consistiam em sua retirada das vistas e do convívio social. A solução foi implementar um modelo de tratamento baseado no enclausuramento, uma medida de caráter higienista e que simplesmente objetivava a manutenção e preservação da ordem pública (Yasui, 2010). Nos períodos que se seguiram o que se viu foi um projeto público de repressão às pessoas em sofrimento mental, uma vez que a formulação de políticas públicas cuidou basicamente da implantação das instituições de reclusão.

A promulgação da Lei 10.216 de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, traz consigo uma representação simbólica extraordinária, pois não apenas proclama o resultado de uma intensa e complexa mobilização social, que envolveu a participação de diferentes atores sociais, mas, principalmente, porque rompe com um paradigma de assistência psiquiátrica que foi predominante ao longo de quase duzentos anos e que tinha na instituição hospitalar o seu principal recurso terapêutico (Yasui, 2010).

Além de reorientar o modelo assistencial, também garantiu proteção e instituiu direitos às pessoas com transtornos mentais. Com

isso, consolida-se a instauração de uma nova era e de um novo rumo para a Política Nacional de Saúde Mental (PNSM), servindo também para aclarar e esclarecer a sociedade acerca de qual estratégia governamental passa a vigorar no contexto da saúde mental, além de permitir e orientar a criação subsequente de diversos dispositivos legais e normativos a fim de concretizar esse novo modelo.

Desse modo, a PNSM compreende um conjunto de normas, diretrizes e estratégias com vistas a estruturar e organizar a oferta de assistência em saúde mental no país. Tem como objetivo, oferecer acolhimento e assistência para qualquer cidadão que tenha necessidade de tratamento ou de cuidado específico nessa área (Ministério da Saúde, 2022). A presente política tem por ideal criar dispositivos para que esse cuidado aconteça no âmbito do território ou comunidade da pessoa que apresente essa necessidade (Amarante, 2011).

Para que um tema se torne uma política pública, ele passa por um longo e complexo processo, onde seu primeiro passo é entrar na agenda de políticas públicas, o problema precisa chamar a atenção dos formuladores de políticas, como um tema relevante e que necessita de ações a fim de solucioná-lo, assim como explica Capella (2020), os temas que se encontram na agenda governamental, fazem parte de um conjunto de ações e decisões que o governo assume em prol de solucionar problemas que afligem a sociedade; tendo em conta as vantagens e necessidades de se compreender os porquês de alguns temas ganharem a atenção e lugar na agenda governamental, enquanto outros assuntos são negligenciados.

Zahariadis (2016), afirma que analisar o processo de definição de agenda é um passo necessário para compreender como a política é feita. Considerando que nem todos os temas da agenda governamental evoluem para a condição de política, a compreensão de como esse processo ocorre, é essencial, não apenas para se ter clareza de todos os elementos que efetivamente compõem o processo, mas também para se chegar nos porquês de alguns temas serem seriamente considerados dando origem a políticas, enquanto outros não avançam para essa fase (Capella, 2005).

Nesse sentido, algumas considerações devem ser feitas, sobre como o tema da saúde mental, acaba por chamar a atenção dos entes públicos e se torna objeto de discussão e necessidade de mudança na forma de assistência até então prestada e passa a ser incluído como tema relevante na agenda. O objetivo do estudo é compreender de que forma o tema da saúde mental, entra na agenda das políticas públicas. O presente capítulo trata-se de uma

revisão bibliográfica. Sobre a metodologia adotada, será apresentado em um item específico o percurso metodológico realizado, além de apresentar os trabalhos selecionados e utilizados para esta discussão.

A agenda das políticas públicas

O processo de formulação de políticas públicas envolve compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não. E também por que algumas alternativas são seriamente consideradas, enquanto outras são descartadas. A definição dos temas considerados relevantes, se refere a um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si que é construído ao longo da formulação e não um evento isolado. Tanto a agenda quanto as alternativas são determinadas em termos de suas características distintas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos (Capella, 2018).

Nos estudos sobre políticas públicas, o ciclo da política pública é comumente utilizado para explicar o processo de implementação de uma política. A depender de qual modelo for utilizado, uma das fases desse ciclo será a formulação a definição da agenda, identificada como etapa inicial, à qual se seguem, geralmente, as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação (Capella, 2018).

A formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis (definição de alternativas). Compreendendo a política pública por meio do ciclo, a fase de formulação assume grande relevância, tendo em vista que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente. Segundo Capella (2018, p. 10), “entender o processo de formulação permite ampliar o entendimento sobre as mudanças em políticas públicas, a participação de atores, suas ideias, crenças e o próprio “fazer” das políticas”.

A maneira como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase da formulação, orientará toda a discussão, atravessando as escolhas no processo decisório e influenciando as ações nos momentos seguintes de implementação e avaliação (Capella, 2018). Como elemento fundamental do processo das políticas públicas, a formação da agenda se refere a um conjunto de questões que, em um dado

momento, são consideradas como fundamentais pelos formuladores de políticas. Considerando que a atenção é um recurso escasso a formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo o momento (Capella, 2020).

De acordo com Capella (2018, p. 13) “a agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros”. Alguns questionamentos são levados em consideração ao se referir a agenda, a compreensão do por que, entre tantas questões e problemas, que de igual maneira mereceriam atenção do governo, alguns temas são priorizados e outros não? Como os formuladores decidem quais problemas serão enfrentados? E como tudo isso ocorre? Justamente, o principal objetivo dos estudos sobre agenda, é analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais ou menos relevantes ao longo do tempo, elemento fundamental para compreender a ação e também a falta de ação governamental (Capella, 2013).

Segundo Capella (2020) a formação da agenda é um dos elementos mais importantes do processo de políticas públicas e que o entendimento desse processo é fundamental para compreender o exercício do poder político em uma sociedade democrática. Por sua vez, Zahariadis (2016), afirma que analisar o processo de definição de agenda é um passo necessário para compreender como a política é feita.

Zahariadis (2016) destacou cinco razões para a relevância dos estudos sobre a agenda: entender os valores sociais em um dado momento; observação de possíveis lacunas e distanciamentos entre as prioridades do governo e da sociedade; torna visíveis vencedores e perdedores no jogo político, revelando as prioridades de diferentes grupos sociais; amplia a compreensão das opções, decisões e escolhas de políticas; além de permitir identificar um amplo conjunto de atores e instituições, às vezes muito além daqueles definidos formalmente.

Embora compreender o processo de formação da agenda seja fundamental, os estudos sobre esse tema são relativamente recentes na literatura internacional e, ainda mais recentes no Brasil. Se reconhece hoje, a ampliação de estudos sobre a agenda no Brasil, sendo vista como uma área em expansão (Capella, 2020). E nesse sentido, também se mostra a relevância de se realizarem estudos sobre a agenda.

Saúde mental

Para melhor compreensão da discussão posterior, se faz necessário aclarar e apresentar questões acerca do entendimento do termo saúde mental e inferir algumas considerações nesse sentido. Se referir a saúde mental, é tratar de uma área muito extensa e complexa do conhecimento. Segundo Amarante (2011), um primeiro grande sentido extraído da expressão ‘saúde mental’, é o de que saúde mental é um campo de conhecimento e de atuação técnica no âmbito das políticas públicas de saúde.

Poucos campos de conhecimento e atuação na saúde são tão complexos, plurais, intersetoriais e com tanta transversalidade de saberes. Ressalta-se que a saúde mental não se baseia em apenas um tipo de conhecimento, e muito menos é exercida por apenas um profissional. Saúde mental envolve diversos conhecimentos, de uma forma tão abundante e polissêmica que se torna até difícil delimitar suas fronteiras e limites (Amarante, 2011).

Segundo Amarante (2011, p. 16) a “saúde mental não é apenas psicopatologia, semiologia... Ou seja, não pode ser reduzida ao estudo e tratamento das doenças mentais”. O autor segue sua reflexão questionando sobre o que seria doença mental, se seria o oposto de saúde, e refere ser esse outro sentido dado à expressão saúde mental, a ideia de que seja um estado sadio, portanto, entendendo-se como um estado normal, ou ainda inexistindo qualquer forma de desordem (Amarante, 2011).

Sobre o que se considera como saúde, Amarante (2011, p. 16) cita a definição dada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) que considera saúde como um “estado de completo bem-estar físico, mental e social”, e não apenas a ausência de doenças. O autor reflete que com este conceito mais ampliado de saúde, pode-se dizer que evoluímos um pouco, no sentido de englobar mais dimensões e fatores, buscando pensar a saúde de forma integral, mas que a dificuldade de definição se mantém, no sentido de estabelecer o que seria esse estado de completo bem-estar (Amarante, 2011).

Saúde mental é um campo de difícil conceituação, bastante polissêmico e plural na medida em que, conforme Amarante (2011, p. 19) “diz respeito ao estado mental dos sujeitos e das coletividades que, do mesmo modo, são condições altamente complexas. Qualquer espécie de categorização é acompanhada do risco de um reducionismo e de um achatamento das possibilidades da existência humana e social”.

Buscando avançar nas discussões sobre saúde mental, após um longo percurso e as diversas transformações na forma de fazer e realizar cuidados em saúde mental, podemos afirmar que cada vez menos se busca separar a saúde física da saúde mental. Sabemos que o hospital psiquiátrico já não é mais o centro de atenção da assistência, da organização das políticas ou da formação profissional (Lancetti; Amarante, 2006).

Da mesma forma não se considera que os centros de internação de doentes mentais sejam eficientes para recuperação das pessoas em grave sofrimento psíquico. O modelo atualmente adotado de assistência em saúde mental tem como lugar privilegiado para o tratamento de pessoas com sofrimento, os bairros onde as pessoas moram, as famílias, as comunidades, todos os espaços da sociedade. E nesse sentido, deve ser assegurado o acesso aos meios e condições necessárias para que sejam realizados os cuidados em saúde mental (Lancetti; Amarante, 2006).

A Atenção Psicossocial (atualmente vigente) resultado do processo da Reforma Psiquiátrica, aponta para uma importante ruptura com o modo de olhar e compreender a experiência humana. Uma ruptura em relação à racionalidade psiquiátrica, “que reduz o funcionamento psíquico exclusivamente a processos cerebrais e, portanto, totalmente explicáveis em uma linguagem neuro bioquímica e os seus desvios nomeados como transtorno mental” (Yasui; Luzio; Amarante, 2018, p. 175). Muda-se o objeto que deixa de ser a doença e passa a ser a complexidade da vida.

Para Basaglia (2005), a psiquiatria clássica retirou o doente de seu contexto social, restringiu sua existência aos diagnósticos naturalizados e abstratos. E que ao final, acabou por colocar o sujeito ‘entre parênteses’, para ocupar-se da doença como um fenômeno da natureza. Com esta inversão, este autor propõe uma importante demarcação no que diz respeito ao saber psiquiátrico que se construiu em torno das definições abstratas de doença que reduzem o sujeito a apenas uma coleção de sintomas e sinais, como uma espécie de definição de categorias, trazendo consequências éticas e políticas, na forma da sociedade perceber esses sujeitos e na maneira de realizar assistência e atendimento em saúde mental.

Seguindo esse entendimento proposto por Basaglia (2005), sobre deixar ‘entre parênteses’ o sujeito, Amarante (2004, p. 65) reflete nessa mesma perspectiva sobre a doença mental referindo que:

O colocar entre parênteses a doença mental não significa a sua negação, no sentido de negação de que exista algo que produza dor, sofrimento, mal-estar, mas a recusa à aceitação da completa capacidade

do saber psiquiátrico em explicar e compreender o fenômeno loucura/sofrimento psíquico, assim reduzido ao conceito de doença (Amarante, 2004, p. 65).

Não há como pensar a construção do cuidado em saúde mental, sem pensar no tempo e no lugar em que este cuidado se constitui, nos diversos fatores que permeiam a vida das pessoas e que influem sobre a saúde mental da população. E sendo assim, a saúde mental como importante dimensão da saúde, que muitas vezes se encontra em posição de banalização e negligência, deve ser assegurada, no sentido de dar-se condições para que as pessoas tenham acesso a esses cuidados em uma sociedade que compreenda sua importância e promova o desenvolvimento das pessoas.

Percurso metodológico

O estudo trata-se de uma revisão bibliográfica, estando seu desenvolvimento em consonância com as conceituações propostas por Levy e Ellis (2006), quando descrevem essa abordagem como sendo útil para o aprimoramento de ideias e para coletar, analisar e sintetizar pesquisas existentes com o propósito de criar um embasamento sobre um determinado assunto pesquisado.

Os caminhos metodológicos deste trabalho foram divididos em momentos distintos. Primeiramente se constituiu na construção do problema de pesquisa e realizou-se uma investigação prévia sobre o tema, a fim de compreender sua viabilidade e realizar a leitura de artigos, teses e dissertações, de maneira a determinar autores relevantes da área investigada e as palavras-chave mais identificadas nos estudos consultados. Para essa primeira inclusão de fontes de consulta, foi considerada a pertinência da obra para a área a ser investigada.

Posteriormente, foi feita a definição das palavras-chave, para elaborar os termos de busca para consulta nas bases de dados, sendo adotados os seguintes termos: agenda and políticas públicas and saúde mental. Adotando o operador booleano “and” tendo em vista que os trabalhos necessitavam versar conjuntamente nestes termos, a fim de dar conta do objetivo do estudo.

Foi feita a escolha por realizar a pesquisa, tendo como base trabalhos de teses e dissertações, pois, elas forneceriam maiores dados, além de oportunizar maior profundidade. Sendo assim, as bases de dados definidas

para a investigação, tratam-se do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, e a Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), pois são duas bases de dados de relevância, dentro do contexto e do tipo de trabalho a ser investigado.

No próximo passo da investigação foi realizada a pesquisa nas bases de dados. Utilizando as palavras-chave mencionadas anteriormente: agenda; políticas públicas e saúde mental. Ao colocar os termos no espaço de busca, no catálogo da CAPES foram obtidos 12 resultados, e no banco de dados da BDTD foram obtidos 40 resultados correspondentes.

Em seguida realizou-se o processamento dos dados, que envolveu a análise dos resultados das buscas de pesquisa. Não foi usado nenhum critério de delimitação, tendo em vista que o quantitativo de trabalhos encontrado era viável, para que fosse realizada a leitura do número total dos estudos. Nesse processo foram lidos os títulos e os resumos de todos os trabalhos.

Como critérios de inclusão e exclusão, a partir da leitura dos resumos, foram identificados os trabalhos que versavam sobre agenda, políticas públicas e saúde mental, que tratassem dos três temas no trabalho em algum aspecto. As pesquisas que cumpriam com os critérios, e que tinham aderência ao objetivo e tema proposto, resultou em cinco trabalhos selecionados para fazerem parte da discussão desse estudo.

A próxima etapa consistiu na análise e interpretação dos dados dos trabalhos selecionados, através da técnica da análise de conteúdo que como explica Chizzotti (2006), busca compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas. Busca-se ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem, para atingir, mediante inferência, uma interpretação mais profunda (Minayo, 2006). Os trabalhos selecionados podem ser visualizados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Trabalhos selecionados

Título	Objetivo	Autor (a)	Tipo de Trabalho/ Curso/ Instituição	Ano
Janela à loucura: uma análise da agenda decisória na política nacional de saúde mental	Análise da agenda decisória da Política Nacional de Saúde Mental, ao longo do período entre 1978 e 2003, quando se desenvolvem os fluxos do problema, das alternativas e político, desencadeando em janelas de oportunidade para o processo de Reforma Psiquiátrica no Brasil.	Luiz Arilton Vieira	Tese/ Curso de Pós-graduação em Políticas Públicas/ UFPR	2023
Política de saúde mental para crianças e adolescentes: especificidades e desafios da experiência brasileira (2001-2010)	Analisar a experiência brasileira de implantação da política de saúde mental para crianças e adolescentes, no período de 2001 a 2010, tomando como base a investigação de duas ações estratégicas da política: a oferta de Centros de Atenção Psicossocial Infanto-juvenis e a articulação inter-setorial.	Maria Cristina Ventura Couto	Tese/ Curso de Pós-graduação em Psiquiatria e Saúde Mental/ UFRJ	2012
Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da saúde pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas	Identificar os fatores e as condições que possibilitaram o surgimento da política pública de saúde para usuários de álcool e outras drogas.	Ana Regina Machado	Dissertação/ Curso de Pós-graduação em Saúde Pública/ UFMG	2006

Título	Objetivo	Autor (a)	Tipo de Trabalho/ Curso/ Instituição	Ano
As políticas públicas de álcool e outras drogas no Brasil: uma análise da construção política de 1990 a 2015	Um estudo descritivo da construção das políticas públicas na área de álcool e outras drogas no Brasil entre 1990 a 2015, identificando seus atores, enunciados, estratégias e conflitos.	Aline Gabriella Simon Neves	Tese/ Curso de Pós-graduação em Saúde Pública/ ENSP	2018
Políticas de saúde mental e os efeitos da emergência da agenda de álcool e outras drogas: o caso do Estado do Rio de Janeiro	Analisar as políticas de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, no Brasil, após a promulgação da Lei Paulo Delgado (Lei 10.216, de 06 de abril de 2001), considerando seus dois principais desafios estruturais e conjunturais: o estabelecimento de uma rede pública substitutiva ao modelo manicomial e a proeminência das questões relacionadas ao consumo de drogas ilícitas no país, com ênfase nos problemas associados ao uso de crack.	Aline Inglez de Souza Dias	Tese/ Curso de Pós-graduação em Ciências na área de Saúde Pública/ ENSP	2014

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A saúde mental na agenda das políticas públicas

Nesta sessão é realizada a discussão sobre a saúde mental na agenda das políticas públicas, a partir dos trabalhos selecionados, tecendo algumas considerações sobre o tema. Através da análise da trajetória das políticas públicas para saúde mental, tem sido possível reconhecer uma importante relação entre as interpretações e concepções acerca da loucura/transtorno mental e o perfil de tratamento e intervenção que são adotados pelo Estado. Nesse sentido, são, principalmente, as concepções em torno da loucura e do sofrimento mental, que, em interação com o contexto sociopolítico

e econômico, terminam por determinar quais políticas, modelos de assistência e práticas de cuidados têm sido implementados e seguidos pelos governos ao longo dos anos no Brasil (Sampaio; Bispo-Junior, 2021).

Vieira (2023) em sua tese de doutorado realizou uma análise da agenda decisória da Política Nacional de Saúde Mental (PNSM), com base na teoria de John Kingdon (teoria dos múltiplos fluxos), dedicando-se na identificação e descrição de janelas de oportunidade que permitiram o avançar dessa política. Realizou a análise da agenda decisória da PNSM, ao longo do período entre 1978 e 2003, quando segundo análise do autor, se desenvolvem os fluxos do problema, das alternativas e o fluxo político, que convergem e desencadeiam em janelas de oportunidade para o processo de Reforma Psiquiátrica no Brasil. Dessa forma o objetivo da investigação de Vieira esteve focado na conformação da agenda de reversão do modelo de assistência psiquiátrica hospitalocêntrico em favor da adoção de serviços alternativos e substitutivos.

No início de sua análise Vieira (2023) descreve o contexto em que, segundo ele, o fluxo do problema começa a ser delineado. Contexto esse marcado pela precarização da assistência em saúde mental, da intensa mercantilização e medicalização da loucura, além do abandono dos equipamentos públicos e de suas equipes de trabalhadores, que culmina com a primeira manifestação pública em favor de uma transformação no modelo de assistência psiquiátrica no Brasil. Essa manifestação tem origem nas quatro unidades de saúde mental da Divisão Nacional da Saúde Mental (DINSAM), e culmina em uma greve e demissão de 260 trabalhadores (Amarante, 1998).

Vieira (2023) faz a análise dos três fluxos. Em relação ao fluxo do problema, segundo a teoria de Kingdon, considerando que os formuladores de políticas públicas não têm como prestar atenção em diversos problemas ao mesmo tempo, a atenção e notoriedade do problema se devem a ocorrência de três mecanismos distintos: 1- indicadores; 2- eventos, crises e símbolos; 3- feedbacks.

Analizando esses três mecanismos, Vieira (2023) passa a explicar cada um deles. O autor aponta como principais indicadores que contribuíram para dar notoriedade ao problema da assistência psiquiátrica brasileira: a mercantilização da loucura (assistência entregue à iniciativa privada); ênfase na hospitalização/internação; precarização do sistema; fraudes no sistema; e violência/abusos contra os doentes.

O próximo mecanismo, dentro do fluxo dos problemas, os eventos, crises e símbolos funcionam como poderosos dispositivos de alerta, quanto mais elementos relacionados ao problema, maior será sua chance de continuar em evidência e, em algum momento, ascender à agenda decisória (Capella, 2005). Vieira (2023) elenca uma série de eventos importantes, para citar alguns: “crise da DINSAM”¹, a partir dessa crise se inicia um movimento social decisivo na luta pela transformação no modelo assistencial – o Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM). Desde sua criação, esse movimento passa a operar um sistema de denúncias e críticas em relação ao modelo assistencial psiquiátrico, promovendo a exposição das barbaridades ocorridas nas instituições, como no hospital colônia de Barbacena² em Minas Gerais e na casa de saúde Anchieta³ em Santos-SP.

Ainda representando o grupo dos eventos, crises e símbolos, Vieira (2023) considera que a promulgação da Constituição Federal de 1988; a Lei Orgânica da Saúde – 8.080/1990⁴; e a apresentação do Projeto de Lei nº 3.657/1989⁵ representaram símbolos fundamentais no fluxo do problema da Política de Saúde Mental Brasileira, pois fundamentam a ascensão desse tema à agenda decisória.

O feedback, último mecanismo do fluxo do problema analisado por Vieira (2023), corresponde às informações, notícias e conhecimentos acerca de uma dada realidade operada pelo governo acerca das ações governamentais (Capella, 2005). Segundo Vieira (2023), ao longo do curso da caracterização da assistência psiquiátrica brasileira como um problema, inúmeros feedbacks estiveram disponíveis e acessíveis aos formuladores de

1 Órgão do Ministério da Saúde, criado em 1941, responsável por elaborar políticas de saúde para o setor de saúde mental.

2 Durante o período que vigorou no país a ditadura militar, os critérios médicos se tornaram menos evidentes e os hospitais psiquiátricos passaram a receber, frequentemente, desafetos políticos, homossexuais, mães solteiras, alcoolistas, mendigos e indigentes, como ocorria no Hospital Colônia de Barbacena, em Minas Gerais (Souza, 2019).

3 Em 1989, o país inteiro teve acesso às denúncias de violência, maus tratos e mortes decorrentes do abandono, negligência e excesso de eletrochoques, praticados na casa de saúde Anchieta e que, então, sofre intervenção municipal e se torna o primeiro Núcleo de Atenção Psicossocial (NAPS) do Brasil (Souza, 2019).

4 Ainda que essa legislação não disponha de nenhum capítulo específico para a saúde mental, engloba a saúde mental na sua compreensão de integralidade da saúde, permitindo que a futura assistência psiquiátrica seja financiada, gerida e operacionalizada pelo SUS.

5 Projeto de Lei nº 3.657, do deputado federal Paulo Delgado (PT/MG), se propõe a extinção progressiva dos manicômios e a substituição dessas instituições por outros recursos assistenciais, bem como a regulamentação da internação psiquiátrica compulsória (Brasil, 1989).

política. Sejam dados que indicavam a ineficiência do modelo vigente¹ ou as informações que denotam a possibilidade de uma realidade diferente².

Analisando o fluxo das alternativas e soluções, segundo Vieira (2023) as ideias em torno da solução do problema da assistência psiquiátrica brasileira, foram geradas por grupos que tinham afinidade ou preocupação com a área da saúde mental. A nova configuração política brasileira, instalada no final da década de 1980, permitiu a promulgação de dispositivos vitais à ascensão da PNSM à agenda decisória. As propostas expressavam a redução progressiva e até proibição de leitos hospitalares em hospitais psiquiátricos, e em favor da implementação de mecanismos substitutivos, como serviços de suporte integral e de apoio extra-hospitalar.

Sobre o fluxo político, sua movimentação sofre influência de três elementos: do humor nacional; da ação exercida pelos grupos de interesse e pelas mudanças internas que ocorrem no governo (Capella, 2005). Vieira (2023) faz uma análise desses três elementos do fluxo político, entendendo que o humor nacional do período era favorável tendo em vista estar o país em um processo de redemocratização. Além de existir grande ação de grupos de interesse e mudanças políticas internas que favoreceram significativamente a agenda da PNSM, elevando a questão da saúde mental à agenda decisória.

Após apresentar a análise sobre os elementos que compuseram os fluxos, Vieira (2023) conclui que os resultados encontrados em sua pesquisa permitem identificar que as mudanças internas que ocorreram ao longo dos governos influenciaram substancialmente a agenda da PNSM. A chegada de atores e empreendedores de políticas, em postos estratégicos do governo, que possibilitaram a convergência entre os fluxos, e a ascensão do problema da assistência em saúde mental à agenda decisória do governo. O autor identificou no período entre 1991 e 2003 a abertura de sete janelas de oportunidades, que provocaram não somente alteração na agenda, mas, promoveram a implementação da PNSM.

Evidentemente ainda que sob percalços a PNSM que se constituiu nos últimos anos é ampla e robusta, contemplando uma Rede de Assistência em Saúde Mental e abrangendo diferentes frentes, como o tratamento às

-
- 1 Os recursos destinados à hospitalização somaram 96% do orçamento total, enquanto restou para o ambulatório os outros 4%. Vivia-se um contexto de altos índices de cronificação, elevados custos operacionais e reduzidos índices de eficiência e eficácia (Cebes, 1980a).
 - 2 No final da década de 1980, os primeiros Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) que oferecerão os melhores feedbacks acerca da possibilidade de transformar a assistência psiquiátrica brasileira.

pessoas com problemas com álcool e drogas e o atendimento especializado às crianças e adolescentes.

Couto (2012) em sua tese de doutorado se propôs a analisar a experiência brasileira de implantação da política de saúde mental para crianças e adolescentes no período de 2001 a 2010, tendo como base a investigação de duas ações estratégicas da política: a oferta de Centros de Atenção Psicossocial Infanto-juvenis (CAPSi) e a articulação intersetorial.

Contextualizando a nova concepção sobre a criança e o adolescente como sujeito de direitos que é o fundamento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, Couto (2012) indica em suas análises que o Sistema Único de Saúde (SUS) e o ECA compõem a moldura na qual foi possível formular e se constituir o conjunto de ações políticas destinadas a crianças e adolescentes que necessitam de cuidados em saúde mental. A autora afirma que ocorreu uma inserção tardia da saúde mental infantil e juvenil na agenda da saúde pública. Salientando que as ações que mais efetivamente contribuíram para a construção desta agenda desenvolveram-se a partir de 2001.

Segundo análise de Couto (2012), os acontecimentos da criação da Lei da Saúde Mental e do ECA criaram condições para a proposição de uma política de saúde mental para crianças e adolescentes. Explicando que de um lado, havia sido instaurada nova legitimidade para a saúde mental como política de Estado; e de outro, inscrita, jurídica e socialmente uma nova concepção de criança e adolescente.

A nova concepção de criança e adolescente se destacou na III Conferência Nacional de Saúde Mental (CNSM). Realizada em 2001, esta Conferência segundo Couto (2012), foi um momento crucial na história da saúde mental para crianças e adolescentes (SMCA) porque de modo inédito, deu destaque ao tema da SMCA, articulando-o à concepção da criança como sujeito psíquico e de direitos. A III CNSM reuniu um número expressivo de profissionais e entidades com a função de propor diretrizes para o desenvolvimento da atenção psicossocial da infância e adolescência.

A III CNSM marcou uma profunda mudança no rumo do debate e nas ações públicas da saúde mental para com crianças e adolescentes. Algumas das deliberações emanadas da III CNSM foram incorporadas em portarias ministeriais que se seguiram a ela, representando, através do corpo normativo do SUS, o início da construção de uma rede pública de atenção para SMCA, sob o marco da atenção psicossocial (Couto, 2012).

Couto (2012), traz destaque para à criação de Centros de Atenção Psicossocial para crianças e adolescentes, os CAPSi. Representando a primeira resposta oficial do SUS à necessidade de cuidado para casos de maior gravidade e complexidade envolvendo crianças e adolescentes com problemas mentais. Anteriormente estes casos transitavam, em sua grande maioria, pelos caminhos da institucionalização em abrigos e educandários de cunho essencialmente adaptativo ou corretivo, ou eram ‘institucionalizados’ em suas próprias casas, em uma espécie de segregação e exclusão.

Em seu estudo Couto (2012) não se propôs a analisar a agenda com base em uma metodologia, apresentou aspectos que oportunizaram a chegada do tema do cuidado em saúde mental de crianças e adolescentes a alguma definição, convergindo na decisão do seu cuidado ser incluso na atenção psicossocial que se desenvolvia naquele momento, apresentando o contexto de uma nova perspectiva de entendimento da infância e juventude como cidadãos de direitos, incluindo a pauta em um contexto de saúde, já que anteriormente as soluções encontradas para o atendimento das crianças se restringiam a institucionalizações de cunho adaptativo e corretivo.

Assim como o atendimento de crianças e adolescentes, o tema do álcool e outras drogas, também apresentou um percurso complexo para chegar até a agenda das políticas públicas, o qual foi direcionado e incluído como esfera de cuidado da PNSM. Nesse sentido Machado (2006) em sua dissertação de mestrado, buscou compreender o processo, fatores e condições que possibilitaram a constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas, estabelecida no ano de 2003.

Como resultados Machado (2006) evidenciou que o estabelecimento da política pública de saúde para usuários de álcool e outras drogas tornou-se possível a partir dos avanços viabilizados pela implementação do SUS, da política de prevenção da AIDS (especialmente dos programas de redução de danos) e da política de reestruturação da atenção em saúde mental. Esses avanços contribuíram para que o problema da dependência do álcool e outras drogas, fossem compreendidos como um problema de saúde pública e não a partir de uma perspectiva moralista. Além dessas condições favoráveis, a autora identificou que essa política foi estabelecida em um cenário marcado pelo crescimento do impacto financeiro e dos problemas de saúde associados ao consumo de álcool e outras drogas na população brasileira.

Machado (2006) traz uma explicação sobre o contexto favorável que propiciou que o tema do álcool e outras drogas emergissem no debate público, e passasse a ser compreendido como um problema de saúde, culminando em uma política que desse uma solução para esse problema. Inicia citando a criação do SUS, o surgimento da AIDS e a constatação de que grande parte das pessoas infectadas pelo HIV eram usuárias de drogas injetáveis, o início do processo de reestruturação da atenção pública em saúde mental e a constatação de que grande parte do montante dos leitos psiquiátricos, estavam relacionados a pessoas que apresentavam problemas diretamente relacionados com o alcoolismo.

Esses eventos criaram condições para que ocorresse a confluência das políticas de saúde com a problemática associada ao consumo de álcool e outras drogas, além da ocorrência de processos políticos no âmbito do Ministério da Saúde que favoreceram a entrada da temática álcool/drogas na agenda da saúde pública brasileira. Em 2002, foi estabelecido a criação de Centros de Atenção Psicossocial para usuários de álcool e outras drogas (CAPSad) (Machado, 2006).

Neves (2018) em sua tese de doutorado, assim como Machado (2006), buscou realizar um estudo sobre a construção das políticas públicas na área de álcool e outras drogas no Brasil. A novidade trazida pela pesquisa de Neves (2018), é analisar um período posterior ao estudo de Machado (2006), entre 1990 a 2015, e, além disso, apresentou as relações estabelecidas entre as principais políticas públicas, como as de saúde e justiça.

Em sua pesquisa Neves (2018) identifica cinco principais momentos que caracterizam o percurso da construção das políticas públicas na área de álcool e outras drogas: a estruturação da rede substitutiva de saúde mental desarticulada da área de álcool e drogas e a expansão da estratégia de redução de danos; a criação da Secretaria Nacional de Políticas de Drogas e Gestão de Ativos (SENAD) e de uma pauta antidrogas; a institucionalização das políticas públicas de saúde e da justiça na área de álcool e drogas; a inclusão do álcool na agenda das políticas públicas de saúde mental, e, além disso, a entrada do crack na agenda das políticas públicas de saúde mental e a expansão das comunidades terapêuticas.

Neves (2018) traz destaque para o crack, que em 2010 passa a ser alvo de políticas públicas e pauta de debates na mídia e na sociedade civil, em razão de uma epidemia do uso da droga. Passando a indicar também a necessidade de criação de estratégias intersetoriais na prevenção do uso

das drogas. Segundo Neves (2018), nesse contexto se abrem espaços para a participação de outros atores para além da saúde e da justiça, como, por exemplo, a assistência social e a igreja, esta última, muito em função de uma atuação específica da bancada religiosa, no âmbito do legislativo e sua associação com as comunidades terapêuticas, que vêm se expandindo nos últimos anos.

Em seu trabalho Neves (2018) traz um questionamento acerca do papel da área técnica de saúde mental nesta política, pois esta, de algum modo, manteve-se distanciada da questão do álcool e de outras drogas até 2003, tendo incorporado um conjunto de estratégias a partir deste ano que poderiam chocar-se com as diretrizes da Reforma Psiquiátrica, como por exemplo, o incentivo às comunidades terapêuticas, que ganharam ainda mais força a partir do plano crack.

Dias (2014), em sua tese de doutorado buscou também analisar as políticas de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas (SMAD), no Brasil, após a promulgação da Lei Paulo Delgado (Lei 10.216, de 06 de abril de 2001), com a novidade de considerar seus dois principais desafios: o estabelecimento de uma rede pública substitutiva ao modelo manicomial, que tenha caráter abrangente e protetor; e a proeminência das questões relacionadas ao consumo de drogas ilícitas no país, com ênfase nos problemas associados ao uso de crack. Sendo essas políticas analisadas com ênfase nos mecanismos de formação de agendas, de alternativas e dos processos decisórios.

Como resultados da pesquisa Dias (2014) verificou que a substituição do modelo manicomial pelo modelo comunitário de atenção ainda não se completou no Brasil, apesar de todos os avanços normativos e na esfera da atenção. A autora afirma que os dispositivos inicialmente preconizados pelas políticas se mostraram insuficientes, para dar conta dos casos mais graves e cronicados. Tais aspectos são evidenciados pela emergência das drogas ilícitas, especialmente o crack na agenda política, quando neste cenário, ocorreram debates relacionados à saúde mental e sobre a necessidade da composição de uma rede de atenção mais complexa, com novas modalidades de serviços e intensificação da atenção nos CAPS.

Dias (2014) destaca que no Brasil, as políticas públicas voltadas para o consumo de drogas foram, durante muito tempo, pouco sólidas e estruturadas, enfatizando a repressão, mantendo o uso de drogas basicamente atrelado ao campo da justiça e não da saúde pública. E na ausência de serviços e políticas públicas de saúde voltadas ao uso de drogas,

outras instituições se apropriaram da atenção a esse grupo. Após o advento da Reforma Psiquiátrica, as questões relacionadas ao uso de drogas foram, gradualmente, inseridas na agenda da saúde mental.

Como questão central do estudo de Dias (2014), a autora entende que a rede existente para atender tanto a população cronicada e desinstitucionalizada quanto a clientela que passa a demandar serviços em saúde mental, ampliada pela agenda de álcool e outras drogas é insuficiente. Apontando que o modelo de atenção se mostrou frágil e insuficiente para dar conta, de forma efetiva, dos casos mais graves em saúde mental.

Os três trabalhos que se dedicavam a estudar a política de álcool e outras drogas, cada um focou em aspectos diferentes, e períodos distintos. Em comum as pesquisas não realizaram um estudo dedicado a compreender a agenda de forma a utilizar uma metodologia para atingir esse objetivo, as pesquisas apontaram alguns aspectos, que foram descritos anteriormente e que foram relevantes para que o tema do álcool e outras drogas fossem entendidos como um problema de saúde e passassem a chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas, a fim de que esse tema entrasse na agenda e fosse incluído na política de saúde mental, sendo atualmente a política responsável por organizar e prestar os atendimentos desses casos.

Dos estudos aqui apresentados apenas o trabalho de Vieira (2023), buscou analisar a questão da agenda com base em teoria, metodologia da área. Os demais estudos fazem referência a agenda, mas não se dedicam a estudá-la de fato, com base em uma análise criteriosa e com a utilização de um método, buscando entender todo o processo que envolve um tema entrar na agenda, utilizando o termo agenda de forma generalista, como sinônimo de temas/assuntos que estão em pauta o que corrobora com a perspectiva apresentada por Souza (2003), de que na área de investigação das políticas públicas os métodos de investigação têm recebido escassa atenção no debate. Nas palavras de Souza (2003, p. 17), “a área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada”.

Dias (2014) em sua tese, já alertava sobre a fragilidade e insuficiência do modelo de atenção em saúde mental brasileiro, de dar conta de forma efetiva ao atendimento das demandas em saúde mental da população. Segundo os dados mais recentes, os transtornos mentais e neurológicos, bem como o uso de substâncias e o suicídio, constituem um grupo de problemas de grande incapacidade para a população das Américas. Entre

eles, os transtornos depressivos são a principal causa de incapacidade, seguidos pelos transtornos de ansiedade. Além disso, há uma grave falta de investimento em saúde mental que resulta numa disponibilidade de cuidados marcadamente limitados (Organização Pan-Americana de Saúde, 2018).

Se o investimento em saúde mental já era restrito, e já vinham sendo identificadas dificuldades na área de saúde mental, este cenário se torna mais complexo e difícil, quando a população em 2020 precisou enfrentar uma pandemia (COVID-19) que envolvia isolamento social como forma de proteção, além de diversas consequências que uma situação dessas pode desencadear, resultando em diversas dificuldades e necessidades de intervenções em saúde mental.

Devido a esta alarmante situação epidemiológica em saúde mental, já anterior à pandemia da COVID-19, a atenção se voltou para os possíveis efeitos não visíveis da pandemia na saúde mental da população no mundo, e particularmente na América Latina. A possibilidade de efeitos nocivos prejudiciais à saúde mental não é esperada apenas no agravamento dos diferentes sintomas clínicos, mas também na incapacidade de dar uma resposta satisfatória por parte dos serviços de saúde, particularmente para as populações mais vulneráveis (Gallegos, *et al.*, 2022).

A pandemia revelou a incapacidade de responder eficazmente as exigências de saúde por parte dos sistemas nacionais de saúde e, em particular, dos sistemas de saúde mental. A crise gerada pela pandemia nos impele a considerar cenários futuros com consequências marcadamente negativas para a saúde mental da população da América Latina. Esses cenários exigirão esforços mais enérgicos no planejamento dos cuidados e melhoria da saúde mental na região. As diversas associações de psicologia e psiquiatria bem como os diferentes programas internacionais de saúde mental e organizações fizeram um chamado de emergência internacional para os diferentes governos do mundo a dedicarem maiores esforços em termos de políticas públicas que abordem o problema da saúde mental da população (Gallegos, *et al.*, 2022).

Diante desse cenário de emergência em saúde mental que vivenciamos, são necessárias soluções. Percebe-se que atualmente o tema da saúde mental tem estado em pauta em diferentes meios e diversas pesquisas apontam para dados muito negativos na área. Não se tem claro se todos esses elementos serão suficientes para que se discuta de forma séria entre os formuladores de políticas públicas decisões em relação a saúde mental.

Conclusão

Porque alguns temas são priorizados em detrimento de outros? O estudo sobre a agenda busca responder a esse questionamento. Ascenderão à agenda decisória aquelas demandas bem caracterizadas e definidas, com alternativas exequíveis e prontas para serem utilizadas e, especialmente, quando dispõem de ambiente político favorável à mudança. O estudo procurou compreender através da bibliografia como o tema da saúde mental entra na agenda das políticas públicas, e como visto no decorrer do texto encontrou ambiente favorável e reuniu diversas condições para que isso ocorresse, culminando em ações e mudanças e na constituição de uma Política Nacional de Saúde Mental.

A PNSM, que tem na atenção psicossocial seu modelo de assistência, é responsável por diferentes frentes, incluindo a saúde mental de crianças e adolescentes e do álcool e outras drogas, que como explicitado, passaram a integrar seu campo de ações posteriormente a reforma psiquiátrica e a criação da Lei da Saúde Mental, quando encontrou contexto favorável para que esses temas entrassem na agenda governamental e passassem a integrar a PNSM.

Os estudos analisados apontaram diversas condições e acontecimentos que foram necessários para que o tema da saúde mental entrasse na agenda decisória. A maior parte dos estudos não se dedica a estudar a agenda com base em uma metodologia. Há dificuldade, limitações e insuficiência no modelo de atenção em saúde mental, sendo agravado este cenário com o advento da pandemia da COVID-19 que evidenciou essa precariedade, e são observados efeitos bastante negativos na saúde mental da população a qual são necessárias soluções.

Referências

AMARANTE, P. (org.). **Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

AMARANTE, P. **Saúde mental e atenção psicossocial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

AMARANTE, P. Uma aventura no manicômio: a trajetória de Franco Basaglia. **História, Ciências e Saúde**, v. 1, n. 1, p. 61-77, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59701994000100006>. Acesso em: 30 jun. de 2024.

BASAGLIA, F. **Escritos selecionados em saúde mental e reforma psiquiátrica**. AMARANTE, P (Org.). Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.657, de 12 de setembro de 1989**. Dispõe sobre a extinção progressiva dos manicômios e sua substituição por outros recursos e regulamenta a internação psiquiátrica compulsória. Brasília, 1989.

CAPELLA, A. C. N. Agenda-Setting. In: Di Giovanni, G.; Nogueira, M. A. (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov-dez, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. de 2024.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: Encontro Anual da ANPOCS, ago. 2005, Caxambu: **ANPOCS**, 2005. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em: 29 jun. de 2024.

CEBES. A psiquiatria no âmbito da previdência social. **Saúde em Debate**. Nº 10 – abril/maio/junho de 1980a. Disponível em: https://docvirt.com/asp/acervo_cebes.asp?Bib=SAUDEDEBATE&PASTA=N.9&pesq=&x=52&y=19. Acesso em: 29 jun. de 2024.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, M. C. V. **Política de saúde mental para crianças e adolescentes: especificidades e desafios da experiência brasileira (2001-2010)**. 2012. Tese (Doutorado em Saúde Mental). Programa de Pós-graduação em Psiquiatria e Saúde Mental – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

DIAS, A. I. S. **Políticas de saúde mental e os efeitos da emergência da agenda de álcool e outras drogas: o caso do Estado do Rio de Janeiro**. 2014. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-graduação em Ciências – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2014.

FONTE, E. M. M. Da institucionalização da loucura à reforma psiquiátrica: as sete vidas da agenda pública em saúde mental no Brasil. **Estudos de Sociologia**, v. 1, n. 18, 2012.

GALLEGOS, M. *et al.* COVID-19: Psychosocial impact and mental health in Latin America. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 33, n. 3, p. 226-232, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/1984-0292/v33i3/51234>. Acesso em: 29 jun. 2024.

LANCETTI, A., AMARANTE, P. Saúde mental e saúde coletiva. In: CAMPOS, G. W. S. et al. (Orgs.). **Tratado de saúde coletiva**. Rio de Janeiro, Hucitec: Fiocruz, 2006.

MACHADO, A. R. **Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da saúde pública**: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas. 2006. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Programa de Pós-graduação em Saúde Pública – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Informativo sobre Saúde mental e política nacional de saúde mental. **gov.br**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saudemental#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Sa%C3%BAde,cuidados%20espec%C3%ADficos%20em%20sa%C3%BAde%20mental>. Acesso em: 30 de jun. de 2024.

NEVES, A. G. S. **As políticas públicas de álcool e outras drogas no Brasil**: uma análise da construção política de 1990 a 2015. 2018. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Programa de Pós-graduação em Saúde Pública – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2018.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. O fardo dos transtornos mentais na região das Américas, 2018. Washington, D. C.: **OPS**, 2018. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49578/9789275320280_spa.pdf?sequence=9. Acesso em: 29 jun. de 2024.

SAMPAIO, M. L.; BISPO-JUNIOR, J. P. Entre o enclausuramento e a desinstitucionalização: a trajetória da saúde mental no Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro: v. 19, 2021.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, L. Intervenção na ‘Casa dos Horrores’ completa 30 anos em Santos, SP. **Globo.com**, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santosregiao/noticia/2019/05/03/intervencao-na-casa-dos-horrores-completa-30-anos-em-santos-sp.ghtml>. Acesso em: 6 de jul. de 2024.

VIEIRA, L. R. **Janela à loucura**: uma análise da agenda decisória na política nacional de saúde mental. 2023. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa Pós-Graduação em Políticas Públicas – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

ZAHARIADIS, N. Setting the agenda on agendasetting: definitions, concepts, and controversies. In N. Zahariadis. (Org.), **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

YASUI, S. **Rupturas e encontros**: desafios da reforma psiquiátrica brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

YASUI, S.; LUZIO, A. C.; AMARANTE, P. Atenção psicossocial e atenção básica: a vida como ela é no território. **Rev. Polis e Psique**, v. 8, n. 1, p. 173-190, 2018. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpps/v8n1/v8n1a11.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DAS CRISES CLIMÁTICAS: O CASO DO RS

Sandra Cristina Franchikoski
Iara Denise Endruweit Battisti

Introdução

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional constitui um conjunto de ações planejadas que visam assegurar a oferta e o acesso a alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde humana. Para ser eficaz e sustentável a longo prazo, essa política deve envolver o governo e a sociedade civil organizada, abrangendo diversos setores e áreas de ação como saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social e meio ambiente. Além disso, deve operar em diferentes esferas, desde a produção até a comercialização e controle de qualidade, garantindo a acessibilidade ao consumidor (CONSEA, 2004, p. 4).

Como apontam Brito, Leite e Chacon (2023), o enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil não é um processo linear. Sua evolução é marcada por transformações políticas, econômicas e sociais que moldaram a inserção de políticas públicas voltadas ao combate à fome e à soberania alimentar. A atuação da sociedade civil, por meio do controle social, tem sido essencial para avanços significativos. A trajetória dessas políticas também reflete o papel do poder público, ora centralizando ações para mitigar o problema, ora negligenciando e negando sua importância. Esse histórico ilustra a complexidade de consolidar um modelo de governança efetivo para enfrentar a fome e garantir segurança alimentar no país.

As interações entre políticas públicas são cruciais no campo da segurança alimentar, pois vão além de garantir o acesso. Envolvem assegurar a quantidade suficiente, a qualidade nutricional, a inocuidade

dos alimentos, a produção familiar, o comércio justo e o respeito à cultura local.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem como objetivo implementar ações e políticas públicas de natureza estratégica, orientando opções em diversos campos e requerendo mecanismos e instrumentos permanentes para sua execução. Para promover a SAN, três referências são indispensáveis: a) o direito humano à alimentação adequada; b) a soberania alimentar; e, c) a relação com a promoção do desenvolvimento (CERESAN, 2006, p. 21).

O Rio Grande do Sul (RS), apesar de ser um dos maiores produtores de alimentos do Brasil, enfrenta paradoxalmente desafios significativos relacionados à insegurança alimentar. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC (2023) indicam que 16,6% da população gaúcha vive em algum grau de insegurança alimentar, destacando a vulnerabilidade das populações locais (IBGE, 2024). Este cenário é agravado por eventos climáticos extremos, como as enchentes, que têm repercussões devastadoras na SAN. As inundações não apenas destroem a produção agrícola, mas também comprometem a infraestrutura necessária para a distribuição e acesso aos alimentos.

A crise ambiental e a destruição das áreas de produção acentuam a insegurança alimentar e demandam uma resposta coordenada entre políticas públicas e estratégias de mitigação. Entre essas estratégias, destaca-se a necessidade de promover a produção diversificada de alimentos pela agricultura familiar, reestruturar a produção de alimentos e implementar políticas de geração de renda nas áreas urbanas. Além disso, a restauração de áreas degradadas e a conservação dos biomas são essenciais para garantir a sustentabilidade a longo prazo.

Nesse contexto, é essencial compreender duas ordens de questões conceituais e analíticas. A primeira trata da construção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como um problema público e sua priorização na agenda política. A segunda, intimamente ligada à primeira, envolve a identificação dos atores políticos e dos interesses relacionados a esses, além de suas repercussões nos processos de tomada de decisão, implementação e monitoramento das políticas públicas. Para Kingdon (1995), os problemas se tornam alvo de atenção governamental quando janelas de oportunidade são criadas pela confluência de atores políticos em torno de problemas que necessitam de atenção, pela articulação de ideias e propostas viáveis e pelas circunstâncias políticas favoráveis. Essas janelas

geram propostas de solução com chances reais de serem alçadas à agenda política.

Capella (2020) destaca que a agenda é um dos elementos mais importantes do processo de políticas públicas, um processo que transforma questões em prioridades governamentais. E no contexto atual do Rio Grande do Sul, como os problemas envolvem vários setores, é importante que a questão da SAN seja considerada e posta em atenção aos olhos do governo e da sociedade, para que soluções viáveis e intersetoriais sejam implementadas.

Os eventos climáticos extremos que culminaram nas inundações do RS em maio de 2024, exemplificam como as tragédias anunciadas impactam diretamente na organização social e econômica. Conforme apontado por Rückert, Vicente e Gomes (2024), a área atingida pelas chuvas chegou a 222.167 km², afetando 418 municípios, ou seja, mais de 80% do estado. Esse cenário reforça a necessidade de integração entre planos de emergência e as políticas de SAN, para que a população tenha condições de recuperar sua estabilidade alimentar e econômica após os desastres.

Este estudo se propõe a contextualizar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sua origem, formulação e implementação. Identifica as repercussões que emergências climáticas ocasionam na SAN da população, e, compreendendo a complexidade dos desafios, aponta estratégias de mitigação e soluções integradas para fortalecer a SAN nos municípios do RS, garantindo o direito humano à alimentação adequada e contribuindo para a saúde e bem-estar da população gaúcha.

Materiais e métodos

Este estudo baseia-se na análise documental de dados secundários, com o objetivo de compreender os impactos das crises climáticas sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no estado do Rio Grande do Sul (RS) e avaliar a efetividade das políticas públicas voltadas para a mitigação desses impactos.

A análise documental foi conduzida com foco na revisão de fontes institucionais e legais relevantes para a SAN no Brasil e no RS. Os principais documentos analisados incluem: a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006); relatórios do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); informações disponíveis

no Observatório Socioambiental em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (OBSSAN); planos municipais de SAN; e relatórios de adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Além disso, foram examinados dados secundários fornecidos por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Defesa Civil do RS. Os relatórios incluem informações sobre insegurança alimentar no RS (com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC de 2023), e levantamentos sobre os impactos das inundações de maio de 2024, fornecidos pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS).

A análise foi estruturada para identificar padrões, lacunas e correlações entre eventos climáticos extremos e os indicadores de SAN nos municípios gaúchos. O estudo concentrou-se nos municípios afetados pelas inundações de 2024, selecionados com base nos relatórios da Defesa Civil e nos índices de insegurança alimentar reportados pelo IBGE.

A abordagem descritiva permitiu mensurar a extensão dos impactos das inundações sobre a SAN, enquanto a análise documental possibilitou avaliar a eficácia das políticas públicas e identificar as principais fragilidades na sua implementação, especialmente em cenários de emergências climáticas.

Por meio dessa metodologia, o estudo busca fornecer uma visão fundamentada sobre os desafios e oportunidades para fortalecer as políticas de SAN diante de eventos climáticos extremos.

Raízes e evolução da política de segurança alimentar e nutricional: da origem à implementação

A definição de segurança alimentar, estabelecida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), afirma que a segurança alimentar existe quando todas as pessoas têm, de forma contínua, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, permitindo-lhes levar uma vida ativa e saudável (FAO, 1996).

Com base nesse conceito, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) contempla a produção e distribuição de alimentos, a análise do estado nutricional — que considera tanto a alimentação quanto a saúde das pessoas — e o acesso a outras condições que promovem uma vida saudável, como serviços de saúde, moradia, saneamento básico e educação. Portanto,

a SAN pressupõe a disponibilidade de alimentos, sua acessibilidade por meio de mecanismos de distribuição e condições de renda, além do aproveitamento biológico adequado, influenciado pela situação de saúde ou doença dos indivíduos.

Ao longo do tempo, o entendimento sobre o que é a SAN sofreu uma significativa evolução. Inicialmente, o termo segurança alimentar originou-se na Europa, a partir da 1ª Guerra Mundial (1914-1918) e seu conceito tinha estreita ligação com o de soberania e a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação (ABRANDH, 2013, p. 4). Esse conceito ganhou força com o advento da 2ª Guerra Mundial (1939- 1945), especialmente quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada. No mesmo período, criou-se a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)¹ que entendia o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano.

Na década de 1970, no contexto da crise alimentar mundial, a atenção recaiu sobre os problemas de abastecimento alimentar para assegurar a disponibilidade e a estabilidade dos preços dos alimentos básicos ao nível nacional e internacional. Neste período os estoques mundiais de alimentos diminuíram drasticamente devido a quebras acentuadas na produção em vários países – entre os quais a União Soviética, a Índia, a China e a Austrália – o que originou subidas acentuadas dos preços de cereais e a consequente crise alimentar à escala global. A FAO organizou em 1974 a sua primeira Cúpula Mundial da Alimentação, da qual resultou um consenso sobre a necessidade de existir disponibilidade suficiente de alimentos para abastecer toda a população mundial, levando os líderes de países a aceitarem, pela primeira vez, a responsabilidade comum de acabar com a fome e com a desnutrição (Pinto, 2013, p. 9).

Em 1980 começa-se a perceber que o aumento da produção de alimentos não resultou na alteração do quadro de fome e pobreza no mundo. Ao contrário, foi justamente o período em que aumentou o fosso entre pobres e ricos, evidenciando a necessidade da adoção de medidas estruturais que pudessem propiciar maior equidade no acesso aos alimentos (Conti, 2009, p.18 e 19).

Na década de 1990 surgiram inúmeras organizações, articulações e redes da sociedade civil com expressivas discussões e influências sobre as

1 Criada em 16 de outubro de 1945, a FAO lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar. Atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em pé de igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas (FAO, 2024).

propostas de SAN no Brasil, ao mesmo tempo em que o governo passou a desenvolver algumas políticas públicas voltadas à questão alimentar. Nesse contexto, a noção de Segurança Alimentar assimilou novas perspectivas à abordagem da segurança alimentar, como nutrição, saúde, cultura, qualidade e inocuidade. Tais perspectivas surgem pelo fato de se compreender que a disponibilidade e acesso ao alimento, por si só, não são suficientes para garantir uma situação de segurança alimentar. Percebe-se que a composição e variedade da dieta, assim como a qualidade (química, biológica, física) e inocuidade dos alimentos são também determinantes fundamentais (Pinto, 2013, p. 10; Conti, 2009, p. 19).

Com a incorporação das novas perspectivas de saúde e segurança dos alimentos, o foco da abordagem da SAN passa a olhar também para o indivíduo, e não apenas para o contexto geral. Esse foco leva a considerar a forma como a alimentação é distribuída dentro do agregado familiar, evitando o acesso desigual aos alimentos pelos diferentes membros da família; e a utilização biológica dos alimentos por parte dos indivíduos, considerando a forma como os alimentos são assimilados pelo organismo e transformados em energia necessária para satisfazer as necessidades dietéticas mínimas (Sawaya *et al*, 2003; Pessanha, 2002).

Assim, percebe-se que a abordagem da SAN evoluiu consideravelmente ao longo do tempo, sobretudo a partir dos anos setenta. Nas primeiras formulações o foco encontrava-se apenas na disponibilidade como forma de garantir a oferta de alimentos básicos a nível nacional e internacional. Depois, outras dimensões foram sendo incorporadas, tais como o acesso aos alimentos, a utilização biológica dos alimentos, questões de saúde dos indivíduos, a educação alimentar e a inocuidade dos alimentos, a sustentabilidade e a estabilidade da produção e as preferências alimentares relacionadas com questões culturais ou religiosas. Foram ainda incorporados vários níveis de análise (internacional, nacional, familiar, individual) e consumou-se a sua relação direta com a satisfação de outras necessidades básicas e com as escolhas e preferências dos indivíduos num quadro de garantia da segurança humana e dos direitos fundamentais (Pinto, 2013).

No Brasil, o conceito da Segurança Alimentar e Nutricional está estabelecido no Art. 3º da Lei 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN), e consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades

essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural, além de ser ambiental, cultural, econômico e socialmente sustentável (Brasil, 2006).

Embora o Brasil seja um dos maiores produtores de alimento do mundo, parcela significativa da população não tem acesso aos alimentos básicos necessários. Situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas devido à falta ou insuficiência de alimentos e/ou devido à utilização inadequada ou excessiva de alimentos, trazendo como consequência doenças de carência e doenças de excesso de alimentos e nutrientes, respectivamente. Além disso, a estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais; alimentos e bens essenciais com preços abusivos e a imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural, são também causas da insegurança alimentar.

Sob este viés, a SAN converte-se num dos eixos ordenadores das estratégias de desenvolvimento de um país, sugerindo formas mais equânimes e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, questionando o padrão de consumo alimentar e requalificando as ações dirigidas para os grupos sociais mais vulneráveis à fome, à desnutrição e aos demais problemas nutricionais. As ações e políticas públicas de SAN participam, portanto, da difícil tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida (CERESAN, 2006, p. 22).

A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) deve ser guiada por valores alinhados aos direitos humanos, destacando-se o princípio da Soberania Alimentar. A definição mais amplamente reconhecida de Soberania Alimentar foi estabelecida no Fórum Mundial pela Soberania Alimentar, realizado em Mali em 2007: a soberania alimentar é o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável e ecológica, e o direito de decidir sobre seus próprios sistemas alimentares e produtivos. (ABRANDH, 2013).

Portanto, a soberania alimentar promove a autonomia econômica, política e cultural dos povos. Trata-se do direito de decidir sobre seus próprios sistemas alimentares, pautados pela produção sustentável de alimentos saudáveis, com respeito à agrobiodiversidade e ao ser humano.

Ainda, no que tange a seara da SAN, é imprescindível que se mencione o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Os Direitos Humanos são um conjunto de prerrogativas que todos os

indivíduos possuem por serem parte da espécie humana. Esses direitos foram firmados internacionalmente em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O CONSEA (2004, p. 13) aponta algumas características que definem os Direitos Humanos: são universais, ou seja, se aplicam a todos os seres humanos de forma indistinta; são indivisíveis e interdependentes, o que significa que um direito não será garantido se outro for violado; são pautados pelo respeito à diversidade, ou seja, não admitindo discriminação política, religiosa, cultural, étnica ou de gênero.

A alimentação foi reconhecida como direito humano no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, do qual o Brasil é signatário, e que foi incorporado à legislação nacional em 1992. Posteriormente, em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas formulou um documento que definia que “o direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou aos meios para a sua obtenção” (CONSEA, 2004, p. 13).

Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional. O documento propõe no Comentário Geral número 12 (1999) expressamente em seu parágrafo 15:

Sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) tal direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas (ONU, 1999).

Sendo assim, o direito de se alimentar regular e adequadamente não deve ser resultado de ações de caridade, mas sim, uma obrigação a ser exercida pelo Estado. Para a garantia do DHAA o Estado precisa estabelecer políticas que melhorem o acesso das pessoas aos recursos para produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos (Hirai; Silva; Maia, 2015, p. 5). Para as autoras, “essa obrigação se concretiza através da elaboração e efetivação de políticas, programas e ações que promovam a realização do direito humano à alimentação para todos, definindo metas, prazos, indicadores, e recursos alocados para tal fim” (Hirai; Silva; Maia, 2015, p. 5).

Segundo Burlandy e Maluf (2010), é por meio da Política de Segurança Alimentar e da Soberania Alimentar articulada a outros

programas e políticas públicas que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o DHAA.

De acordo com Valente (2004, p. 27 e 28), a promoção do DHAA demanda a realização de ações específicas para diferentes grupos e passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros. Desta forma, o acesso à alimentação constitui-se no direito humano mais elementar, pois dele depende a própria realização da vida, condição básica para a cidadania. Nessa compreensão, não se justificam quaisquer razões (econômicas, políticas, sociais, etc.) que possam ser alegadas para dificultar ou negar o Direito Humano à Alimentação.

Considerando esses aspectos, é perceptível que a SAN define a estabilidade de uma população, tornando-a vulnerável quando os fatores que colocam em risco o acesso aos alimentos se tornam presentes e atuantes. As estratégias para evitar e combater esses riscos é o que torna a SAN uma política pública tão fundamental, capaz de assegurar a qualidade de vida de uma população e seu consequente desenvolvimento social e econômico.

Como discutem Brito, Leite e Chacon (2023), vivenciou-se transformações nas formas de pensar, discutir e implementar as políticas públicas de combate à fome, desde o recebimento de alimentos excedentes por países desenvolvidos até a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Contudo, essas conquistas enfrentaram desmonte e desestruturação, sendo atualmente direcionadas para um processo de reconstrução. Tal trajetória evidencia que o direito a uma alimentação adequada é vital, embora permaneça vulnerável diante de estruturas sociais desiguais e profundamente enraizadas.

Nesse contexto, é importante destacar que a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional vai além de assegurar a disponibilidade e o acesso a alimentos. Abramovay (2008, p. 2708) nos alerta que o desafio é “transformar os padrões de produção e consumo tornando-os compatíveis com preceitos básicos de ética e equidade e, sobretudo, com a urgência de uma nova relação entre sociedade e natureza”. Trata-se, portanto, de um conjunto de ações transversais, e não apenas da oferta de um prato de comida, mas de iniciativas integradas que promovam justiça social e sustentabilidade ambiental.

Como já mencionado, políticas públicas são ações ou um conjunto de ações, planejadas e priorizadas dentro do orçamento público. Nela são disponibilizados, distribuídos e/ou redistribuídos bens e serviços que atendam às demandas da população. A sua elaboração e implementação é da competência da administração pública (federal, estadual e municipal) e a sociedade deve participar de todo o processo desde a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação.

A criação da Política Municipal de SAN deve partir de uma iniciativa coletiva que envolva um processo de mobilização dos interessados em promover e garantir o direito humano à alimentação adequada. Essa política se torna mais efetiva quando conta com o apoio e articulação das diversas forças que sustentam as políticas públicas no município. Deve ser um movimento que envolva integralmente sociedade civil e poder público, em que cada sujeito se sinta parte indispensável do processo.

Para institucionalizar a política e o sistema municipal de segurança alimentar e nutricional, é essencial a elaboração de legislação pertinente ao tema que reúna normas e regras garantidoras da efetivação, bem como manter a articulação dos seus princípios orientadores.

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é o sistema adotado pelo Governo Brasileiro para articular e integrar esforços entre os vários setores e esferas governamentais e da sociedade civil para, através de uma Política Nacional definida, promover a Segurança Alimentar e Nutricional no País. Tem como principais objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil; e, promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do país.

O Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional é um conjunto de mecanismos, órgãos e atores sociais, interdependentes, que atuam com o objetivo de implementar a política municipal de segurança alimentar e nutricional. Integra os sistemas nacional e estadual de segurança alimentar e nutricional, instituídos respectivamente pelas leis 15.982/2006 de 19 de janeiro de 2006 e 11.346/2006 de 15 de setembro de 2006.

A adesão ao sistema é voluntária. O cadastro é simples e toda a avaliação é feita pela Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISANs nacional e estaduais, e pela sociedade civil, por meio dos Conselhos de Segurança Alimentar (CONSEA) correspondentes. Todas as informações das prefeituras e documentos podem ser inseridos

virtualmente, o que agiliza e facilita a análise e o aceite pelos gestores federal e estaduais.

Para aderir, o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, art. 11, §2º, estabelece os seguintes requisitos mínimos: I. Instituição de Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais; II. Instituição da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional; e, III. Compromisso com a elaboração do plano de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano, a partir da assinatura do Termo de Adesão, observado o disposto no art. 20 do Decreto nº 7.272/2010 (Brasil, 2010).

Reconhecidos os requisitos de adesão ao SISAN, fez-se uma consulta aos dados disponíveis no Observatório Socioambiental em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (OBSSAN - UFRGS). Fornecidos pelo IBGE, através do Censo Agropecuário realizado em 2017, estes dados mostram que dos 497 municípios do RS, apenas 1 atende a todos os requisitos para adesão ao SISAN, 67 cumprem parcialmente os critérios, enquanto 429 não atendem a nenhum dos requisitos estabelecidos (OBSSAN, 2017). Isso mostra uma lacuna preocupante, pois, por ser uma adesão voluntária, ela deixa de existir nos municípios e com isso, o Plano Municipal bem como o monitoramento e a avaliação de indicadores de SAN estão ausentes, dificultando assim, estratégias de mitigação, em especial em casos de emergências e catástrofes.

Nesta situação, percebe-se a ausência da implementação de uma política pública. No entendimento de Lotta (2019), as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes ou porque exige o envolvimento de muitos atores.

Se não a curto prazo, as consequências da ausência da Política de SAN mostrarão a necessidade de incluir esta política na agenda governamental, pois como menciona Capella (2020), uma política passa a fazer parte da agenda quando posta a vista em uma “janela de oportunidades”, neste caso, as inundações no RS. É na agenda que se define a manutenção de uma Política Pública ou sua ruptura significativa. E considerando todos os entraves ocasionados pelas inundações, a ausência de estratégias governamentais no setor alimentício, a volta desta política à agenda se mostra primordial pelos seus formuladores, a qual deve ser entendida como prioridade governamental.

Impactos das mudanças climáticas na segurança alimentar e nutricional

A relação entre as mudanças climáticas e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tornou-se uma das preocupações centrais na agenda de desenvolvimento sustentável desde o início dos anos 1990. Pesquisas têm demonstrado que as mudanças climáticas afetam negativamente a SAN, exacerbando os problemas de acesso, produção e qualidade nutricional dos alimentos, além de aumentar a volatilidade dos preços. Esses impactos são ainda mais intensos em contextos de pobreza e desigualdade social (Alpino *et al.*, 2022).

O aumento de eventos extremos como calor intenso, secas, inundações e tempestades, além da elevação do nível dos mares e da poluição atmosférica, representam riscos significativos à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), pois tona o sistema alimentar instável, com baixa oferta de alimentos in natura e preços elevados, levando ao aumento do consumo de alimentos ultraprocessados e processados, trazendo à tona uma outra dimensão da insegurança alimentar: o sobrepeso e a obesidade. Dessa forma, as mudanças climáticas estão relacionadas tanto à má nutrição quanto à insegurança alimentar, abrangendo desde a desnutrição e carências nutricionais até o sobrepeso e a obesidade. Isso ressalta a necessidade de políticas públicas intersetoriais que considerem os determinantes que influenciam as escolhas alimentares da população e suas consequências para a nutrição, oferecendo soluções que vão além do setor da saúde.

Nessa perspectiva, Alpino *et al.* (2022) ressaltam que o conhecimento sobre os impactos das mudanças climáticas na agricultura tem crescido significativamente nos últimos 20 anos. No entanto, ainda há uma escassez de estudos que abordem a interface das mudanças climáticas com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Segundo os autores, as mudanças climáticas podem causar impactos diretos nas plantações, como a redução das áreas cultiváveis, a diminuição da produtividade, e a alteração na qualidade e disponibilidade da água, resultando em uma menor produção de alimentos. Esses fatores afetam o acesso aos alimentos, especialmente devido à falta de renda proveniente do desemprego dos agricultores, que perdem seus animais, suas terras, ou enfrentam a redução da produtividade. Além disso, o aumento dos preços dos alimentos básicos, decorrente da queda na produtividade e do aumento da demanda, assim

como as dificuldades na distribuição e armazenamento, também impactam negativamente a SAN (Alpino *et al.*, 2022).

O mês de maio de 2024 registrou uma das maiores tragédias climáticas do estado do Rio Grande do Sul. As regiões mais atingidas incluem o Vale do Taquari, Região Central, Vale dos Sinos e Região Metropolitana. Segundo a Defesa Civil do Rio Grande do Sul, mais de 2,3 milhões de pessoas foram impactadas em 461 dos 497 municípios gaúchos, com mais de 540 mil pessoas desalojadas e outras 77 mil em abrigos. Comparativamente a inundação de 1941, que até então era considerada a maior do estado, as águas do lago Guaíba chegaram a 4,75 metros, inundaram 15 mil casas e deixaram 70 mil desabrigados. No entanto, os números recentes superam essa tragédia, com o Rio Guaíba alcançando 5,33 metros (Defesa Civil RS, 2024).

Conforme Henkes e Henkes (2024), as consequências das enchentes não se limitaram às áreas urbanas. As produções de leite, bovinos, suínos e aves foram severamente impactadas. Após a recessão das águas, é necessário intervir em cerca de 3 milhões de hectares de solos agrícolas para recuperar sua fertilidade e estrutura. A infraestrutura viária também sofreu danos severos, com estradas, ruas, avenidas, portos, aeroportos, estações de tratamento de água e esgoto, redes de energia elétrica, pontes e pontilhões necessitando de investimentos significativos para recuperação.

De acordo com um estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs, 2024), 92% das indústrias do estado foram afetadas pelas inundações. Este impacto se estende a toda a cadeia de produção do estado (Fiergs, 2024).

Em resposta à catástrofe, o governo estadual sancionou uma lei instituindo um plano de reconstrução, que abrange ações emergenciais e estratégias para o futuro do estado. O foco inclui a recuperação da infraestrutura logística e o fortalecimento da resiliência climática e da economia local. As ações emergenciais são de curto prazo e envolvem restabelecimento de serviços essenciais e medidas de recuperação, como limpeza, realocação habitacional temporária, desobstrução de vias e gestão das doações. Já as de reconstrução, envolvem medidas de médio prazo e serão focadas na recuperação da infraestrutura logística, como rodovias, portos e aeroportos, além de equipamentos públicos, presídios e terminais de transporte metropolitano. Os planos para o futuro do estado preveem estratégias de fortalecimento da resiliência climática, da economia local e aumento da eficiência dos serviços públicos (Governo RS, 2024).

A extensão territorial e o número de pessoas afetadas tornam essa catástrofe climática um evento sem precedentes no Brasil. A recuperação do estado está sendo dispendiosa e desafiadora, considerando os danos em imóveis, estradas e cidades inteiras. O governo estadual, com o apoio de instituições e da comunidade, enfrenta um imenso desafio para reconstruir e fortalecer a resiliência do Rio Grande do Sul diante de eventos climáticos extremos futuros.

As inundações também resultaram na geração de uma grande quantidade de entulho, gerando intensos debates sobre a melhor forma de manejar esses resíduos. Um dos principais desafios está relacionado à disposição dos animais mortos, muitos dos quais estão expostos ao ar livre, espalhados pelas ruas e às margens de rios e lagos. Esta situação tem levado ao vazamento de necrochorume, contaminando águas e solos com microorganismos patogênicos, transformando esses recursos em potenciais agentes infecciosos e tornando-os inadequados para consumo humano. A gestão eficaz desses resíduos torna-se crucial não apenas para mitigar riscos à saúde pública, mas também para restaurar a segurança alimentar e ambiental das comunidades afetadas.

Medidas e estratégias de mitigação

Diante deste contexto e considerando o objeto deste estudo, a questão central é: como garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população afetada por inundações? De que forma as políticas públicas podem alcançar os mais vulneráveis e necessitados diante de tragédias climáticas? Para Souza (2006), uma política pública é o campo do conhecimento que busca operacionalizar a ação governamental e analisar seus resultados, ajustando o curso dessas ações quando necessário. Nesse sentido, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional desempenha um papel essencial, especialmente no contexto das mudanças climáticas e de seus impactos, como as inundações. Essa política deve ser integrada aos planos de gestão de emergências climáticas, garantindo acesso adequado a alimentos para as populações atingidas e contribuindo para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) previstos na Agenda 2030.

Considerando a tragédia climática como uma “janela de oportunidades”, este é o momento de reposicionar a SAN como prioridade na agenda política do governo, implementando metas e estratégias

intersetoriais. O primeiro passo é o reconhecimento da alimentação como um direito humano fundamental, promovendo a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Com o fortalecimento do CONSEA municipal, das CAISANs e a elaboração de Planos Municipais de SAN, torna-se possível planejar ações articuladas que garantam o acesso à alimentação em situações de emergência, como enchentes, assegurando a proteção alimentar mesmo em cenários de crise.

A promoção da SAN exige uma abordagem integrada, que comece pela educação alimentar. Programas escolares devem incorporar conteúdos que incentivem hábitos alimentares saudáveis desde cedo, promovendo mudanças duradouras nos padrões alimentares. Além disso, é fundamental investir em tecnologias agrícolas sustentáveis e diversificação de culturas, ampliando a resiliência às mudanças climáticas e garantindo a disponibilidade de alimentos nutritivos durante todo o ano. Parcerias público-privadas também são cruciais para assegurar o acesso a alimentos de qualidade a preços acessíveis, especialmente em áreas remotas.

Para ampliar o acesso aos alimentos, é necessário fomentar a agricultura familiar por meio de subsídios, assistência técnica e financiamento acessível. Programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) devem ser expandidos, garantindo mercado para pequenos produtores. Simultaneamente, políticas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família, asseguram poder de compra às populações vulneráveis, enquanto o fortalecimento do emprego rural e urbano promove autonomia financeira e inclusão social.

A conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais são aspectos fundamentais para a SAN. Práticas agrícolas sustentáveis, como rotação de culturas, manejo agroecológico e proteção de áreas de preservação permanente, devem ser promovidas. Políticas rigorosas, como a gestão integrada de bacias hidrográficas, programas de recuperação de áreas degradadas e controle do desmatamento, também são essenciais para garantir a segurança hídrica e alimentar. A adoção de tecnologias eficientes de irrigação e o uso racional de fertilizantes são medidas complementares para otimizar a produção agrícola sem comprometer os recursos naturais.

A promoção da saúde e nutrição adequadas requer políticas públicas direcionadas a grupos vulneráveis, como povos indígenas, quilombolas e populações rurais. Essas iniciativas devem incluir a distribuição de alimentos nutritivos e culturalmente apropriados, subsídios para aquisição

de alimentos frescos e apoio à agricultura familiar. Paralelamente, o fortalecimento da atenção primária à saúde, com acompanhamento nutricional regular e campanhas de prevenção de doenças relacionadas à má alimentação, deve ser uma prioridade.

A articulação intersetorial entre saúde, educação, agricultura e assistência social é essencial para a efetividade dessas ações. Essa abordagem integrada garante não apenas a promoção da SAN, mas também a redução das desigualdades sociais e a equidade no acesso à alimentação adequada. Campanhas de conscientização também podem fortalecer a valorização da diversidade cultural e étnica nas práticas alimentares, promovendo tradições regionais.

Por fim, o desenvolvimento econômico local e regional deve ser incentivado por meio de políticas que priorizem a produção e o consumo de alimentos locais. Mercados regionais e programas de compras institucionais, como o PAA e a alimentação escolar, podem fortalecer a agricultura familiar e dinamizar as economias locais. Além disso, incentivos fiscais, crédito rural e capacitação técnica são fundamentais para a sustentabilidade dessas iniciativas. Essas estratégias promovem não apenas a segurança alimentar e nutricional, mas também o desenvolvimento sustentável, reduzindo a dependência de cadeias de abastecimento longas e os impactos ambientais associados ao transporte de alimentos.

Essas medidas, alinhadas aos princípios da LOSAN e às recomendações do CONSEA, oferecem uma base para a construção de um sistema alimentar mais justo, saudável e sustentável, garantindo a segurança alimentar e nutricional para toda a população.

Conclusão

A evolução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) reflete um percurso histórico marcado por desafios, transformações e conquistas significativas. Desde suas origens na Europa pós-Primeira Guerra Mundial até sua consolidação no Brasil contemporâneo, a SAN expandiu-se em conceito e abrangência, incorporando novas perspectivas que transcendem a mera disponibilidade física de alimentos.

A trajetória da SAN no Brasil reflete um caminho de lutas e avanços, notadamente marcado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabelece o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, respeitando as práticas

alimentares saudáveis e sustentáveis. Apesar de o país ser um dos maiores produtores globais de alimentos, a persistência da insegurança alimentar revela desigualdades significativas, exacerbadas por problemas como acesso desigual, preços abusivos e padrões alimentares que ignoram a diversidade cultural.

A implementação efetiva de políticas públicas de SAN requer um compromisso integral do Estado, articulando esforços com a sociedade civil para assegurar o direito humano à alimentação adequada. A criação e fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) exemplifica esse esforço, visando integrar ações entre diferentes esferas de governo e setores da sociedade para promover a SAN de maneira sustentável e equitativa.

Contudo, desafios persistentes como as mudanças climáticas colocam em xeque a sustentabilidade do sistema alimentar global. A crescente frequência de eventos climáticos extremos afeta diretamente a produção agrícola, reduzido a disponibilidade de alimentos e ampliando as vulnerabilidades já existentes. Esses fenômenos reforçam a urgência de políticas que promovam sistemas alimentares resilientes e sustentáveis, capazes de mitigar os impactos das crises climáticas e garantir a segurança alimentar.

Os impactos das mudanças climáticas na SAN constituem um obstáculo ao cumprimento da agenda 2030. Nesse cenário é imprescindível reforçar o compromisso com a equidade social, econômica e ambiental, integrando os direitos humanos, a soberania alimentar e a sustentabilidade como pilares fundamentais para garantir uma alimentação adequada e saudável para todos.

Em síntese, a SAN não é apenas uma questão de políticas públicas, mas um imperativo ético e humanitário, essencial para a construção de sociedades mais justas e resilientes frente aos desafios globais contemporâneos.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Integrar sociedade e natureza na luta contra a fome no século XXI. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, p. 2704-2709, 2008.

ABRANDH - AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema**

nacional de segurança alimentar e nutricional. Apostila Módulo I. A SAN e o DHA. 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 02 mai. 2024.

ALPINO, T. DE M. A. *et al.*. Os impactos das mudanças climáticas na segurança alimentar e nutricional: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 1, p. 273–286, jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Seção 1, p. 1-2. n. 179. 18 set 2006.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a política nacional de segurança alimentar e nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do plano nacional de segurança alimentar e nutricional, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRITO, Maria Alane Pereira de; LEITE, Maria Laís dos Santos; CHACON, Suely Salgueiro. “Quem tem fome, tem pressa”: perspectiva da retomada de políticas públicas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Revista de políticas públicas**, v. 27, n. 2, p. 962–980, 19 Dez 2023 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/22836>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BURLANDY, Luciene; MALUF, Renato Sérgio. Soberania Alimentar. In: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil.** Indicadores e monitoramento, da Constituição de 1998 aos dias atuais, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. Rio de Janeiro, **Revista de administração pública**, n. 54, v. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7d-nybYgTn7HYL/?lang=pt>. Acesso em: 21 mai. 2024.

CERESAN. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricio-

nal. Relatórios técnicos, 3. Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. **CPDA**. UFRRJ: Rio de Janeiro, 2006.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. **Textos de referência da ii conferência nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, Jul. 2004. Disponível em: <https://l1nk.dev/0Mm0n>. Acesso em: 01 jul. 2024.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. Passo Fundo/RS: IFIBE, 2009.

DEFESA CIVIL DO RS. Disponível em: <https://defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-18-5-9h>. Acesso em: 21 jun. 2024.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Alimentação para todos. **Cimeira mundial da alimentação**, Roma, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 15 jun. 2024.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Disponível em: <https://www.fao.org/about/about-fao/en/>. Acesso em: 07 jun. 2024.

FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RS (FIERGS). Disponível em: <https://www.fiergs.org.br/>. Acesso em: 27. maio 2024.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/leite-sanciona-lei-que-cria-plano-rio-grande-e-fundo-para-re-construcao>. Acesso em: 23 jun. 2024.

HENKES, J. A., & HENKES, K. W. (2024). Um relato sobre a tragédia climática e ambiental: Os efeitos das enchentes de maio de 2024 no Rio Grande do Sul: A Report On The Climate And Environmental Tragedy: The Effects Of The Floods Of May 2024 In Rio Grande Do Sul. **Revista Brasileira De Meio Ambiente & Sustentabilidade**, 4(2), 190–214. Disponível em: <https://rbmaes.emnuvens.com.br/revista/article/view/416>. Acesso em: 23 jun. 2024.

HIRAI, Wanda Griep; SILVA, Élyda Vilela da; MAIA, Jéssica Laís Batista. Segurança Alimentar e Nutricional: a cultura alimentar da população quilombola. **VII Jornada internacional de políticas públicas**. Cidade Universitária da UFMA, São Luis, Maranhão, 2015.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: segurança alimentar 2023. Rio de Janeiro, 2024.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins Publishers, 1995.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019, p. 11-38. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 23 jun. 2024.

OBSSAN. **Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/obssan/obssan/Menu/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral nº 12 – art. 11 do Pacto**. 1999. Disponível em: <http://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2024.

PESSANHA, Lavinia Davis Rangel. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. **Textos para discussão**. Escola nacional de ciências estatísticas; número 5. IBGE. Rio de Janeiro, 2002.

PINTO, João N. **Manual segurança alimentar e nutricional**. Programa de formação avançada para ANEs - formações temáticas. UE-PAANE. Programa de apoio aos actores não estatais. Coimbra: 2013.

RUCKERT, Aldomar Arnaldo; VICENTE, Francisco Jorge; GOMES, Luis Fabiano Ribeiro. A tragédia climática no Rio Grande do Sul em 2024. Anotações sobre uma catástrofe anunciada. **Geografares**, Vitória, Brasil, v. 4, n. 39, 2024. DOI: 10.47456/geo.v4i39.46646. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/46646>. Acesso em: 16 dez. 2024.

SAWAYA, Ana Lydia et al. Os dois Brasis: quem são, onde estão e como vivem os pobres brasileiros. **Estudos Avançados**, v. 17, p. 21- 44, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, **Sociologia**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jul. 2024.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: Lima Jr JB,

Zetterström L (Orgs.). **Extrema pobreza no Brasil**: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola; 2004.

DA EMERGÊNCIA À POLÍTICA PÚBLICA: A TRAJETÓRIA DAS COZINHAS SOLIDÁRIAS NO COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro

Luiza Motta Klockner

Daiane Lorenzon

Alexandra Alf Gallon

Introdução

Nos últimos tempos, o Brasil oscilou entre avanços e recuos importantes na luta contra a fome. Entre 2003 e 2014, medidas governamentais focadas em alimentação e nutrição adequadas ajudaram o país a sair do Mapa da Fome da FAO. Contudo, a partir de 2016, o enfraquecimento de órgãos e a diminuição de investimentos sociais aumentaram a fragilidade de muitos brasileiros. Esse quadro levou, em 2021, ao retorno do Brasil ao Mapa da Fome, com mais de 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar severa. A pandemia da COVID-19 piorou essa situação, mostrando que o governo não respondeu bem à emergência social.

Nesse cenário de crise, as cozinhas solidárias surgiram com força, criadas por movimentos sociais, grupos urbanos e redes comunitárias. Essas iniciativas se organizaram para combater a fome diretamente, unindo produção, distribuição e preparo de alimentos em áreas de exclusão. O MTST, a Campanha Periferia Viva e várias organizações locais foram cruciais na criação de cozinhas que garantiram comida gratuita e constante a milhares de pessoas. Essas ações, que nasceram da urgência e da ajuda mútua, foram além da emergência e começaram a influenciar a criação de políticas públicas.

O surgimento e o fortalecimento das cozinhas solidárias levantam uma questão importante: como iniciativas independentes e populares, que começaram com ação direta, passaram a fazer parte da agenda pública de

segurança alimentar no Brasil? A partir dessa questão, este estudo parte da ideia de que a gravidade da crise alimentar, junto com a mobilização dos movimentos sociais e a mudança política no país, abriu uma oportunidade para que as cozinhas solidárias se tornassem políticas públicas. Esse processo envolve a participação de vários atores, como parlamentares, gestores locais, ativistas e comunicadores, que trabalharam para implementar essas políticas.

A ideia discutida aqui se encaixa nos estudos sobre o ciclo das políticas públicas, especialmente na fase de formação da agenda, quando certos temas se tornam prioridade para o governo. A análise busca compreender como as cozinhas solidárias, que antes eram apenas ações comunitárias e de economia popular, foram reconhecidas e adotadas pelo Estado brasileiro como formas legítimas de combater a fome.

A relevância deste estudo reside, por um lado, na análise de uma iniciativa inovadora que articula sociedade civil e Estado no enfrentamento da fome e, por outro, na contribuição teórica ao debate sobre a formação da agenda pública em contextos de crise.

Ademais, entender a evolução das cozinhas solidárias ajuda a esclarecer o papel da sociedade civil na criação de soluções para a insegurança alimentar, bem como os desafios e oportunidades da incorporação de práticas populares nas estruturas formais. A análise do caso das cozinhas solidárias no Brasil, com foco nas experiências do Rio Grande do Sul, oferece informações relevantes para a discussão sobre políticas públicas que aliam eficácia, envolvimento da sociedade e equidade alimentar.

O objetivo deste capítulo é examinar como as cozinhas solidárias foram incluídas na agenda de segurança alimentar no Brasil. Para tanto, propõe-se a identificar o contexto político e social que propiciou o surgimento dessas ações, identificar os principais participantes em sua consolidação e reconhecimento formal, descrever a prática das cozinhas solidárias com base em informações oficiais e analisar casos específicos no Rio Grande do Sul, mostrando como se relacionam com o governo.

A análise desenvolvida fundamenta-se na análise documental de leis, decretos, publicações institucionais e registros de movimentos sociais e na revisão bibliográfica. Consulta a bases de dados oficiais de órgãos como IBGE, FAO e Ministério do Desenvolvimento Social, além de artigos científicos e livros sobre segurança alimentar, movimentos sociais e políticas públicas. A escolha de exemplos no Rio Grande do Sul como foco

de análise busca ilustrar a colaboração real entre sociedade civil e governo em cenários locais específicos.

Este capítulo está organizado em quatro partes principais. Inicialmente, apresenta-se o referencial teórico sobre políticas públicas, com ênfase no ciclo das políticas públicas e nos modelos analíticos que auxiliam a compreensão da formação da agenda governamental. Em seguida, discute-se a construção do direito humano à alimentação adequada e a trajetória das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, destacando seus marcos institucionais e legais. Na terceira parte, analisa-se o processo de institucionalização das cozinhas solidárias como política pública, enfatizando os dispositivos normativos recentes e a articulação com a agricultura familiar. Por fim, examina-se as experiências das cozinhas solidárias no Rio Grande do Sul, evidenciando sua atuação em contextos de crise e suas contribuições para a garantia do direito à alimentação e para o fortalecimento das políticas públicas em nível territorial.

Políticas públicas no Brasil: teorias, ciclos e dinâmicas de formulação

As políticas públicas representam o conjunto de ações e decisões tomadas pelo Estado para responder às demandas coletivas e promover o bem-estar da sociedade. Elas envolvem tanto iniciativas quanto omissões do poder público e são estruturadas com base em objetivos definidos, normas institucionais e disputas sociais.

De acordo com Dye (1984), políticas públicas podem ser definidas como “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”, essa definição permite incluir diferentes tipos de iniciativas, desde programas de transferência de renda até regulações ambientais. Para Leonardo Secchi (2014), políticas públicas são o resultado de decisões e ações tomadas por atores governamentais com o objetivo de enfrentar problemas públicos, geralmente em articulação com a sociedade civil.

No mesmo sentido, Souza (2006) ainda acrescenta que para Lasswell a política é o estudo de “quem ganha o quê, quando e como”, estabelecendo as bases para a análise dos processos decisórios em contextos democráticos e conflitivos. Essa perspectiva enfatiza a intencionalidade do processo, envolvendo diferentes atores governamentais e não governamentais, e refletindo valores, disputas, ideologias e pressões institucionais. Dessa

forma, políticas públicas não são apenas decisões técnicas, mas também decisões políticas e sociais.

No campo da análise de políticas públicas, diversos modelos teóricos foram desenvolvidos para explicar como essas decisões são formuladas, implementadas e avaliadas. Lowi (1964, 1972) propôs uma tipologia que classifica as políticas públicas em quatro tipos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Já Lindblom (1979) e Wildavsky (1992) propuseram o incrementalismo, segundo o qual as decisões públicas são tomadas de forma gradual, com base em ajustes marginais. Outros modelos relevantes incluem o modelo “garbage can” (Cohen, March e Olsen, 1972), o modelo das arenas sociais, o modelo do equilíbrio interrompido (Baumgartner e Jones, 1993) e as abordagens inspiradas no novo gerencialismo público.

Entre os modelos explicativos disponíveis, o ciclo das políticas públicas é amplamente utilizado por sua capacidade didática e por permitir uma análise processual das decisões governamentais. Ele divide o processo político em fases interligadas: formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Essa estrutura auxilia na compreensão dos caminhos percorridos pelas demandas sociais até se transformarem em respostas do Estado (Howlett; Ramesh, 2003). Essas fases não seguem necessariamente uma ordem linear, mas servem para facilitar a compreensão das dinâmicas envolvidas.

A produção e análise de políticas públicas envolvem múltiplos atores e processos que ocorrem em contextos históricos, institucionais e sociais específicos. Dessa forma, compreender o ciclo das políticas públicas é essencial para analisar como problemas são reconhecidos, transformados em agendas governamentais, tratados por meio de programas e, posteriormente, avaliados em sua eficácia e impacto.

A primeira fase do ciclo é a formação da agenda. Nesse momento, certas questões emergem como prioridades diante da opinião pública, dos meios de comunicação e das autoridades governamentais. Birkland (2016) argumenta que a visibilidade de um problema está diretamente relacionada à mobilização de atores sociais, à cobertura da mídia e a eventos catalisadores, como crises econômicas ou desastres naturais. A entrada de uma pauta na agenda governamental depende, portanto, da sua relevância percebida e da capacidade de articulação dos grupos interessados.

Um modelo influente para compreender essa etapa é o de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (1984). Ele propõe que três fluxos: o de

problemas, o de políticas (propostas) e o político (contexto institucional e partidário), precisam se encontrar para que uma janela de oportunidade se abra. Os chamados empreendedores de políticas são fundamentais nesse processo, pois articulam esses fluxos e promovem a visibilidade das causas que defendem, aproveitando momentos favoráveis para influenciar as decisões governamentais.

Superada a etapa da agenda, inicia-se a fase de formulação, em que são elaboradas as alternativas de ação para enfrentar o problema. Trata-se de um processo técnico e político que envolve especialistas, burocratas e representantes da sociedade civil. Leonardo Secchi (2014) ressalta que essa etapa deve garantir coerência entre o diagnóstico do problema, os objetivos propostos e os instrumentos disponíveis, considerando ainda as restrições orçamentárias e a viabilidade institucional das medidas.

A fase seguinte é a tomada de decisão, na qual se escolhe entre as alternativas formuladas aquela que será implementada. Essa escolha pode ocorrer em diferentes esferas do governo: executiva, legislativa ou em instâncias participativas. Dye (2013) lembra que a decisão não é apenas técnica, mas fortemente influenciada por interesses políticos, ideologias, disputas de poder e estratégias eleitorais. A escolha de uma política pode envolver concessões e negociações entre diferentes grupos e instituições.

A implementação corresponde à fase em que a política pública deixa o papel e passa a ser executada. Pressman e Wildavsky (1973) alertaram, ainda nos anos 1970, para as dificuldades inerentes a essa fase, como a fragmentação institucional, a resistência de burocracias, a escassez de recursos e as ambiguidades nos comandos normativos. Gabriela Lotta (2019) amplia essa discussão ao destacar o papel dos burocratas de nível de rua, agentes que atuam diretamente com a população e que, muitas vezes, precisam interpretar normas e tomar decisões em contextos de incerteza.

Esses profissionais, como mostram os estudos de Lotta (2019), exercem um papel ativo na adaptação das políticas à realidade concreta. Suas decisões cotidianas influenciam diretamente os resultados das ações públicas, o que torna a implementação um momento profundamente político. O sucesso ou fracasso de uma política, portanto, depende não apenas de seu desenho, mas também da atuação dos atores envolvidos na sua execução.

Por fim, a avaliação das políticas públicas busca aferir se os objetivos foram alcançados, quais impactos foram gerados e que lições podem ser extraídas para futuros ciclos. Howlett e Ramesh (2003) defendem a

avaliação contínua como instrumento fundamental para o aprendizado institucional e para a responsabilização dos governos. Avaliações bem conduzidas permitem correções de rumo e aumentam a transparência e a legitimidade das ações estatais.

Leonardo Secchi (2014) destaca a importância de adaptar o modelo de ciclo às especificidades do federalismo brasileiro. A diversidade territorial, a desigualdade de capacidades institucionais entre municípios e estados e a fragmentação das competências exigem articulações complexas entre os entes federativos. Essa realidade exige flexibilidade, coordenação e mecanismos de governança cooperativa para que políticas públicas sejam eficazes em diferentes contextos.

É importante lembrar que as fases do ciclo não ocorrem de maneira estanque ou sucessiva. Muitas vezes, a implementação acontece antes mesmo da formalização completa da política, ou a avaliação leva imediatamente a uma reformulação de estratégias. Por isso, o ciclo deve ser entendido como uma representação analítica de processos que, na realidade, são contínuos, sobrepostos e influenciados por múltiplas variáveis políticas, institucionais e sociais.

O uso do ciclo como ferramenta analítica permite identificar gargalos e oportunidades de aprimoramento nas políticas públicas. Ele possibilita verificar em que momento ocorrem falhas, seja na definição de prioridades, na escolha dos instrumentos, na articulação entre os entes federativos ou na escuta das populações atendidas. Com isso, gestores, pesquisadores e sociedade civil podem propor ações mais efetivas e equitativas.

Contudo, essa abordagem é fundamental para analisar políticas voltadas a questões estruturantes da sociedade, como a segurança alimentar e nutricional. O direito à alimentação adequada, garantido na legislação brasileira e respaldado por tratados internacionais, insere-se nesse contexto como uma prioridade ética e política, ressaltando, portanto, a importância da discussão de como esse direito tem sido incorporado às políticas públicas de combate à fome no Brasil, explorando os marcos legais, os programas estruturantes e os desafios contemporâneos que envolvem a construção de uma política pública de alimentação sólida, equitativa e democrática.

Direito à alimentação e a construção das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil

O direito à alimentação adequada é reconhecido internacionalmente como um direito humano fundamental. No Brasil, esse direito ganhou destaque na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 6º, estabelece que a alimentação é um direito social, ao lado de outros como educação, saúde, trabalho e moradia (BRASIL, 1988). Esse reconhecimento constitucional é fruto de lutas históricas e da articulação de movimentos sociais, pesquisadores e organizações da sociedade civil comprometidos com a justiça alimentar.

Em nível internacional, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela ONU em 1966 e ratificado em 1992, que estabelece no artigo 11 o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação adequada, e impõe aos Estados o dever de adotar medidas apropriadas para assegurar a efetividade desse direito (ONU, 1966). A concepção adotada pelo Brasil é baseada no conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), definido como o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais, respeitando as diversidades culturais e garantindo uma vida digna (FIAN BRASIL, 2021).

A insegurança alimentar é uma condição caracterizada pela incerteza quanto ao acesso regular e permanente a alimentos em quantidade e qualidade suficientes. Essa condição pode ser classificada em três níveis: leve, quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso futuro à alimentação; moderada, quando a qualidade e a quantidade dos alimentos consumidos são reduzidas; e grave, quando há privação de alimentos e fome. No Brasil, a principal fonte de monitoramento da insegurança alimentar é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), desenvolvida a partir de metodologia adaptada da USDA (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos), utilizada pelo IBGE em seus inquéritos domiciliares desde 2004 (IBGE, 2006).

Apesar desse arcabouço normativo, a trajetória da segurança alimentar no Brasil foi marcada por avanços e retrocessos. Nos anos 1990, o país ainda enfrentava altos índices de pobreza e fome. O lançamento do programa Fome Zero, em 2003, foi um marco na consolidação das políticas públicas de combate à fome, incorporando ações articuladas entre

segurança alimentar, transferência de renda e fortalecimento da agricultura familiar.

A institucionalização da segurança alimentar e nutricional no Brasil se fortaleceu com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993, extinto posteriormente e recriado em 2003. O CONSEA foi essencial na proposição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e na construção participativa da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sancionada em 2006 (BRASIL, 2006). A LOSAN estabeleceu os princípios e diretrizes da segurança alimentar no Brasil, consolidando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A partir da implementação da LOSAN e da articulação entre políticas públicas estruturantes — como o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) —, o Brasil registrou avanços importantes no combate à fome. Entre 2003 e 2014, segundo a FAO (2015), o país reduziu pela metade a proporção de pessoas em situação de subalimentação, saindo do Mapa da Fome em 2014.

Contudo, a partir de 2016, o cenário começou a se deteriorar. A redução de investimentos sociais, a desarticulação do SISAN e a extinção do CONSEA em 2019 comprometeram a continuidade das políticas de segurança alimentar. Dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 (REDE PENSSAN, 2021) revelam que, naquele ano, 19,1 milhões de brasileiros estavam em situação de fome. Em 2022, o número saltou para 33,1 milhões, conforme a mesma rede (REDE PENSSAN, 2022).

A evolução da legislação brasileira sobre segurança alimentar pode ser sintetizada da seguinte forma:

Tabela 1 – Insegurança alimentar no Brasil e marcos legislativos (1988–2022)

Ano	Situação alimentar	Marco legal e político
1988	Altos níveis de fome. Estimativas indicam cerca de 32 milhões de brasileiros em pobreza extrema. (IPEA, 2007)	A Constituição Federal reconhece o direito à alimentação.
1993	Cerca de 40% da população vivia em situação de pobreza, e cerca de 20% em indigência. (IPEA, 2007)	Criação do CONSEA.
2003	Cerca de 44 milhões de pessoas em insegurança alimentar. (MDS, 2015)	Lançamento do Fome Zero e recriação do CONSEA.
2006	Dados de 2004: Leve: 24,9% – Moderada: 6,3% – Grave: 6,9% (IBGE, 2006)	Sanção da LOSAN e criação do SISAN.
2010	Dados de 2009: Leve: 19,3% – Moderada: 4,8% – Grave: 5,0% (IBGE, 2010)	EC nº 64 inclui alimentação como direito social no art. 6º da Constituição.
2013	Leve: 15,0% – Moderada: 3,6% – Grave: 3,2% (IBGE, 2013)	Consolidação de programas como PAA, PNAE e Bolsa Família.
2017-2018	Leve: 18,6% – Moderada: 4,6% – Grave: 4,6% (IBGE, 2018)	Enfraquecimento do SISAN e políticas sociais.
2019	Início do agravamento dos indicadores. (REDE PENSSAN, 2021)	Extinção do CONSEA por decreto presidencial.
2020	Grave: 9,0% (sem dados detalhados para leve e moderada) (REDE PENSSAN, 2021)	Ausência de medidas federais emergenciais consistentes durante a pandemia.
2022	Grave: 15,5% (sem dados detalhados para leve e moderada) (REDE PENSSAN, 2022)	Retorno ao Mapa da Fome; 33,1 milhões de pessoas em insegurança alimentar severa

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com dados de IPEA (2007), IBGE (2006–2018), Rede PENSSAN (2021, 2022)

A política pública de segurança alimentar foi sendo moldada ao longo de décadas, combinando ações emergenciais, como cestas básicas e cozinhas comunitárias, com ações estruturantes, como incentivos à agricultura familiar e programas de transferência de renda. O Programa

nacional de alimentação escolar - PNAE, por exemplo, garantiu alimentação saudável nas escolas e estimulou circuitos curtos de comercialização.

Entre os equipamentos públicos fundamentais para a garantia da segurança alimentar estão os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias, os bancos de alimentos e os centros de referência em segurança alimentar e nutricional (CRSANS). Os restaurantes populares, por exemplo, oferecem refeições saudáveis a preços acessíveis ou gratuitamente, voltados especialmente à população de baixa renda em áreas urbanas. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2015, havia mais de 80 unidades em funcionamento em todo o país (BRASIL, 2015).

As cozinhas comunitárias, por sua vez, têm papel importante tanto na promoção da alimentação adequada quanto na mobilização comunitária. São espaços geridos por organizações da sociedade civil, prefeituras ou em regime de parceria, que fornecem refeições, capacitação profissional e educação alimentar. Essas iniciativas contribuem não apenas para mitigar a fome, mas também para o fortalecimento de vínculos sociais e a promoção da autonomia.

Os bancos de alimentos funcionam como pontes entre produtores, feiras, mercados e instituições que necessitam de alimentos, coletando produtos fora do padrão de mercado, mas ainda próprios para o consumo, e redistribuindo-os a entidades assistenciais. Já os CRSANS oferecem apoio técnico, orientação nutricional e articulação de políticas locais, sendo fundamentais para a capilarização da política nacional.

Mesmo com o avanço institucional, os resultados foram desiguais. A insegurança alimentar atinge majoritariamente populações negras, mulheres e moradores das periferias urbanas. Dados da Rede PENSSAN (2022) mostram que 65% das famílias em insegurança alimentar grave são chefiadas por pessoas negras. Isso indica que, além de políticas públicas universais, são necessárias estratégias focalizadas e interseccionais.

Nos últimos anos, diante do agravamento da fome e da ausência de resposta estatal efetiva, surgiram iniciativas da sociedade civil para suprir as lacunas das políticas públicas. As cozinhas solidárias se destacaram nesse contexto, operando como respostas comunitárias à insegurança alimentar. Inspiradas na solidariedade e na economia popular, essas iniciativas passaram a influenciar o debate sobre políticas públicas.

O fortalecimento das cozinhas solidárias revela a força da sociedade civil em organizar soluções concretas e inovadoras para problemas sociais

estruturantes. A institucionalização como política pública depende de decisões políticas, articulação intergovernamental e reconhecimento do seu papel estratégico na promoção da segurança alimentar.

Diante desse cenário, importa analisar como as cozinhas solidárias emergiram, se organizaram e foram incorporadas ao debate público e às políticas estatais, tornando-se um exemplo de inovação social com potencial transformador.

Cozinhas solidárias como política pública emergentes

As cozinhas solidárias foram institucionalizadas no Brasil por meio da Lei nº 14.628/2023, que as reconheceu como “tecnologia social de combate à fome” e fundamento para parcerias entre Estado e sociedade civil (BRASIL, 2023). Essa transformação legislativa foi complementada pelo Decreto nº 11.937/2024, que detalha seu funcionamento através do Programa Cozinha Solidária do MDS. A institucionalização do programa é um marco no reconhecimento do papel da sociedade civil na implementação de políticas públicas inovadoras e adaptadas às realidades locais.

O Decreto e as Portarias nº 977/2024 e 978/2024 regulam os requisitos para cadastro de cozinhas e credenciamento de entidades gestoras, exigindo infraestrutura mínima, normas sanitárias e capacidade técnica para formação e educação alimentar. Essa regulamentação visa garantir padrões de segurança e qualidade no atendimento à população em situação de vulnerabilidade alimentar, além de assegurar a efetividade das ações por meio de critérios técnicos e administrativos.

Segundo o MDS, há atualmente mais de 2.000 cozinhas solidárias ativas em todo o território nacional, com 1.013 habilitadas formalmente e 165 entidades credenciadas como gestoras (BRASIL, 2024). Essas cozinhas estão distribuídas em regiões de maior vulnerabilidade social e atuam como espaços de segurança alimentar, acolhimento, formação cidadã e articulação comunitária.

O Programa Cozinha Solidária opera com três modalidades: apoio à produção de refeições (R\$ 2,40 por refeição), fornecimento de alimentos in natura via PAA, e capacitação. No edital de chamamento público de 2024, 21 termos de colaboração foram assinados para apoiar 384 cozinhas, com meta de 13 milhões de refeições para 2025 (BRASIL, 2024a). Essa

meta reflete a escala e ambição do programa frente à crise de insegurança alimentar agravada nos últimos anos.

Em janeiro de 2025, o MDS celebrou a marca de 1.000 cozinhas habilitadas, sendo 70% localizadas nas regiões Nordeste e Sudeste (BRASIL, 2025). A priorização regional segue critérios de concentração da pobreza, insegurança alimentar e capacidade organizacional de entidades locais. A descentralização operacional também permite respostas mais rápidas às demandas territoriais.

Em relação à agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) reservou até R\$ 15 mil por agricultor e R\$ 1,5 milhão por cooperativa para o abastecimento dessas unidades (BRASIL, 2024). Essa integração fortalece circuitos curtos de comercialização e promove a segurança alimentar com base em alimentos frescos e produzidos localmente.

Um exemplo emblemático ocorreu no Paraná: 15 cozinhas receberam 156,5 toneladas de frutas e hortaliças, em um investimento de R\$ 1,26 milhão, atendendo mais de 8.600 pessoas (BRASIL, 2025). Esse dado demonstra a efetividade da política em articular produção, logística e distribuição em escala local, com impacto direto na segurança alimentar das famílias atendidas.

O aporte financeiro médio por refeição de R\$ 2,40, combinado com doações de alimentos, partilha de serviços e voluntariado, mostra o comprometimento econômico e social do programa. Ainda que modesto, esse valor viabiliza a oferta de refeições equilibradas e com valor nutricional adequado.

A institucionalização por lei (14.628/2023) e decreto (11.937/2024) confere segurança jurídica, permitindo repasse de recursos, articulação intersetorial e vinculação ao SISAN. Essa base legal também facilita o controle social e a transparência na execução das ações.

A articulação com o PAA fortalece o circuito de produção e consumo. A priorização de alimentos da agricultura familiar assegura a promoção da soberania alimentar e o fortalecimento do meio rural. O impacto dessa integração também se estende à geração de renda e estímulo à permanência das famílias no campo.

Dados oficiais indicam que mais de 410 cozinhas serão atendidas por entidades selecionadas no edital de 2024, potencializando o alcance para milhões de refeições (BRASIL, 2025). O alcance territorial e a

escalabilidade do programa demonstram seu potencial como política pública nacional de combate à fome.

Além disso, o programa permite que cozinhas habilitadas solicitem cestas básicas em situações emergenciais, integrando-se às ações da Defesa Civil (BRASIL, 2025). Essa complementaridade entre políticas emergenciais e estruturantes fortalece a resiliência das comunidades vulneráveis frente a crises sanitárias, climáticas ou econômicas.

O foco na eficiência se reflete também na gestão das entidades, que devem atender exigências do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014; Decreto 8.726/2016). A exigência de conformidade jurídica e contábil fortalece a governança das ações e garante a adequada aplicação dos recursos públicos.

O aporte de R\$ 1,26 milhão realizado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), financiou a compra de 156,5 toneladas de frutas e hortaliças da agricultura familiar paranaense, abastecendo 15 cozinhas solidárias no estado. Esse investimento não apenas garantiu alimentação gratuita a mais de 8.600 pessoas em situação de vulnerabilidade, mas também gerou impacto econômico relevante, mobilizando recursos públicos e privilegiando a produção local (MDS, 2024).

Para monitoramento, o MDS usa o Sistema de Gestão do Programa Cozinha Solidária (cozinhasolidaria.digital), onde constam dados atualizados sobre habilitações, repasses e indicadores (BRASIL, 2025). Essa base de dados promove a transparência e permite ajustes operacionais em tempo real.

A centralidade da agricultura familiar é reforçada por resolução do PAA de dezembro de 2023, que estabelece aporte diferenciado a produtores ligados às cozinhas (BRASIL, 2024). Essa prioridade sustenta o paradigma do direito humano à alimentação adequada com base em produção local, agroecológica e solidária.

A política formal das cozinhas solidárias se insere no SISAN, consolidando esses equipamentos como ferramenta estratégica de acesso à alimentação adequada e nutricional (DHAA). Ao integrar-se aos marcos legais da segurança alimentar, o programa amplia sua legitimidade e capacidade de articulação institucional.

A participação de mais de 165 entidades credenciadas e 23 entidades gestoras reflete diversidade e potencial de capilaridade territorial do

programa (BRASIL, 2025). Essa diversidade favorece o desenvolvimento de soluções locais com base na escuta ativa das populações atendidas.

Em resumo, o Programa Cozinha Solidária articula mobilização social, segurança jurídica e articulação com a agricultura familiar, compondo uma resposta inovadora à fome urbana. Sua continuidade e ampliação dependem de financiamento adequado, controle social e apoio político sustentado.

O Rio Grande do Sul é um dos estados com bastante intensidade das ações das cozinhas solidárias e conta com mais de 400 unidades em operação em 2025.

As cozinhas solidárias no Rio Grande do Sul

O estado do Rio Grande do Sul tem se destacado na implementação e fortalecimento das cozinhas solidárias, especialmente em contextos de crise como a pandemia de COVID-19 e as enchentes que assolaram o estado em 2024. Essas cozinhas emergiram como respostas comunitárias e territoriais diante da ausência ou insuficiência de ações estatais imediatas, mobilizando redes de solidariedade, movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada.

Durante a pandemia, diversas cozinhas solidárias foram estruturadas em territórios periféricos de cidades como Porto Alegre, Canoas, Pelotas e Caxias do Sul. O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) inaugurou unidades em bairros com alta vulnerabilidade social, garantindo a distribuição diária de refeições a famílias sem acesso à renda ou a programas públicos suficientes (MTST, 2021).

De acordo com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), as cozinhas solidárias coordenadas por movimentos como o MTST têm desempenhado papel fundamental no combate à fome, especialmente em territórios periféricos. Além da oferta de refeições, essas cozinhas contribuem para o fortalecimento de redes comunitárias, educação alimentar e promoção de práticas agroecológicas (ANA, 2021).

Em 2024, as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul agravaram significativamente a insegurança alimentar. Segundo a Defesa Civil estadual, mais de 500 mil pessoas foram diretamente afetadas pelos alagamentos (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

Nesse cenário, as cozinhas solidárias desempenharam um papel essencial como resposta emergencial e contínua, garantindo alimentação em abrigos, ocupações temporárias e comunidades isoladas.

A ação articulada entre o MTST, organizações locais e universidades possibilitou a rápida reativação e mobilização de cozinhas solidárias já existentes. Em Porto Alegre, a cozinha da Ocupação Mirabal atendeu mais de 1.200 pessoas diariamente durante os meses de maio e junho de 2024 (MTST, 2024).

Essa atuação contou com o apoio logístico do Programa Cozinha Solidária do MDS, que enviou insumos e cestas básicas emergenciais. Dados oficiais indicam que mais de 410 cozinhas serão atendidas por entidades selecionadas no edital de 2024, potencializando o alcance para milhões de refeições (BRASIL, 2025a).

O impacto da formalização das cozinhas solidárias como política pública pôde ser observado na resposta às enchentes: das 1.013 cozinhas habilitadas nacionalmente, 120 estavam ativas no estado, sendo 60 diretamente envolvidas no socorro às vítimas da tragédia (BRASIL, 2025a).

A articulação com a Defesa Civil e o MDS garantiu o fornecimento contínuo de alimentos mesmo em regiões de difícil acesso.

A relação com a agricultura familiar também foi intensificada no contexto das enchentes. Cooperativas locais de agroecologia, como a ECOVALE e a COOPERTRADIÇÃO, destinaram parte de suas produções a essas cozinhas, via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Foram mobilizados R\$ 2,3 milhões em recursos emergenciais para a compra de alimentos frescos no estado (BRASIL, 2025b).

A experiência gaúcha evidencia a capacidade das cozinhas solidárias de combinar ações emergenciais com estratégias estruturantes. Além do atendimento imediato, essas unidades contribuíram para reorganizar o abastecimento alimentar, reativar circuitos curtos de comercialização e promover ações educativas nas comunidades atingidas.

O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (CONSEA-RS) passou a integrar essas experiências em seus planos de ação, reconhecendo as cozinhas solidárias como instrumentos legítimos e eficazes de combate à fome, conforme diretrizes estaduais para a segurança alimentar e nutricional (CONSEA-RS, 2024)

O caso do Rio Grande do Sul mostra que a política das cozinhas solidárias, além de sua importância imediata na mitigação da fome,

possui um caráter estratégico na reconstrução de territórios atingidos por tragédias. Sua flexibilidade, capilaridade e base comunitária tornam essas cozinhas ferramentas potentes na promoção do direito humano à alimentação adequada.

Além das ações do MTST e da ANA, destaca-se também o trabalho do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) durante as enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul. O movimento atuou na organização de cozinhas solidárias em áreas rurais e ribeirinhas, com atenção especial às mulheres atingidas e famílias desalojadas. Em parceria com pequenos agricultores e redes comunitárias, essas cozinhas garantiram alimentação, cuidado e fortalecimento dos vínculos locais em regiões como o Vale do Taquari, uma das mais impactadas pela tragédia (MAB, 2024).

Essas ações revelam a capacidade organizativa dos movimentos populares e a importância das cozinhas solidárias como instrumentos de soberania alimentar. O protagonismo do MAB evidenciou a conexão entre justiça ambiental, direito à alimentação e reparação social, ressaltando a necessidade de políticas públicas que reconheçam e apoiem essas iniciativas enraizadas nos territórios.

A atuação das cozinhas solidárias no Rio Grande do Sul revela que a resposta à fome em contextos de emergência não se limita à assistência pontual, mas pode gerar arranjos institucionais inovadores e duradouros. A articulação entre movimentos sociais, políticas públicas e redes comunitárias fortaleceu a resiliência territorial diante de crises sanitárias e ambientais. Com base em práticas concretas de solidariedade e organização popular, essas cozinhas consolidaram-se como espaços de produção de cidadania, ampliando o alcance do direito humano à alimentação adequada e contribuindo para a formulação de políticas públicas mais enraizadas nos territórios e nas demandas da população.

Conclusão

A consolidação das cozinhas solidárias como política pública no Brasil reflete um movimento singular na dinâmica entre sociedade civil e Estado. Longe de se limitar a uma resposta emergencial à fome, essas iniciativas transformaram práticas territoriais de solidariedade em um programa com reconhecimento legal, articulação institucional e alcance nacional. Esse percurso evidencia não apenas a força dos movimentos sociais em pressionar pela inclusão de pautas urgentes na agenda governamental,

mas também revela as lacunas estruturais que ainda persistem no enfrentamento à insegurança alimentar.

A trajetória analisada mostra que a efetivação de direitos sociais, como o acesso à alimentação adequada, pode ser impulsionada por práticas locais de resistência que desafiam modelos convencionais de formulação de políticas públicas. O reconhecimento legal das cozinhas solidárias não surgiu espontaneamente; foi resultado de processos históricos de mobilização, alianças políticas estratégicas e da exposição das desigualdades acirradas por crises sanitárias, econômicas e climáticas.

No entanto, a institucionalização por si só não garante perenidade, qualidade ou equidade. O desafio que se impõe é garantir que o Programa Cozinha Solidária mantenha sua capacidade de escuta dos territórios, de valorização da economia popular e de articulação com sistemas locais de produção e abastecimento. Isso exige mais do que financiamento: requer um pacto federativo renovado, mecanismos de controle social efetivo e uma cultura política aberta à inovação social.

A experiência do Rio Grande do Sul, particularmente durante as enchentes de 2024, demonstra o potencial das cozinhas solidárias como instrumento de resposta ágil e eficaz em contextos de emergência, sem perder sua dimensão estruturante. Nessas situações, elas operaram como infraestrutura comunitária essencial, articulando alimentação, cuidado, rede e protagonismo popular.

O percurso das cozinhas solidárias nos convida a repensar o modo como se constrói políticas públicas no Brasil: de baixo para cima, a partir das margens, com base na escuta, na cooperação e na justiça social. A fome, enquanto expressão da desigualdade, exige soluções que sejam, ao mesmo tempo, políticas e éticas, estruturais e sensíveis. As cozinhas solidárias apontam nessa direção – não como solução única, mas como experiência concreta de construção coletiva do direito à vida digna.

Referências

ANA. Articulação Nacional de Agroecologia. **Cozinhas solidárias dos sem teto têm contribuído para o combate à fome.** 2021. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2021/11/04/cozinhas-solidarias-dos-sem-teto-tem-contribuido-para-o-combate-a-fome/>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the policy process:** the-

ories, concepts, and models of public policy making. 3. ed. New York: Routledge, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.937, de 8 de fevereiro de 2024.** Regulamenta a política nacional de cozinhas solidárias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 fev. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.937-de-8-de-fevereiro-de-2024-531011753>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.** Institui a política nacional de cozinhas solidárias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14628.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Agricultura familiar e cozinhas solidárias.** 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/assuntos/noticias/recursos-agricultura-familiar-cozinhas-solidarias>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Com investimento de R\$ 1,26 milhão do MDS, 15 cozinhas solidárias do Paraná recebem produtos da agricultura familiar.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/com-investimento-de-r-1-26-milhao-do-mds-15-cozinhas-solidarias-do-parana-recebem-produtos-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MDS celebra marco de 1.000 cozinhas solidárias habilitadas a receber apoio do Governo Federal.** 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-celebra-marco-de-1-000-cozinhas-solidarias-habilitadas-a-receber-apoio-do-governo-federal>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **PAA amplia limite financeiro de operações para for-**

necimento de alimentos às cozinhas solidárias em todo país. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/paa-amplia-limite-financeiro-de-operacoes-para-fornecimento-de-alimentos-as-cozinhas-solidarias-em-todo-pais>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa cozinha solidária.** 2025e. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/aceso-a-alimentos-e-a-agua/programa-cozinha-solidaria>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Sistema de gestão cozinha solidária.** Disponível em: <https://cozinhasolidaria.digital>. Acesso em: 28 jun. 2025.

CONSEA-RS. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul. **Página institucional.** Porto Alegre: Secretaria de Desenvolvimento Social do RS, 2024. Disponível em: <https://social.rs.gov.br/consea-rs>. Acesso em: 26 jun. 2025.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 14. ed. Boston: Pearson, 2013.

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **O estado da insegurança alimentar no mundo 2015.** Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4646pt/i4646pt.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

FIAN BRASIL. **Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.** Brasília: FIAN, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/direito-a-alimentacao/dhaa/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems.** 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** 2. ed. New York: Longman, 2003.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: ENAP, 2019.

MAB. Movimento dos Atingidos por Barragens. **Mães atingidas: cozinhas solidárias são fundamentais no restabelecimento das mulheres do Vale do Taquari (RS).** 03 jun. 2024. Disponível em: <https://mab.org.br/2024/06/03/maes-atingidas-cozinhas-solidarias-sao-fundamentais-no->

-restabelecimento-das-mulheres-do-vale-do-taquari/. Acesso em: 29 jun. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: MDS, 2015.

MTST. Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. **Cozinhas solidárias viraram política pública**. 2024. Disponível em: <https://mtst.org/noticias/cozinhas-solidarias-viraram-politica-publica/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Defesa Civil do Estado. **Relatório de situação das enchentes de 2024**. Porto Alegre: Governo do Estado, maio 2024. Disponível em: <https://defesacivil.rs.gov.br/upload/arquivos/202405/16162235-relatorio-situacao-defesa-civil-rs-maio2024.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, jul.–dez. 2006.

POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA: UM ENSAIO SOBRE AGENDA E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Rodrigo Magnos Soder
Serli Genz Bölter

Introdução

As políticas públicas representam ações deliberadas do Estado orientadas à resolução de problemas coletivos que afetam determinados segmentos sociais ou a coletividade, no seu todo, bem como decidir sobre a alocação de recursos públicos e o próprio planejamento de tais ações. Trata-se de um campo interdisciplinar que envolve processos de formulação, implementação e avaliação de decisões governamentais, com o objetivo de atender às demandas sociais, reduzir desigualdades e promover o bem-estar comum.

Nesse sentido, determinar que uma ação é pública depende da presença e participação do Estado como protagonista dessa ação (Reisman; De Toni, 2017). Isto é, depende, fundamentalmente de uma decisão do Estado, atuando direta ou indiretamente, na consecução de um objetivo posto pelo Governo. Como aduz Jorge Abrahão de Castro (2012, p. 1011), a “ação do Estado em toda a sua diversidade e complexidade tem influência e consequências nos elementos que compõem o processo de desenvolvimento de um país”.

No contexto contemporâneo, a elaboração de políticas públicas inclusivas e coerentes tem se tornado cada vez mais relevante diante dos complexos fluxos migratórios internacionais e dos desafios que eles impõem aos Estados. No Brasil, a construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia insere-se nesse cenário, configurando-se como uma resposta às transformações no perfil migratório do país e à necessidade de uma abordagem humanitária, democrática e orientada pelos direitos humanos.

Com efeito, em 7 de outubro de 2025, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 12.657/2025, que institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. A elaboração dessa política, iniciada formalmente em 2023, por meio de um processo participativo, buscou consolidar diretrizes que assegurassem a acolhida, a integração e a proteção das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas no território nacional.

Em se tratando de políticas públicas, há sempre um espaço de alternativas possíveis por parte dos Governos, a partir de uma gama variada de fatores, inclusive a escolha de não agir. Assim, cabe reiterar que “os efeitos de determinadas escolhas institucionais afetam o conteúdo e a forma das políticas públicas” (Reisman; De Toni, 2017, p. 16).

As escolhas do Estado e a forma como este decide atuar não são, de forma alguma, alheias à sociedade. As instituições são responsivas às demandas e articulações do meio. Nesse sentido, afirma-se que “é preciso analisar o impacto que as instituições exercem ao longo de todo o processo, agindo sobre as estratégias dos gestores e impactando diretamente nas suas escolhas e ações” (Lago; Rotta, 2023, p. 220).

Inicialmente, para compreender os caminhos e desafios dessa construção, é essencial recorrer ao modelo do ciclo das políticas públicas, proposto por Harold Lasswell (Araújo; Rodrigues, 2017), que funciona como recurso didático para sua melhor compreensão. Segundo esse autor, o processo decisório governamental pode ser analisado em diferentes fases interdependentes, que podem ser agrupadas nas seguintes dimensões: identificação do problema e formação da agenda, formulação de alternativas e legitimação, tomada de decisão, implementação e avaliação dos resultados.

O grande mérito da proposta de Lasswell é, através de um recurso de compreensão, reduzir a complexidade de um problema ou conjunto de situações, pois permite formar um “mapa conceitual orientador da análise das políticas públicas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 18). Há que se reconhecer, portanto, que o modelo é “uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 20).

No entanto, na proposta deste ensaio, não estaremos limitados ao modelo de Lasswell, pois os aportes e modelos de outros autores contribuem complementarmente para uma melhor compreensão do tema.

Assim, este estudo, na forma de capítulo que integra esta obra, tem por objetivo examinar o processo de criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia no Brasil, destacando o percurso histórico e a forma de construção desta à luz de alguns cânones conceituais das Políticas Públicas. A investigação busca contribuir para o debate sobre governança migratória no país, ressaltando a importância de políticas públicas pautadas na inclusão, equidade e proteção aos direitos.

Para tanto, se vale da análise da formação de agenda e da formulação e desenho de políticas públicas, duas dimensões imbricadas e marcadas por interações e retroalimentação constante, o que as torna, dificilmente separáveis, pois, como aduzem Laisner e De Mario, “podemos apontar aspectos que são específicos a cada uma delas e, ao mesmo tempo, contínuos a todo o ciclo” (Laisner; De Mario, 2014, p. 621).

A seguir, o estudo introduz a temática do migrante na perspectiva psicossocial e, ato contínuo, apresenta o fenômeno migratório e seus impactos contemporâneos.

A migração: uma agenda em constante movimento

Compreender a aparição na agenda e, conjuntamente, a importância da existência de uma Política Nacional de Migração exige, num primeiro momento, uma aproximação conceitual aos elementos básicos que são determinantes para distinguir nacionais de migrantes, bem como observar os movimentos migratórios para o Brasil.

Na sequência, analisa-se elementos de caráter social e cultural, vetores fundamentais para compreensão da temática.

O migrante: base psicossocial

A temática do migrante e sua aparição na agenda política obedece a ciclos e momentos históricos, em que fluxos aumentam, tanto por demandas de atração como, também, em virtude de graves situações econômico-sociais nos países de origem. Contudo, alguns elementos denotam estabilidade, por serem inerentes à condição humana e, de certo modo, explicam porque - num país continental como o Brasil - a temática migratória costuma aparecer e reaparecer na agenda.

Os seres humanos, desde tempos imemoriais, reuniram-se e passaram a viver em coletividades, de modo a propiciarem melhores meios

de sobrevivência, através da caça conjunta, proteção contra animais ou defesa contra outros agrupamentos. Em termos históricos, o Neolítico presencia o surgimento de agrupamentos maiores e com vida sedentária, fundada na agricultura, pecuária e a especialização do trabalho (Ghidini; Mormul, 2020). Para Fustel de Coulanges (2004) no clássico estudo “A cidade antiga” a vida em comunidades maiores e mais densas deveu-se, em larga medida, ao vínculo religioso, que possibilitou o estabelecimento de regras e de sentimento de pertencimento, dando base para o surgimento futuro do Estado (Coulanges, 2004). Isto é, cidadão/nativo era apenas “aquele que participava do culto da cidade e, dessa participação derivavam todos os seus direitos civis e políticos” ou, dito de outra maneira, “é o homem que segue a religião da cidade, honra os mesmos deuses desta” (Coulanges, 2004, p. 251).

Nessa lenta transformação social, uma constante se mantém: a dicotomia e separação entre “Nós”, os locais/nativos, e os “Outros”, o forasteiro, o desconhecido.

Dentro dessa perspectiva subjetiva, Sigmund Freud, em diversos de seus escritos, tratou do medo e da desconfiança que são sentidos em relação a outros seres humanos. Na sua clássica tese “O mal-estar na civilização” defende o autor austríaco que os seres humanos são afetados por três grandes temores: o envelhecimento do corpo humano, o medo de ameaças provenientes da natureza e, por fim, o medo de outros seres humanos (Freud, 1996).

Com efeito, o estrangeiro ocupa um lugar proeminente no estereótipo provocador do medo e da desconfiança nas populações locais. Aponta Freud que há uma impossibilidade de dirigir amor a alguém que não integre o círculo de proximidade e que seria injusto nutrir simpatia por este ser distante. O estrangeiro é no imaginário, portanto, um estranho (Freud, 1996).

Para Freud, o estranho é assustador porque remete, em último sentido, ao próprio sujeito em sua dimensão mais interna e, profundamente, desconhecida. Para Freud, nitidamente, há um elemento de retorno, pois, “esse estranho não é nada novo ou alheio, porém algo que é familiar e há muito estabelecido na mente” (Freud, 1996, b)

A partir dessa contraditória familiaridade com o desconhecido, com o estranho, torna-se necessário remeter a outro conceito freudiano relevante para este estudo: o “narcisismo das pequenas diferenças”. Segundo Freud, há um “tabu de isolamento pessoal” e que virá a estabelecer as pequenas

diferenças, que geram estranheza e hostilidade, entre seres humanos que, em verdade, são iguais em tudo (Freud, 1996c). A intolerância é expressa e demonstrada a partir de distinções muito sutis - mas, que se bastam em si - para marcar alguma diferença que distancia os indivíduos ou grupos (Freud, 1996c).

Prosegue Freud (Freud, 1996d) dizendo que a coletividade se estabelece através de uma “injunção social” e que, por extensão, os laços do grupo se fortalecem, também, via laços libidinais negativos, ou seja, dirigindo ódio contra o “estranho” e evocando os vínculos primevos do grupo (Freud, 1996e).

Assim, conclui Freud que não são necessárias grandes diferenças para o estranhamento, pois, “a intolerância dos grupos é quase sempre, de modo bastante estranho, exibida mais intensamente contra pequenas diferenças do que contra diferenças fundamentais” (Freud, 1996b). Entretanto, alerta Freud que “grandes diferenças”, por sua vez, podem conduzir à uma situação de “repugnância insuperável” (Freud, 1996d).

Outro importante estudo foi realizado pelo pesquisador canadense Paul Bloom (2014). Na sua análise, informa Bloom que “a reação natural ao encontrar um desconhecido não é a compaixão. Os desconhecidos inspiram medo, aversão e ódio”. A tese de Bloom se funda nas “coalizões”. Fatores como raça, idade, cor da pele somente fazem sentido se, em dada circunstância, se apoiam em coalizões, ou dito de outra forma, “a que grupo eu pertencço” (Bloom, 2014). Destaca Bloom que “é preciso muito pouco para formar a coalizão que realmente importa: o estabelecimento de fidelidade ao grupo, atizando as pessoas umas com as outras” (Bloom, 2014, p. 124).

Além da dimensão subjetiva, no âmbito deste estudo, é relevante destacar a dimensão sociológica e política que alcança a formação do Estado moderno. Os Tratados de Westfália colocam fim ao período mais intenso de conflitos e dão espaço ao surgimento do Estado-Nação, com delimitação do território, exércitos e centralização do poder nas mãos de monarcas. Benedict Anderson (1991), em seu seminal estudo sobre o surgimento das Nações define que toda Nação “é imaginada porque até os membros da menor nação, nunca encontrarão e nunca ouvirão falar da maioria dos outros membros dessa mesma nação” (Anderson, 1991, p. 25).

O historiador Eric Hobsbawm, fez percuciente análise sobre a formação dos Estados e disse ser, impossível, definir uma Nação apenas a partir de critérios científicos, mesmo com recurso a critérios subjetivos.

Para Hobsbawm, língua, história comum ou fatores étnicos são critérios insuficientes e incertos. Da mesma forma, sentido de pertencimento e vontade comum esbarram no fato de que são tautológicos (Hobsbawm, 1990). Assim, para Hobsbawm, a compreensão do Estado moderno é absolutamente dependente do fato de ser um fenômeno político vinculado à um certo período histórico em que disposições pessoais subjetivas, como esperanças, aspirações e necessidades encontraram terreno fértil para emergir (Hobsbawm, 1990).

Tais elementos de caráter histórico e cultural permeiam inúmeros debates contemporâneos. Por tais razões, constituem-se como um input para uma possível presença na agenda governamental.

Nesse sentido, essas ideias se aproximam de propostas de autores como Charles Lindblom e de David Easton (Araújo; Rodrigues, 2017), duas leituras bastante diferentes sobre políticas públicas, mas, que, no contexto migratório, podem ser complementares.

O modelo de análise de políticas públicas desenvolvido por Charles Lindblom, é denominado método de comparações sucessivas. Para Lindblom, as mudanças são incrementais e não abandonam as políticas já existentes. Muito mais, em verdade, atuam com base em negociação constante e transações dentro do sistema, sem uma ideia de processo que se encerra (Araújo; Rodrigues, 2017).

Já David Easton, traduz seu pensamento através de uma abordagem sistêmica, em que, no processo democrático, as políticas públicas acabam sendo um resultado - um output do sistema político - e que expressa a disposição e atividade do Estado em um certo momento (Araújo; Rodrigues, 2017).

Para Easton, existem pressões que vem do ambiente (inputs) e condicionantes internos do sistema (withinputs). Assim, uma vez que ocorre o processamento, segundo regras do próprio sistema, irão exsurgir os outputs, isto é, “as decisões políticas, que se constituem como resposta às necessidades e exigências apresentadas” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 16).

Feitas essas considerações, passa-se agora a olhar, mais detidamente, para o tema da migração.

Fluxos migratórios na contemporaneidade

Ao observar as contradições, os limites e, também, as impossibilidades do Estado–Nação, pode-se perceber que essa estrutura contrasta com a necessidade e dinâmica humanas de migrar.

As causas que conduzem à migração são variadas e com elevado grau de complexidade, envolvendo tanto movimentos voluntários quanto movimentos forçados. As razões para migrar envolvem aspectos como conflitos armados, violações de direitos humanos, mudanças climáticas, redes de contatos, mercado de trabalho e dificuldades econômicas.

Diversas teorias procuram explicar, de distintas formas, a decisão de migrar, partindo de pressupostos macro e microestruturais, passando pela teoria das redes e por outras abordagens voltadas para o indivíduo e à sua subjetividade (Miranda, 2019). Vale destacar que tampouco existe consenso quanto a uma metodologia unificada para o estudo das migrações (Durand; Lussi, 2015).

Embora as estatísticas comportem alguma variação, estima-se que aproximadamente 304 milhões de pessoas vivam fora de seu país de origem, segundo dados do ano de 2024 da Organização Internacional para as Migrações através do Migration Data Portal (OIM, 2024). Quando comparado ao número registrado em 1990 (154 milhões), esse dado indica uma tendência de crescimento, em especial, face ao contexto de tensões geopolíticas e ao aumento de disparidades econômicas pós-pandemia.¹ Contudo, baseado em números relativos do aumento populacional, percebe-se que a taxa segue estável, em torno de 3,7% da população mundial.

Isto é, não existe uma crise generalizada de milhões de pessoas cruzando fronteiras e colapsando estruturas estatais. Contudo, existem mudanças nos países de origem e, também, dos países de destino dos migrantes internacionais.

A distribuição de migrantes internacionais, segundo o Migration Data Portal (OIM, 2024), varia significativamente por região, refletindo padrões históricos, econômicos e geopolíticos. Em meados de 2024, a

1 O período de Pandemia, denominado COVID-19, refere-se à disseminação global do vírus SARS-CoV-2, declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020. Caracterizou-se por altas taxas de transmissão e impacto significativo nos sistemas de saúde, na economia e na mobilidade humana, resultando em restrições de circulação, fechamento de fronteiras, crise sanitária e profundas consequências sociais e econômicas em escala mundial.

Europa e a Ásia eram as regiões que mais acolhiam migrantes, com 94.1 milhões e 92.2 milhões, respectivamente. A América do Norte abrigava 61.2 milhões de migrantes, seguida pela África com 29.2 milhões, América Latina e Caribe com 17.5 milhões e Oceania com 9.9 milhões.

A América Latina e o Caribe registraram o maior crescimento percentual no número de migrantes entre 2020 e 2024, com um aumento de 23%. Este crescimento acentuado na região aponta para dinâmicas regionais intensas, muitas vezes impulsionadas por crises humanitárias e econômicas internas. Além disso, a análise dos dados revela uma forte tendência de migração intra-regional: quase metade (45%) de todos os migrantes internacionais residiam em sua região de origem em 2024. Este percentual é ainda mais elevado na Oceania (73%) e na África Subsaariana (64%). A prevalência da migração dentro de blocos geográficos próximos indica que as crises regionais e as oportunidades econômicas em países vizinhos são motores significativos da mobilidade humana. Consequentemente, as políticas migratórias precisam ser cada vez mais regionalizadas e cooperativas, reconhecendo que muitos movimentos não obedecem ao padrão de “sul para norte” ou “leste para oeste”, mas, em verdade, transcorrem entre países vizinhos com contextos compartilhados (OIM, 2024).

Em termos de gênero, há uma certa estabilidade na participação feminina, restando essa próxima dos cinquenta por cento do número total, com pequenas variações de região para região.

No que diz respeito às pessoas que foram obrigadas a deslocar-se, tanto interna quanto externamente, encontramos, segundo dados do Alto Comissariado para Refugiados (ACNUR, 2025) um número de 117,3 milhões de pessoas, correspondendo 36,8 milhões à refugiados, 8,4 milhões de solicitantes de asilo, além de pessoas sob outros status, como, por exemplo, os palestinos. Chama a atenção o número total de deslocados internos, que soma 63,7 milhões de pessoas, um grave problema a ser enfrentado e que se choca com muitos postulados da soberania estatal. Também é extremamente significativo perceber que cerca de 40% do total de deslocados forçados tem menos de 18 anos, o que torna sua situação ainda mais precária.

O Brasil, por sua posição geográfica, vínculos com a Europa e magnitude do território, sempre foi um país intimamente vinculado à migração internacional. Colonização portuguesa e holandesa nos primeiros séculos e, milhões de africanos escravizados. Depois, no Sec. XIX chegada

de migrantes europeus de outras nações, em especial, no período pós-abolição, pela necessidade de atrair trabalhadores para atividades de lavoura e pecuária, bem como para o ideal do “branqueamento” da população brasileira.¹

De 1870 até 1910 aportaram no Brasil cerca de 1,5 milhão de italianos. No começo do séc. XX foram os alemães, com cerca de 250.000 imigrantes. Em período semelhante, chegaram 700.000 espanhóis e 1 milhão de portugueses (IBGE, 2025). Sequencialmente, de 1908 até 1940 foram os japoneses, com quase 200.000 imigrantes para o Brasil, especialmente, para o Estado de São Paulo. Depois, foram os sírios/libaneses e os refugiados da Segunda Guerra (IBGE, 2025).²

No pós-guerra, ocorreram novas ondas de imigração portuguesa, além da chegada de chineses e coreanos. Nos anos oitenta, com a redemocratização, foi a vez de peruanos, paraguaios e, especialmente, bolivianos migrarem ao Brasil em busca de melhores oportunidades de vida e trabalho.

No que diz respeito à situação atual, dados do Observatório de Migrações Internacionais (OBMIGRA) para 2024 indicam um total de 1,8 milhão de migrantes residindo no Brasil. A origem desses estrangeiros indica a prevalência, nos últimos anos, de alguns países: Venezuela, Haiti, Afeganistão, Bolívia, Cuba e, mais recentemente, Argentina e Ucrânia (OBMIGRA, 2024).

Efetivamente, durante a primeira década do século XXI, o crescimento econômico e a estabilidade política no Brasil impulsionaram a vinda de migrantes da América do Sul, sobretudo da Bolívia, Paraguai e Peru. A migração boliviana, em particular, tornou-se expressiva em cidades como São Paulo, com forte inserção no setor têxtil, ainda que frequentemente em condições informais e, por vezes, análogas à escravidão (Baeninger; Peres, 2017).

Esses migrantes foram recebidos, majoritariamente, com status de residência concedidos pelos acordos do Mercosul (Decreto nº 6.964/2009) ou, ainda, por meio de processos de anistia migratória (Brasil, 2009), além de vistos de trabalho ou estudo. Também se intensificaram, embora

-
- 1 A título de exemplo, ver a obra *Imigração e Colonização: Legislação de 1747-1915* (2001) que aborda tanto legislação do Império quanto, mais especificamente, legislação produzida no âmbito do Rio Grande do Sul.
 - 2 O Brasil, desenvolveu no seio acadêmico vinculado à Sociologia, uma extensa obra de estudo e pesquisa. Para tanto, ver: OLIVEIRA, Márcio de. *Sociologia da Imigração no Brasil, 1940 – 1970: a contribuição dos clássicos*. Porto Alegre: Zouk, 2022.

em escala menor, os fluxos de africanos e asiáticos, como senegaleses, angolanos, chineses e bengaleses, muitos dos quais solicitaram refúgio.

Sequencialmente, destaca-se a diáspora haitiana. O terremoto que devastou o Haiti em 2010 constitui um marco na migração contemporânea para o Brasil. Entre 2010 e 2020, mais de 130 mil haitianos chegaram ao país, a maioria por rotas terrestres, via região Norte, em precaríssimas condições (Baeninger; Peres, 2017).

A resposta do governo brasileiro foi a criação do visto humanitário, regulamentado pela Portaria Interministerial nº 12/2012. Esse instrumento foi posteriormente incorporado à Lei nº 13.445/2017, que prevê a possibilidade de residência por razões humanitárias.

Nos anos seguintes, a Venezuela foi palco de uma erosão institucional e democrática que deflagrou uma expressiva onda migratória, acompanhada de amplas violações de direitos humanos. Segundo dados da Operação Acolhida (ACNUR, 2023), mais de 500 mil venezuelanos entraram no Brasil até 2023, sendo que uma parcela significativa solicitou refúgio com base no art. 1º, III da Lei nº 9.474/1997.

Também deve-se registrar que outros venezuelanos foram acolhidos por meio da residência por razões humanitárias, instituída pela Portaria Interministerial nº 9/2018 - que oferece regularização migratória – sem a necessidade de apresentação de pedido formal de refúgio.

Esse é, também, um pouco do “caldo cultural” em que estava imersa a sociedade brasileira nos primeiros anos da segunda década do século XXI. Nesse sentido, pode-se citar como ferramenta de análise o Advocacy Coalition Framework, vinculado aos autores Paul Sabatier e Jenkins-Smith. Interessa-nos, em especial, o chamado sistema de crenças. Este se constitui como “ideias, valores ontológicos e normas (deep core beliefs), percepções sobre as causas dos problemas e os efeitos e a eficácia de soluções políticas” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 26). Nesse mesmo diapasão, “as crenças, valores e ideias integram as dimensões do processo de formulação de políticas públicas” (Lima et al., 2021, p. 7).

Os impactos nos sistemas sociais e fronteiriços, bem como a própria cultura das cidades que receberam migrantes gera novas perspectivas quanto à migração e traz, no seu bojo, propensão às mudanças. É o que se vê a seguir.

Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: agenda e formulação da política nacional de migrações, refúgio e apatridia

No início da década de 2010, o Brasil vivia um momento de maior visibilidade internacional, com crescimento econômico e papel de destaque em fóruns multilaterais. Esse cenário, juntamente com outros elementos de caráter exógeno, contribuiu para o aumento do fluxo migratório internacional para o país. Entretanto, a legislação que regulava a entrada e a permanência de estrangeiros ainda era baseada no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), um marco legal herdado do regime militar, com forte viés de segurança nacional e restrições aos direitos civis e políticos de migrantes. Essa incompatibilidade entre os marcos normativos e a realidade migratória emergente gerava tensões em diversos momentos, desde a chegada ao país até os trâmites internos, bem como nas incompatibilidades do Estatuto do Estrangeiro com o restante do arcabouço de proteção dos direitos humanos no Brasil.

Essa dinâmica de tensão aparecia no ano de 2013, inclusive na mídia e em órgãos de imprensa, o que instigava debates e reflexões sobre o tema.¹ Emergiam questões relacionadas aos procedimentos formais, às respostas fragmentadas do governo, à vulnerabilidade e às questões de gênero, bem como a própria pressão sobre sistemas municipais e estaduais causadas pela chegada de migrantes em situações de crises humanitárias.

Em meio a esse ambiente, em 2013, por meio de Portaria Ministerial nº. 2.041/2013 foi convocada a Primeira Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (COMIGRAR), com o objetivo de debater em profundidade as temáticas migratórias e de refúgio no Brasil. Segundo o texto-base da Conferência, tratava-se de “reposicionar a pauta migratória, permitindo que novos temas, novas demandas e novos sujeitos sejam escutados e influenciem os rumos da política no país” (Brasil, Texto-Base COMIGRAR, p. 1).

Nesse momento, o tema migratório passa a ter proeminência na agenda do governo. Ou seja, um problema ou conflito social, começa a ser observado e considerado como relevante e, em alguns casos, prioritário para a administração pública. Segundo Ana Cláudia Capella (2020, p. 1499), formar agenda é “o processo de transformar questões em prioridades governamentais”.

1 Por todos: BBC, 2013. “Entrada de refugiados pouco qualificados divide o governo”. BBC News Brasil. Portal Eletrônico.

Nesse momento, é importante destacar as ideias de Roger Cobb e Charles Elder (Capella, 2020), pioneiros nos estudos sobre a formação de agenda. Os referidos autores desenvolveram um modelo que distingue a agenda pública (sistêmica), a agenda de mídia e a agenda governamental formal, apontando que apenas uma parte residual da agenda sistêmica adentra, efetivamente, a agenda do governo (Capella, 2020).

No caso da política de migração, é possível distinguir, no modelo de Cobb e Elder (Capella, 2020), que o processo de iniciação, isto é, a origem do movimento em direção à formação de agenda, se caracteriza como um “modelo de iniciação externa”, pois nasce vinculado a atores não diretamente vinculados ao governo, como a sociedade civil, organizações e mídia.

Ainda nesse mesmo âmbito, um expoente dos estudos sobre a formação de agenda é John Kingdon (Capella, 2020). Esse autor estabelece uma distinção entre agenda governamental e agenda decisória, indicando que apenas algumas questões (problemas sociais) serão consideradas prioritárias, adentrando, assim, na agenda decisória (Capella, 2020).

Kingdon constrói um importante recurso de análise e compreensão das mudanças de agenda, por meio de modelo de fluxos, ou “modelo dos múltiplos fluxos”. O primeiro fluxo é o dos problemas, que precisam ser reconhecidos como tal; o segundo é o fluxo das soluções, correspondente às alternativas que podem se transformar em políticas públicas; e o terceiro, o fluxo da política *stricto sensu* (Capella, 2020).

A convergência dos três fluxos traz a oportunidade de alteração da agenda, quando há um encontro entre eles. Em especial, quando o fluxo de problemas (por meio de acontecimentos, fatos, indicadores, etc.) e o fluxo da política (alterações no governo, pressões, etc.) se tocam, há condições propícias para uma transformação na agenda (Araújo; Rodrigues, 2017).

Cabe considerar, também, que o modelo dos múltiplos fluxos reconhece o papel fundamental do contexto, do ambiente e, para isso, “o peso dos diferentes atores no decurso do processo” é fundamental (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 23).

É importante, aqui, retomar que o Estatuto do Estrangeiro, lei que à época regulava a migração, nasceu no período da Ditadura Militar no Brasil, com forte caráter defensivo e marcada perspectiva de segurança nacional. Além desses aspectos, tratava-se de uma lei que criminalizava a imigração irregular, transformando a entrada indocumentada ou por vias alternativas em crime, o que dificultava significativamente o acesso

à proteção, bem como a serviços básicos e direitos. Devem ser citados, também, os entraves burocráticos impostos pelo Estatuto do Estrangeiro, com processos de regularização lentos e complexos, que empurravam os migrantes para a informalidade, a ilicitude e a vulnerabilidade.

Nesse sentido, é possível afirmar que a própria negação de direitos aos estrangeiros, como os de livre pensamento e expressão, era claramente contrária ao arcabouço constitucional brasileiro, considerada a estrutura centrada na dignidade da pessoa humana prevista na Constituição Federal de 1988.

Portanto, a análise sobre do Estatuto do Estrangeiro demonstrava uma estrutura burocrática, desumanizada e completamente dissociada da CF/88 e de todos os compromissos e tratados de direitos humanos assumidos pelo Brasil no período de redemocratização.

No mesmo momento histórico, a problemática da migração fazia com que o Estatuto do Estrangeiro convivesse com a Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/97), que tratava da questão dos refugiados, aumentando a complexidade das situações, especialmente no que se refere ao recebimento e encaminhamento iniciais.

A Lei nº 9.474/97, na realidade, implementava uma obrigação internacional assumida pelo Brasil ao tornar-se signatário da Convenção de Genebra de 1951. Também é importante ressaltar que a lei de Refúgio, é fruto do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, contando com participação do ACNUR em sua elaboração (Jubilut, 2007, p.190).

Cabe frisar, ainda, que, no âmbito do MERCOSUL, o Brasil havia firmado, juntamente com os demais membros, o Acordo de Residência dos Cidadãos do Mercosul, resultado de intensas negociações do Brasil e Argentina, que serviu para regularizar a situação migratória de muitas pessoas, implementado por meio do Decreto nº 6.964/2009 (Braz, 2018).

No já mencionado período, a partir de 2010, vale destacar que houve sobrecarga no sistema de refúgio em razão do grande volume de solicitantes de asilo, os quais nem sempre atendiam aos requisitos da Lei de Refúgio, mas se valiam do pedido como forma de regularizar sua permanência, como ocorreu no caso dos haitianos. Rosana Baeninger e Roberta Peres (2017) apontam que a “fronteira tornou-se o espaço da imigração haitiana em busca do visto não recebido [...] 98% das mulheres haitianas e 97% dos homens haitianos que entraram pela fronteira estavam na condição de solicitante de refúgio” (Baeninger; Peres, 2017, p. 130).

Muitas Organizações de Direitos Humanos, Sindicatos, ONG's, juntamente com organizações internacionais como o ACNUR e a OIM, puderam articular e manifestar-se em rede, de modo a fomentar o debate público que trouxe atenção para a temática da migração.

Nesse contexto foi criada e realizada a I Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (COMIGRAR, 2014). A Conferência foi organizada pelo Ministério da Justiça, com participação do Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Emprego.

Cabe referendar, inicialmente, que as Conferências traduzem uma história presente na tradição pública brasileira, em variados formatos e modelos. Aduz Silva (2019) que as Conferências “constituem espaços integrados de participação, deliberação e representação que agregam representantes estatais e societais [...] com o objetivo de discutir e tomar decisões em relação às políticas setoriais distintas” (Silva, 2019, p. 4).

O objetivo da I COMIGRAR foi o de “reunir migrantes, refugiados, profissionais [...] para uma reflexão e aportes coletivos de insumos para a Política e o Plano Nacional de Migrações e Refúgio” (Brasil, Manual Metodológico, 2014, p. 4). Antes da realização da etapa nacional, aconteceram cerca de duzentas conferências preparatórias, em nível estadual, regional e municipal, além de algumas realizadas fora do território brasileiro. Nesse momento inicial, participaram mais de 5.000 pessoas, que construíram 2.618 propostas para serem analisadas (Brasil, Caderno de Propostas, 2014). Conjuntamente, foram eleitos delegados, sendo um terço deles representantes de migrantes.

As proposições foram reunidas, identificadas em sua origem e codificadas, para posteriormente serem agrupadas tematicamente e levadas à discussão na Conferência Nacional. A Conferência foi realizada em São Paulo, em maio de 2014, com participação de 788 pessoas, sendo 556 delegados e 232 observadores. Os principais eixos discutidos foram: igualdade de tratamento e acesso a serviço e direitos; inserção social, econômica e produtiva; cidadania cultural e reconhecimento da diversidade; abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção, participação social e cidadã, transparência e dados (Brasil, COMIGRAR, 2014, p. 7).

As discussões tratadas na Conferência Nacional apontaram para alguns aspectos fundamentais que deveriam receber atenção do Poder Público e da sociedade civil. Assim, temas como a não criminalização da migração, prevenção de deportações coletivas, acesso a direitos e

serviços públicos, o aprimoramento de rotinas burocráticas com maior transparência, o combate a qualquer forma de xenofobia e a participação social foram destacados pelos delegados e observadores no documento final da Conferência.

Com efeito, inúmeras das discussões e propostas trazidas no bojo da I COMIGRAR adentraram a esfera de discussão do Projeto de Lei de Migração (PL 2.516/2015) que deveria substituir o Estatuto do Estrangeiro. Aprovado no Congresso Nacional, o projeto recebeu sanção presidencial – com alguns vetos – e foi, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União. Assim, deu-se o nascedouro formal da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, a denominada Lei de Migração, que revogou o Estatuto do Estrangeiro.

O novo diploma legal traz inúmeros avanços e coloca o tratamento do migrante de forma alinhada ao arcabouço dos direitos humanos, em especial, quando comparado com a normativa revogada, o Estatuto do Estrangeiro.

A Lei de Migração possui, inerente à sua estrutura e *ethos*, uma forte principiologia, em conformidade com muito dos aspectos defendidos e afirmados na I COMIGRAR, com o migrante passando a ser, necessariamente, um sujeito de direitos e obrigações. Nesse sentido, a transformação do vocábulo “estrangeiro” para “migrante” é uma das mais significativas.

A linguagem e sua simbologia são fundamentais para estabelecer novos conceitos e, via de consequência, uma nova perspectiva. A produção e a escolha das palavras têm caráter discursivo, refletindo uma dada realidade, com suas nuances históricas, culturais e sociais. As palavras e os signos possuem um contexto que lhes é característico. Assim, a transição de um vocábulo para outro implica reconhecer que novos aspectos “são trazidos a um primeiro plano, incluindo outros ainda que as barreiras de uma linguagem anterior tenham atrofiado” (D’Azevedo, 1972, p. 25).

Tornando mais clara a problemática, pode-se dizer que, a partir da constatação de que o nacional possui um vínculo com um determinado Estado, surge a disposição – não estritamente necessária - de vincular a origem nacional com à cidadania, ou seja, tomando o vínculo de nacionalidade como pressuposto da cidadania.¹ Consequentemente, somente o “cidadão nacional” tem pleno acesso e gozo dos direitos que seu

1 Esta vinculação está tão arraigada que na língua inglesa a palavra mais utilizada para definir a nacionalidade é *citizenship*.

Estado lhe concede. Para os demais, que não são cidadãos, há um *status* diferenciado, que surge, como já afirmado, por exclusão. Aqueles que não são cidadãos nacionais são os “estrangeiros”. Essa é a dificuldade que o Estatuto do Estrangeiro trazia, por acentuar a dissociação do migrante em relação com o “nacional”.

Ao romper com esse passado e inaugurar uma nova terminologia, a Lei de Migração cria a possibilidade de alinhamento e sujeição à Constituição Federal de 1988, em especial, ao art. 5º da Carta Magna, descolando o migrante de uma perspectiva de segurança nacional. Da mesma forma, toda a principiologia presente na Lei de Migração alinha-se à CF/88 e aos demais tratados do qual o Brasil é signatário (Mendes; Brasil, 2020).

O art. 3º da Lei de Migração enumera, em 22 incisos, uma forte principiologia, com o claro objetivo de criar um marco de interpretação e de direcionamento para outros dispositivos infralegais necessários à implementação da lei. Conjuntamente, o art. 4º do mesmo diploma elenca uma série de direitos do migrante no território brasileiro.

Assim, em um rápido olhar e tomando apenas um dispositivo como comparador, encontramos a distinção entre o novo marco legal e o anterior Estatuto do Estrangeiro. Este último, previa, no art. 2º, a “defesa do trabalhador nacional”, apontada como o “fim social da lei”, de maneira a “precar-se contra o acesso indiscriminado de mão de obra [...] que viesse para competir com os nacionais” (Cahali, 2010, p. 76). Já na Lei de Migração, afirma-se no seu art. 4º, XI, “a garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação de normas de proteção ao trabalhador”. Isso evidencia uma clara guinada interpretativa e finalística da norma quanto à perspectiva de acolhimento do migrante, em sua relação com o acesso ao trabalho e ao emprego.

Apesar dos avanços, diversos aspectos presentes na Lei de Migração demandam olhar criterioso, especialmente porque, sendo um diploma legal que exige uma série de atos infralegais para sua devida regulamentação, abre-se espaço para uma concretização e atuação, que podem nem sempre ser condizentes com o espírito que orientou a criação da lei.

A Lei de Migração foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017 e, em alguns aspectos, mostrou-se insuficiente ou deficiente na transposição do comando normativo originário, o que pode traduzir-se, infelizmente, em cerceamento de direitos (Mendes; Brasil, 2020).

No âmbito deste estudo, é importante referendar que a Lei de Migração, em seu art. 120, determinou a criação e formulação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, com a “finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com Estados, o Distrito Federal e os Municípios” e, ainda, o mesmo dispositivo demanda a “participação da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento”. Ou seja, havia um comando imperativo que demandava a formulação de uma Política Nacional de Migrações, coesa, articulada e consistente com as necessidades de migrantes, refugiados e de outras categorias que necessitem de residência, acolhida e proteção.

No entanto, a criação de uma Política Nacional de Migração não estava alheia ao meio social em que se implementa. Assim, foi impactada pelo ambiente político e ideológico instaurado no Brasil nos anos posteriores à sua entrada em vigor e, no próprio contexto dos anos imediatamente anteriores à sua criação, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

É fundamental perceber que no período pós criação da Lei de Migração, houve forte influência – em âmbito mundial e nacional – do fenômeno do recrudescimento da extrema direita (*far right*) e de visões pouco receptivas aos migrantes. No Brasil, com a chegada à Presidência da República, em 2018, de uma proposta de forte cariz conservador e, em muitos ângulos, retrógrada na proteção ao migrante, os avanços foram bloqueados (Rotta, 2023). Conjuntamente, surge a emergência pandêmica em 2020, que possibilitou o fechamento de fronteiras e restrições ao migrante, com medidas fundamentadas em cuidados sanitários.

Assim, apenas em 2023, já sob a égide do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Governo Federal retoma a responsabilidade de estabelecer uma Política Nacional de Migração. Para tanto, em 20 de setembro de 2023, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, emitiu a Portaria (Portaria SENAJUS/MJSP nº 81) convocando a 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (2ª COMIGRAR), a realizar-se no ano de 2024, na cidade de Brasília – DF.

Nesse momento, dentro da ideia de ciclo de políticas públicas, surge a formulação entendida como a etapa processual da Política Nacional de Migração. Ana Cláudia Capella (2018) informa que existe um processo de seleção entre as alternativas disponíveis e que, em certa medida, isso

espelha algum consenso ou compartilhamento de ideias entre um grupo de especialistas e pessoas próximas da temática.

Nesse sentido, utilizar-se da realização de uma Conferência, traduz uma escolha. Isto é, representa, em si, uma escolha dentre as possibilidades. Além disso, a escolha dos instrumentos e ferramentas não é somente um aparato técnico, mas, um indicativo solene de um processo que se constitui como “construção social” (Capella, 2018).

A teoria que, nesse momento, pode ser utilizada como ferramenta de análise para essa reaparição da temática migratória na agenda é a Teoria do Equilíbrio Pontuado (ou, Equilíbrio Interrompido) pois, é um modelo que pode “explicar como as agendas permanecem estáveis por um longo tempo e como são afetadas por processos de mudança rápida e abrupta” (Capella, 2020, p. 1502).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, ajuda a perceber a ideia de subsistema político, a “comunidade de especialistas”, pois, “é no interior dos subsistemas políticos que são processados os problemas e toda a informação disponível” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 25) e os momentos em que algo emerge e aparece uma nova configuração de atores e de propostas.

Retomando o modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, vislumbra-se o “papel e o peso dos diferentes atores no decurso do processo, a forma como afetam a disponibilização de alternativas e a escolha de soluções” (Araújo; Rodrigues, 2017, p. 23). Com efeito, as comunidades serão geradoras de ideias, que poderão constituir-se como políticas públicas, desde que exista convergência entre aquilo que é proposto e o ambiente político (Capella, 2018).

Nesse aspecto, é relevante trazer à lume o papel dos empreendedores políticos, que são capazes de influir e modificar políticas públicas. São atores presentes nas comunidades de uma determinada área, com conhecimento do tema e dos demais membros, com possibilidade de realizar a conexão entre os três fluxos, segundo o modelo de Kingdon (Capella, 2015). Em sentido semelhante, o modelo do Equilíbrio Pontuado empresta, também, importância a esses atores, pois, realizam a conexão entre soluções e problemas (Capella, 2015). Por evidente, no ambiente e contexto de uma Conferência Nacional, como a II COMIGRAR, toma grande relevo o papel dos empreendedores políticos.

Voltando ao tema da II COMIGRAR, o mesmo instrumento legal de convocação da Conferência, já previa a realização de etapas preparatórias, composta de conferências livres locais, conferências estaduais, conferências

livres nacionais. Tanto as conferências estaduais, como as locais, estavam autorizadas a eleger delegados para futura participação na Conferência Nacional.

Com efeito, houve ampla mobilização e foram realizadas 138 conferências, nos diferentes níveis, com participação de mais de 12.000 pessoas, o que gerou um número significativo de propostas para serem analisadas na Conferência Nacional.

Ainda em 2023, foi estabelecido o GT (Grupo de Trabalho) para gerar subsídios à Política Nacional de Migração (Portaria MJSP nº 290), com participação de membros do Governo, sociedade civil, organizações internacionais, academia e migrantes e refugiados.

Com base no trabalho do GT, a Portaria SENAJUS/MJSP nº 103, de 31 de julho de 2024, estabeleceu os objetivos da 2ª COMIGRAR e elegeu, como tema central, “Cidadania em Movimento”, como um conceito que atravessou todo o processamento da conferência, no sentido de reconhecer e garantir cidadania plena a todos os migrantes. A mesma Portaria - no seu art. 3º - determinou os seis eixos temáticos: a igualdade de tratamento e o acesso à serviços públicos; a inserção socioeconômica e a promoção do trabalho decente; a interculturalidade e a diversidades; a governança e a participação social; a regularização migratória e a documental; o enfrentamento a violações de direitos.

Em 2024, realizou-se, em Brasília, no espaço da UNB – Universidade de Brasília, a Conferência Nacional, e os delegados eleitos nas conferências anteriores, após discussão e sistematização, elegeram as 60 (sessenta) propostas prioritárias que deveriam guiar a criação da Política Nacional de Migração.

A II COMIGRAR teve participação de mais de 700 pessoas, nos três dias de trabalho e discussão, com presença ativa de migrantes e refugiados, o que reforçou a caráter democrático e inclusivo da Conferência.

Da análise do material produzido pela Conferência Nacional se depreende que a II COMIGRAR trouxe avanços, se comparada à I COMIGRAR. Primeiro, por ter permitido maior participação, bem como um papel mais proeminente de migrantes e refugiados, em todas as etapas. Depois, por trazer para pauta novos temas, tais como, cultura, educação, mobilidade urbana, saúde mental, entre outras temáticas que renovaram o debate migratório, até mesmo por uma necessária transformação social, econômica e comportamental passados 10 anos da realização da I COMIGRAR.

Nesse diapasão, é fundamental perceber que a II COMIGRAR se constituiu, no marco da Lei de Migração e, por tal razão, uma de suas preocupações centrais foi a regulamentação adequada e criteriosa desta lei, no âmbito de uma adequada Política Nacional de Migração.

Ao final de 2024 foi publicado o Caderno Final da II COMIGRAR, com as atividades, com os resultados, propostas e moções que foram aprovados no evento. Esse documento serviu de base para a continuidade do trabalho de formulação da Política Nacional de Migração. Aqui, cabe recordar que comunidades mais coesas, com menor fragmentação, tendencialmente, produzem políticas públicas com melhor estrutura (Capella, 2018).

Posteriormente, houve a primeira sessão técnica realizada após a Conferência Nacional, promovida pelo MJSP. Sequencialmente, seguidos os trâmites normais de formulação de uma política pública, houve a publicação do ato normativo que estabeleceu a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025).

O documento estabelece princípios e diretrizes da PNMRA, seus objetivos e modelos de implementação. O diploma legal estatui, ainda as obrigações do Governo Federal e o papel dos principais Ministérios envolvidos (Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação), além de prever os mecanismos de governança.

Importante salientar que, no campo específico da governança, surge a obrigação de elaboração de um Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, com vistas a execução de ações concretas envolvendo Estados e Municípios, devidamente previstas nos orçamentos.

Conclusão

O processo de criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia no Brasil representa um marco fundamental na consolidação de uma abordagem mais democrática, participativa e orientada pelos direitos humanos na gestão das migrações. Este ensaio buscou compreender esse processo por meio da análise das dinâmicas institucionais, históricas e políticas envolvidas, destacando o papel central desempenhado pelas Conferências Nacionais de Migração e Refúgio (COMIGRAR). As duas COMIGRAR configuraram-se como espaços inéditos de escuta e

deliberação, permitindo ampla participação de migrantes, da sociedade civil e de órgãos públicos, contribuindo decisivamente para a formulação de diretrizes que ecoaram na nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e que, também, estruturam a PNMRA.

Para compreender como essas transformações ocorreram, este estudo valeu-se, entre outras vertentes teóricas, das contribuições da Teoria do Equilíbrio Pontuado, que evidenciou as descontinuidades e rupturas no processo de formulação da política migratória, e da Teoria dos Múltiplos Fluxos, que permitiu analisar como diferentes atores se articularam em momentos de oportunidade para promover mudanças significativas.

Assim, concluiu-se que a construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátridia no Brasil é resultado de um processo complexo, influenciado por fatores institucionais, mobilização social e contextos políticos específicos. O reconhecimento das contribuições das conferências participativas, aliado à análise teórica adequada, é essencial para compreender os caminhos percorridos e os desafios que ainda persistem na efetivação de uma política migratória no Brasil alinhada à dignidade humana.

Referências

ACNUR. Alto comissariado das nações unidas para refugiados. **Dados:** refugiados no Brasil e no mundo. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/dados-refugiados-no-brasil-e-no-mundo>. Acesso em: 22 set. 2025.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas:** reflexões sobre a origem e expansão do nacionalismo. Lisboa: Almedina, 2012.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p.11-35, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 15 out. 2025.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista brasileira de estudos de população**. Belo Horizonte: vol. 34, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/MzJ5nmHG5RfN87c387kkH7g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2025.

BLOOM, Paul. **O que nos faz bons ou maus**. Rio de Janeiro: Bestseller, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. COMIGRAR – 1ª conferência nacional sobre migrações e refúgio. **Texto base**. Brasília: 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria de justiça/departamento de migrações). 2ª conferência nacional de migrações, refúgio e apatridia (2ª Comigrar). **Documento orientador da etapa preparatória**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/documentos-orientadores-1/etapa-preparatoria/com-alteracoes-pt-documento-orientador-etapa-preparatoria-1.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria de Justiça/Departamento de Migrações). 2ª conferência nacional de migrações, refúgio e apatridia (2ª Comigrar). **Propostas priorizadas: Plenária Final**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/cadernos-com-propostas-priorizadas/PTPropostaspriorizadas2COMIGRAR.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria de Justiça/Departamento de Migrações). 2ª conferência nacional de migrações, refúgio e apatridia (2ª Comigrar). **Caderno Final**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/cadernos-com-propostas-priorizadas/2COMIGRARCadernoFinal1_compressed1.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria de Justiça. **Portaria Senajus/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023**. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/11328/1/PRT_SENAJUS_2023_81.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria de Justiça. **Portaria Senajus/MJSP nº 103, de 31 de julho de 2024**. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/13320/2/PRT_SENAJUS_2024_103.pdf. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. COMIGRAR – 1ª conferência nacional sobre migrações e refúgio. **Caderno de propostas**. Brasília: 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. COMIGRAR – 1ª conferência nacional sobre migrações e refúgio. **Manual metodológico**. Brasília: 2014.

BRASIL. **Relatório das atividades do grupo de trabalho para o estabelecimento da política nacional de migrações, refúgio e apatridia**. Brasília, 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a lei nacional

de migração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12. 657, de 7 de outubro de 2025**. Institui a política nacional de migração, refúgio e apatridia. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12657.htm.

Acesso em: 10 nov. 2025.

BRAZ, Adriana Montenegro. A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do acordo de residência do mercosul. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro 52(2), mar-abril, 2018.

BBC. “Entrada de refugiados pouco qualificados divide o governo”. **BBC news Brasil**. 05 de maio de 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130502_imigrante_sem_qualificacao_cc_1k. Acesso em: 24 ago. 2025.

CAHALI, Yussuf Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. Rio de Janeiro, **Revista de administração pública**, n. 54, v. 6, nov./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2025.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 17 mai. 2025.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. **Relatório anual OBMIGRA 2023**. OBMigra 10 anos; pesquisa, dados e contribuições para políticas públicas. Observatório das migrações internacionais/ Ministério da Justiça e Segurança Pública; Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra 2023.

COULANGES, Foustel de. **A cidade antiga**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

D'AZEVEDO, M.C. **Pensamento, código e informação**. Porto Alegre: UFRGS, 1972.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. **Metodologia e teorias no estudo das migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

FREUD, Sigmund. Obras psicológicas completas de Sigmund Freud. **O mal-estar na civilização**. Vol. XXI. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FREUD, Sigmund. **Moisés e o monoteísmo**. Vol. XXIII. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FREUD, Sigmund. **O estranho**. Vol. XVII. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FREUD, Sigmund. **Psicologia de grupo e a análise do ego**. Vol. XVIII. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FREUD, Sigmund. **Totem e tabu**. Vol. XIII. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

GHIDINI, Rafael; MORMUL, Nayla Mehanna. Revolução agrícola neolítica e o surgimento do Estado classista: breve reconstituição histórica. **Revista de ciências do Estado**. Belo Horizonte, vol. 5, n. 1, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do povoamento**. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/imigracao-por-nacionalidade-1884-1933.html>. Acesso em: 15 nov. 2025.

IOTTI, Luiza Horn. **Imigração e colonização: legislação de 1747 a 1915**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do RS – Caxias do Sul: Educ, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, n. 5, p. 04-27, Jan./Jun. 2013. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002>. Acesso em: 18 out. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edeimar. Modelos de análise de políticas públicas: contribuições do neoinstitucionalismo e o potencial das abordagens culturais. In: ALLEBRANDT, Sérgio Luís (org.). **Gestão e controle social em territórios**: elementos teórico-conceituais, v. 1. Ijuí: Ed. Uni-

juí, 2023. p. 209-227. Disponível em: <https://www.editoraunijui.com.br/produto/2434> . Acesso em: 13 abr. 2025.

LAISNER, Regina Cláudia; MARIO, Camila Gonçalves de. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de políticas públicas**, v. 18, n. 2, p. 619-630, 2014. Disponível em: <https://periodicoseletricos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 14 abr. 2025.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; LUI, L.; AGUIAR, R. B. (2021). Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. **Revista brasileira de gestão urbana**, v.13, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/x7hJDFKwKnjh387sTHpbZvz/?format=pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

LOPES, Félix; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. **Quem decide?** Formação da agenda e formulação de políticas no executivo federal. Texto para Discussão 2400. Brasília: IPEA, julho de 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8592/3/td_2400_.pdf. Acesso em: 9 ago. 2025.

MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro. A nova lei de migração brasileira e sua regulamentação da concessão de vistos aos migrantes. **Revista sequência**, n. 84, abril 2020.

OBMIGRA. Observatório das migrações internacionais. **Portal de imigração laboral**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio/1715-obmigra>. Acesso em: 11 ago. 2025.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. Visão geral do relatório: a migração continua sendo parte da solução em um mundo dinâmico, mas os principais desafios persistem. In: MCAULIFFE, M.; OUCHO, L. A. (Eds.). **Relatório mundial sobre migração 2024**, Genebra, 2024. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024-chapter-1-portuguese>. Acesso em: 14 out. 2025.

REISMAN, Leonardo; DE TONI, Jackson. A formação do Estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROTTA, Diego Guilherme. **Pensando a gestão do processo migratório internacional a partir da lei de migração (lei 13.445 de 2017)**: a legitimação das políticas migratórias e a cidadania concertada enquanto caminhos para uma governança migratória rizomática. Tese (Doutorado

em Direito) - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI), 2023. Disponível na Plataforma Sicupira. Acesso em: 12 ago. 2025.

SILVA, Viviane Petinelli. Alguns condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 62 (1), 2019.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS¹

Rodrigo Severo
Edemar Rotta

Introdução

As Políticas Públicas Tributárias (PPT) surgem como instrumentos cruciais dentro do escopo das políticas públicas, oferecendo soluções alternativas e complementares às políticas públicas para enfrentar os problemas sociais. Inseridas nas agendas políticas, as PPT buscam modificar a realidade social por meio da indução de comportamentos – Normas Tributárias Indutoras (NTI) – promovendo uma tributação mais justa e que cumpra também com os objetivos do Estado.

O Sistema Tributário Nacional (STN) transcende a simples orientação de tributos, funcionando como um subsistema constitucional que resguarda garantias e princípios, assentados em direitos fundamentais, durante a competência tributária. Para além de sua função arrecadatória, o STN visa fornecer segurança jurídica aos contribuintes frente ao poder de tributar do Estado, associando-se aos objetivos estatais de construir uma sociedade mais justa, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Nesse contexto, os tributos assumem funções extrafiscais e fiscais, contribuindo significativamente para a realização desses objetivos.

A Emenda Constitucional (EC) nº 132 de 20 de dezembro de 2023 propõe mudanças significativas no STN e introduz, nas PPT, os princípios de justiça tributária e de defesa do meio ambiente, confirmando o viés do tributo em cumprir com os objetivos do Estado na concretização de um bem público.

Assim, a relevância das PPT se acentua com a promulgação da EC nº 132/2023, que introduz a Reforma Tributária (RT) e trouxe

1 Este texto sofreu apenas ajustes ao formato deste livro, mantendo-se a íntegra do texto já publicado na Revista da Advocacia Geral da União – AGU, volume 24, nº 3, Brasília-DF em setembro de 2025, p. 221 a 237, disponível no endereço eletrônico: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3632>

mudanças significativas ao STN, simplificando tributos, e introduzindo no parágrafo terceiro do artigo 145 princípios, em especial os princípios de justiça tributária e de defesa do meio ambiente. Essas mudanças não apenas simplificam o sistema tributário, mas também reforçam o papel dos tributos na concretização dos objetivos do Estado, promovendo o bem público.

Dentro deste contexto, as NTI que estimulam ou desestimulam comportamentos, promovidas por PPT, ganham destaque como ferramentas estratégicas para orientar esse comportamento dos contribuintes em direção a práticas que atendam a capacidade contributiva, e sejam ambientalmente responsáveis e socialmente justas. Ao induzir comportamentos objetivando atender a justiça social e a defesa do meio ambiente, essas normas têm o potencial de promover a sustentabilidade e a equidade, complementando as políticas públicas e ampliando seu alcance e eficácia.

A pesquisa com fins exploratórios aborda o problema de forma qualitativa, buscando na RT compreender como as PPT, enfatizando a função extrafiscal dos impostos e os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, podem ser uma alternativa complementar às políticas públicas, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

Por meio de uma revisão bibliográfica e documental, busca-se compreender como as PPT, especialmente considerando a função extrafiscal dos impostos e os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente, podem ser um complemento às políticas públicas. Além disso, pretende-se demonstrar de que essas formas políticas podem contribuir para a redução das desigualdades sociais, a promoção de comportamentos sustentáveis e, conseqüentemente, para um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo no Brasil, alinhando-se, em teoria, aos objetivos do Estado.

Assim, este estudo procura localizar as PPT como políticas públicas independentes, focando na busca de respostas na recente inclusão pela RT dos princípios de justiça tributária e a defesa do meio ambiente que procuram promover justiça social e estimular comportamentos sustentáveis. Espera-se suscitar questionamentos e promover o debate sobre a existência das PPT, buscando compreender essas políticas no contexto de uma RT em curso, que promete trazer implicações sociais significativas e promover a justiça social e a defesa do meio ambiente, em benefício de toda a sociedade brasileira, confirmando a existência das PPT por meio da associação entre os objetivos do Estado e os inaugurais princípios de justiça tributária e

defesa do meio ambiente que serão perseguidos pelo STN tendo como instrumento os tributos.

Em seu desenvolvimento o artigo divide-se em três seções para dar conta do que se propõe. Na primeira seção aborda as PPT. Na sequência explicita o contexto do STN. Após trata da RT e da EC nº 132/2023. E conclui ser possível confirmar a existência das PPT a partir da relação dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente com os objetivos do Estado, que sinalizam além de sua existência um potencial alternativo complementar às políticas públicas, estando associados aos objetivos do Estado na busca por reduzir a desigualdade social e proteger o meio ambiente.

Políticas públicas tributárias

As políticas públicas abrangem diversos conceitos e suas inter-relações, destacando-se o papel das instituições, especialmente do Estado, na definição de estratégias de desenvolvimento e organização da vida em sociedade. No entanto, para superar suas limitações, o Estado precisa redefinir sua atuação, deixando de ser um agente hegemônico para assumir o papel de articulador de ações coletivas. Essa mudança ocorre por meio da ampliação da esfera pública, criando as bases para a formulação pactuada de políticas públicas (Rotta; Severo, 2023).

O termo “políticas públicas” foi inserido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) apenas posteriormente, nos artigos 216-A e 227. Segundo Souza (2006) não há uma única definição definitiva para política pública. Em geral, suas definições adotam uma visão holística, considerando que o todo é mais relevante do que a soma das partes, e que fatores como indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses influenciam seu funcionamento, embora haja divergências sobre a importância relativa de cada um. Souza (2006, p. 26) resume o campo da política pública como

[...] o campo do 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

No âmbito teórico, a política pública – e, em particular, a política social – é um campo multidisciplinar que busca explicar sua natureza e

seus processos. Uma teoria geral da política pública exige a integração de conceitos de sociologia, ciência política, tributário, financeiro e economia. Como as políticas públicas impactam a economia e a sociedade, qualquer teoria sobre o tema deve considerar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

Ainda, antes de relacionar as políticas públicas com as PPT, é necessário apresentar mais uma definição de “políticas públicas”, pois se trata de um conceito controverso, frequentemente mais assumido do que explicitado. A doutrina não é unânime sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades (Mendes; Paiva, 2017, p. 37-38). Em uma definição concisa (Bucci, 2006, p. 241), afirma que “[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Alguns elementos, desses conceitos, são essenciais para definir políticas públicas: são programas coordenados de ações governamentais, realizadas principalmente pelo Estado, com objetivos socialmente relevantes. Existe uma conexão clara entre políticas públicas e direitos fundamentais, pois as primeiras são meios de efetivar os segundos. Metaforicamente, políticas públicas e direitos sociais – que decorrem dos objetivos do Estado – são dois lados da mesma moeda: as políticas públicas são instrumentos para realizar esses direitos garantidos pela CF/88, cumprindo assim os objetivos constitucionais do Estado (Mendes; Paiva, 2017).

Nesse contexto, as políticas públicas podem ser detalhadas como um conjunto de instrumentos ou ações governamentais planejadas para a implementação de objetivos coletivos (Souza, 2006). É nesse cenário que surgem as PPT, uma vez que o preâmbulo da Constituição dirigente já expressa a intenção de estabelecer uma ordem econômica e social. O Estado, nesse modelo, não adota uma posição neutra, mas sim programática (Rotta; Severo, 2023). Para isso, utiliza instrumentos normativos – como as NTI – de forma estratégica, a fim de alcançar os objetivos delineados pelo constituinte, especialmente nos artigos 3º e 170 da CF/88 (Nusdeo, 1995).

Assim, pode-se afirmar que as PPT se referem ao uso estratégico de tributos como ferramentas para alcançar objetivos além da simples arrecadação de receitas. Essas políticas visam regular e induzir comportamentos, promover a justiça social e fomentar práticas sustentáveis (Rotta; Severo, 2023). As PPT são fundamentais na concretização das

metas estatais, alinhando-se com princípios constitucionais e respondendo a desafios sociais e ambientais, e

[...] em especial na extrafiscalidade, carrega inusitada importância, pois ao olhar para trás o que se vislumbra são políticas públicas tributárias com intencionalidades e finalidades específicas, que orientaram e estabeleceram diretrizes para a elaboração dessas normas tributárias indutoras. As políticas públicas tributárias têm como finalidade, por meio de norma tributária, dar orientação a uma intencionalidade pública, e resposta a um problema público entendido como coletivamente relevante. (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

As PPT se destacam por sua função extrafiscal, utilizando tributos para induzir comportamentos específicos na sociedade. Essa indução pode ser tanto positiva, incentivando práticas desejáveis, quanto negativa, desestimulando práticas prejudiciais. Assim, as PPT se configuram como instrumentos cruciais na formulação de políticas públicas que visam o bem-estar social e a sustentabilidade ambiental.

Por isso, ao estabelecer uma finalidade diversa daquela meramente arrecadatória, esses impostos terminam por se afastar, em determinada medida, do critério usual de imposição das normas tributárias, não se elegendo o tributo apenas como divisor social dos custos estatais e de financiamento dos serviços e bens públicos, mas passando a ser instrumento para a promoção de finalidades estatais diversas, protagonizadas pelas normas tributárias indutoras, que respondem ao problema público que deu origem a uma política pública tributária, promovendo a norma tributária indutora com a finalidade de induzir um comportamento do contribuinte. (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

As PPT têm um papel central na promoção do bem público, concretizando os objetivos do Estado, como a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza e a proteção do meio ambiente. Por meio de instrumentos tributários, o Estado pode influenciar diretamente o comportamento de indivíduos e empresas, direcionando-os para ações que beneficiem a sociedade como um todo. Os tributos ambientais “verdes” são um exemplo claro de como as PPT podem promover a defesa do meio ambiente (Severo *et al.*, 2024).

A concessão de isenção ou redução de impostos para empresas que investem em tecnologias limpas e renováveis é um exemplo de PPT. Além disso, podem ser aplicadas reduções nas alíquotas do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) ou do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para veículos ambientalmente sustentáveis e imóveis que adotem práticas ecológicas, como a instalação de painéis

solares, áreas de permeabilidade superiores ao mínimo exigido, coleta de água da chuva e plantio de árvores nas calçadas. Essas medidas visam incentivar contribuintes a adotar práticas sustentáveis e adquirir produtos ecologicamente corretos, ao mesmo tempo em que estimulam o mercado e a produção a seguir práticas sustentáveis para atender à demanda dos consumidores (Severo *et al.*, 2024).

Portanto, restou evidenciado que, sendo o tributo um instrumento com as funções fiscais e extrafiscais, a tributação não pode ser vista como o único instrumento estatal para a promoção das finalidades públicas, devendo atuar de forma complementar e subsidiariamente. Trata-se de uma escolha, no âmbito das políticas públicas tributárias, pela qual o governo opta por estimular ou desestimular um comportamento do contribuinte em vez de investir, conforme o caso da concessão de incentivos tributários para a aquisição de veículos elétricos, como forma de atender aos ditames de uma política pública tributária ambiental, no sentido do desenvolvimento ecológico e equilibrado, o que pode possibilitar a redução do preço desses veículos, impulsionando o aumento de sua produção em território nacional. (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

Experiências internacionais, como a implementação de tributos sobre emissões de carbono em países europeus, também servem como referência para o Brasil. Essas políticas não apenas reduzem a poluição, mas também incentivam a inovação tecnológica e a adoção de práticas empresariais mais sustentáveis.

A justiça social é um dos pilares das PPT, que utilizam os tributos para redistribuir a riqueza e garantir a equidade na sociedade. Programas como o sistema de *cashback* tributário, que devolve parte dos impostos pagos aos consumidores de baixa renda, exemplificam como as PPT podem reduzir a regressividade do STN e promover a justiça tributária e social. Outra iniciativa é a isenção de tributos sobre itens da cesta básica, aliviando a carga tributária sobre os mais pobres, como se pode ver a partir da introdução desses institutos pela RT e regulamentados pela Lei Complementar Federal (LC) nº 2014 de 16 de janeiro de 2025.

O Imposto de Renda federal (IR) progressivo é outro exemplo importante, no qual as alíquotas aumentam conforme a renda do contribuinte, garantindo que aqueles com maior capacidade contributiva paguem proporcionalmente mais. Este tipo de estrutura tributária – muito embora tendo uma faixa de isenção desatualizada às necessidades sociais (Nogueira; Fagundes; Teodoro, 2022) – ajuda a reduzir as desigualdades econômicas, contribuindo como política social essencial. Mas, atualmente,

o pequeno grau de progressividade no IR resulta em uma carga tributária regressiva, devido ao grande número de tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços (Minardi, 2021). Isso impõe um maior ônus sobre aqueles com menor capacidade contributiva, uma vez que, em geral, indivíduos com maiores rendas e patrimônios, que possuem maior capacidade de contribuição, enfrentam uma carga tributária proporcionalmente menor (Sabbag, 2024).

Assim, as PPT são fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo. Elas proporcionam que os recursos arrecadados sejam direcionados para financiar serviços públicos essenciais e, ao mesmo tempo, incentivam comportamentos que promovem o bem-estar social e ambiental, evitando que o Estado seja demandado a financiar essas políticas públicas. Ou seja, pode-se afirmar que as PPT são mais assertivas e versáteis, tornando-se práticas alternativas e complementares às políticas públicas. As reformas introduzidas pela EC nº 132/2023 enfatizam, por meio de princípios, a justiça tributária e a defesa do meio ambiente, ampliando a importância das PPT no contexto brasileiro.

Ao alinhar os tributos com os objetivos de desenvolvimento sustentável, as PPT apresentam potencial concreto no sentido de contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária, na qual os recursos são utilizados de forma eficiente e os impactos ambientais são minimizados. A promoção de práticas sustentáveis, a redução das desigualdades sociais e o incentivo à inovação são algumas das formas pelas quais as PPT podem transformar a realidade socioeconômica do Brasil.

Resta evidente a importância das PPT como ferramentas estratégicas para promover o bem público e alcançar os objetivos constitucionais do Estado, especialmente através de seu potencial de contribuição como soluções complementares, alternativas, viáveis e eficazes para o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo, promoção de justiça social e da defesa do meio ambiente. Busca-se, na sequência, demonstrar a como o STN é componente fundamental nessa orientação estratégica.

Sistema Tributário Nacional

O STN é um componente vital do arcabouço constitucional brasileiro, desempenhando funções essenciais que transcendem a simples arrecadação de tributos. O STN visa garantir a segurança jurídica dos

contribuintes e assegurar a justiça social ao promover uma distribuição equitativa da carga tributária.

Esse sistema desempenha um papel central em uma economia moderna, influenciando de diversas maneiras o padrão de crescimento econômico, a competitividade nacional, a distribuição social e regional da renda e o desenvolvimento sustentável. Através de um conjunto de normas e políticas, o STN regula a arrecadação e distribuição dos tributos, proporcionando os recursos necessários para a manutenção das funções estatais e o financiamento de políticas públicas.

A função arrecadatória fiscal é a mais conhecida e tradicional função do STN, mas não a única, pois a extrafiscal vem sendo uma opção convincente quando alinhadas com PPT. As funções fiscal e extrafiscal dos tributos não são excludentes, coexistindo nas NTI. Dependendo do contexto, uma função pode predominar sobre a outra, o que significa que não há normas exclusivamente fiscais (Quintanilha, 2021). Explicam Rotta e Severo (2023, p. 100-101) que

[...] a função extrafiscal não significa o abandono da arrecadação, pois é veiculada por meio de uma norma tributária; mas, sim, um acréscimo de função àquela veiculadora, balizando-se pelos princípios que regem o poder de tributar; e, ainda, em razão da extrafiscalidade, deve se somar às diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, informados pelos preceitos constitucionais dos artigos 3º e 170 da CF/88.

Assim, além da arrecadação, os tributos possuem uma função extrafiscal, que é instrumentalizada para regular a economia e promover objetivos sociais e ambientais. Dessa forma, a função extrafiscal visa induzir comportamentos que estão alinhados com as políticas públicas do Estado, como a promoção da justiça social e a proteção do meio ambiente.

Portando, o fenômeno extrafiscal se legitima na medida em que vislumbra, prioritariamente, o cumprimento de finalidades constitucionais distintas da mera função arrecadatória dos tributos. Os efeitos interventivos, por meio da indução na norma extrafiscal, são naturais e acarretam, ao final, uma arrecadação para o erário; porém, o que não se pode perder de vista é a intenção precípua da norma extrafiscal, qual seja, o alcance de sua finalidade social ou econômica. Função extrafiscal, estimulante, indutora/inibidora de comportamentos, dando concretude às políticas públicas tributárias. (Rotta; Severo, 2023, p. 101).

Tributos extrafiscais, como o IPI federal (Imposto sobre Produto Industrializado) e atualmente o IS federal (Imposto Seletivo), introduzido

pela RT, e regulamentado pelo CN por meio da LC nº 214/2025, são utilizados para desestimular o consumo de produtos nocivos à saúde, como cigarros e bebidas alcoólicas; e para incentivar práticas sustentáveis, como a adoção de tecnologias verdes, em atenção também ao inciso VI do artigo 170 da CF/88, ao tratar de que a ordem econômica deverá observar princípios como o da defesa do meio ambiente. Assim, a função extrafiscal dos tributos se torna uma ferramenta poderosa na implementação de políticas públicas voltadas para o bem-estar da sociedade.

O STN é fundamental para o funcionamento do Estado e a promoção do bem-estar social. Sua capacidade de arrecadar, redistribuir e regular recursos, combinada com a função extrafiscal dos tributos, faz dele um instrumento poderoso para alcançar os objetivos constitucionais de justiça social, desenvolvimento econômico sustentável e proteção ambiental. Em um cenário de constantes reformas e adaptações, a eficiência, equidade e transparência do STN são essenciais para que ele continue a ser um pilar de suporte ao desenvolvimento nacional.

Logo, o STN também desempenha um papel crucial no cumprimento dos objetivos do Estado, conforme previstos no artigo 3º da CF/88, e tendo como fundamentos o inaugural artigo da CF/88. Por meio de sua função redistributiva, o STN ajuda a reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo uma distribuição mais equitativa da renda. Isso é alcançado através de uma tributação progressiva, na qual indivíduos e empresas com maior capacidade contributiva pagam proporcionalmente mais (Minardi, 2021). Além disso, o STN pode ser um elemento importante para a economia ao controlar a inflação, incentivar o crescimento de determinados setores e desestimular atividades prejudiciais. E, as NTI são exemplos de instrumentos criados para orientar o comportamento dos contribuintes em conformidade com os objetivos das políticas públicas.

As NTI são um aspecto específico da função extrafiscal dos tributos (Schoueri, 2005). Elas são projetadas para orientar o comportamento dos contribuintes em direção a práticas que beneficiem a sociedade como um todo. As NTI podem incluir incentivos fiscais para empresas que investem em energias renováveis ou para aquelas que adotam práticas de responsabilidade social corporativa.

A norma tributária indutora, espécie de norma tributária, não obriga e nem proíbe, mas incentiva (induz) a adoção de comportamentos, diante da possibilidade de algum consequente, como vantagem (por exemplo redução tributária) ou desvantagem (por exemplo agravamento tributário), influenciando a conduta dos contribuintes. Essas normas

tributárias possuem estrutura dual, com a hipótese de incidência e a sua consequência. (Rotta; Severo, 2023, p. 97).

Essas normas são fundamentais para promover a sustentabilidade e a equidade, pois elas buscam alinhar os interesses privados com os objetivos públicos. É a existência de finalidade precípua de influenciar comportamentos que caracteriza a NTI. Para Schoueri (2005, p. 30) essa “[...] norma tributária, por induzir comportamentos [...] deve ter em conta seus efeitos [...]”, como os sociais e econômicos. Exemplos de NTI no Brasil incluem variação de alíquotas, ou ainda, isenções fiscais para projetos de reflorestamento e reduções de impostos para veículos elétricos, ambos destinados a promover a defesa do meio ambiente e a justiça social.

Demonstrada a importância das NTI como instrumentos de política pública, bem como evidenciada a relevância do alinhamento do STN e suas funções arrecadatória e extrafiscal, cabe agora dedicar uma seção final do artigo para aprofundar a análise sobre a RT e a EC nº 132/2023, explorando suas implicações para as PPT no Brasil.

Reforma Tributária e a EC nº 132/2023

A EC nº 132/2023 emerge em um contexto de necessidade urgente de simplificação e eficiência no STN. O sistema atual é caracterizado por uma complexidade extrema, com uma vasta quantidade de normas e uma carga burocrática elevada, que resulta em altos custos de conformidade para os contribuintes. A guerra fiscal entre estados e municípios, a regressividade dos tributos indiretos e a falta de uma distribuição justa da carga tributária são problemas históricos que a reforma busca resolver (Quintanilha, 2024).

Quanto à distorção conhecida por “regressividade”, o STN apresenta um paradoxo evidente: o desafio de equilibrar a ação afirmativa do Estado na distribuição equitativa da riqueza social com a limitação de não poder aumentar a carga tributária além dos limites do mínimo vital e do não confisco. Infelizmente, esse paradoxo tem sido resolvido de maneira indesejável por meio de uma tributação regressiva, que penaliza mais severamente as famílias de menor renda, aumentando a concentração de riqueza e as desigualdades sociais (Minardi, 2021; Sabbag, 2024).

A RT introduz, no parágrafo quarto do artigo 145 da CF/88, a meta de reduzir a regressividade do STN. Esta medida tem como objetivo assegurar que os cidadãos de menor renda não suportem uma carga tributária proporcionalmente maior do que a dos mais ricos, devido à predominância

de tributos sobre o consumo. Esse princípio atua como um importante instrumento de justiça tributária, buscando evitar a regressividade e o aumento excessivo dos tributos indiretos sobre o consumo (Quintanilha, 2024).

Os tributos regressivos, em vez de serem uma técnica fiscal, são um efeito indesejado da arrecadação. Eles estão associados à injustiça e à iniquidade tributária. No Brasil e no mundo, os principais exemplos de regressividade tributária são os tributos indiretos, nos quais a legislação não diferencia os contribuintes com base em sua capacidade econômica (Quintanilha, 2021). O efeito imediato da regressividade é que os contribuintes com maior capacidade financeira pagam a mesma quantidade de impostos que aqueles com menor capacidade contributiva (Minardi, 2021). Em outras palavras, um imposto é considerado regressivo quando as alíquotas efetivas diminuem à medida que a base de cálculo aumenta.

A carga fiscal ou tributária bruta corresponde à proporção entre o total de tributos pagos pela sociedade e o PIB. Quando a carga fiscal resulta em uma maior concentração de renda, ela é considerada regressiva. É nessa situação que a regressividade do STN se torna evidente. No Brasil, a carga tributária é alta e crescente, beneficiando desproporcionalmente os que têm maiores rendimentos e, de forma perversa, penalizando aqueles com menores rendimentos (Sabbag, 2024).

A motivação principal para a RT é alinhar o STN com os objetivos constitucionais do Estado e, em especial, de justiça tributária e defesa do meio ambiente, erradicando a pobreza, reduzindo desigualdades sociais (art. 3º, CF/88) e protegendo o meio ambiente (art. 225, CF/88). Além disso, a reforma pretende fomentar um ambiente econômico mais favorável ao desenvolvimento sustentável, utilizando os tributos como instrumentos de políticas públicas que incentivem práticas econômicas e ambientais responsáveis, como se percebe no capítulo introdutório, que apresenta princípios gerais orientadores do STN.

CAPÍTULO I

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

SEÇÃO I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...].

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os *princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente*. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 4º As alterações na legislação tributária *buscarão atenuar efeitos regressivos* (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Brasil, 1988, grifo nosso).

A EC nº 132/2023 traz uma série de mudanças significativas ao STN, destacando-se a introdução de novos princípios orientadores e a criação de tributos inovadores. O princípio de justiça tributária, introduzido pela EC nº 132/2023, visa garantir que a carga tributária seja distribuída de forma equitativa entre os contribuintes, de acordo com sua capacidade contributiva. Este princípio está em consonância com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e promover uma tributação mais justa. A justiça tributária busca eliminar distorções que penalizam os contribuintes de menor renda e assegurar que aqueles com maior capacidade financeira contribuam proporcionalmente.

O princípio de defesa do meio ambiente é outra inovação da EC nº 132/2023, que estabelece que os tributos devem ser utilizados como ferramentas para promover práticas sustentáveis e proteger o meio ambiente. Este princípio alinha-se com a função extrafiscal dos impostos, que é utilizada para regular atividades econômicas e induzir comportamentos ambientalmente responsáveis por meio de NTI. Tributos ambientais “verdes” e incentivos fiscais para tecnologias limpas são exemplos de como este princípio pode ser operacionalizado.

As mudanças introduzidas pela EC nº 132/2023 têm um impacto significativo nas PPT, que agora ganham maior relevância e eficácia na promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável. A RT simplifica o sistema – em tese, pois ainda será testada –, reduzindo a quantidade de tributos e eliminando redundâncias, o que melhora a eficiência administrativa e reduz os custos de conformidade para os contribuintes. Além disso, a introdução dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente reforça a função extrafiscal dos tributos, tornando-os instrumentos poderosos para a implementação de políticas públicas que visam melhorar a qualidade de vida da população e proteger o meio ambiente.

Os novos tributos criados, como o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), que unifica o ICMS estadual (Imposto sobre Mercadorias e Serviços) e o ISS municipal (Imposto sobre Serviços), e a CBS

(Contribuição sobre Bens e Serviços), que consolida a COFINS federal (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o PIS federal (Programa de Integração Social), exemplificam a simplificação proposta e a maior coerência na estrutura tributária. O sistema de *cashback* regulamentado nos artigos 112 e seguintes pela LC nº 2014/2025 que devolve parte dos tributos pagos para os consumidores de menor renda, é uma medida inovadora que busca reduzir a regressividade do sistema tributário e promover a justiça social, e decorre diretamente do princípio da justiça tributária, ou seja, enuncia uma PPT do Estado de redistribuição de riquezas.

A política de *cashback*, alinhada com o princípio de justiça tributária, tem como objetivo principal a devolução de impostos pagos, atuando como uma medida redistributiva. Diferente de uma política de transferência de renda, o *cashback* busca evitar a regressividade tributária comum nos tributos indiretos sobre o consumo, garantindo a progressividade na cobrança desses impostos. Essa devolução por meio do *cashback* pode gerar um efeito econômico e social positivo para os mais pobres. Segundo Vettori (2023), ao comentar o estudo do Banco Mundial, devolver o imposto através desse sistema é mais benéfico para a população mais pobre do que a própria isenção direta do imposto na cesta básica. Isso ocorre porque a isenção pode não ser repassada no preço dos produtos e tende a beneficiar também os mais ricos, enquanto o *cashback* garante que o benefício chegue diretamente aos que mais precisam.

Portanto, a EC nº 132/2023 e sua regulamentação pela LC nº 2014/2025 representam um marco na evolução do STN, introduzindo princípios que buscam alinhar a PPT com os objetivos de justiça social e sustentabilidade ambiental. As mudanças propostas têm o potencial de transformar o STN, tornando-o mais justo, eficiente e alinhado com as necessidades de desenvolvimento socioeconômico sustentável do país.

Conclusão

Este estudo conclui que as PPT desempenham um papel essencial na realização dos objetivos constitucionais do Brasil, tais como a promoção da justiça social e a defesa do meio ambiente. A RT, especialmente com a introdução da EC nº 132/2023, reforça a importância das PPT ao estabelecer novos princípios que alinham essas políticas com os objetivos de desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

Os tributos, além de sua função arrecadatória, possuem uma função extrafiscal significativa, permitindo ao Estado induzir comportamentos desejáveis na sociedade, como práticas sustentáveis e equidade social. Tributos ambientais “verdes”, alíquotas progressivas e incentivos fiscais são exemplos claros de como essa função extrafiscal pode ser utilizada. A introdução do princípio de justiça tributária pela EC nº 132/2023 busca garantir uma distribuição mais equitativa da carga tributária, ajustando a contribuição dos indivíduos e empresas conforme sua capacidade financeira. Isso é fundamental para reduzir as desigualdades econômicas e promover uma sociedade mais justa. O princípio de defesa do meio ambiente, incorporado na RT, destaca o uso dos tributos como ferramentas para proteger o meio ambiente, incentivando práticas sustentáveis e desestimulando atividades poluentes.

A EC nº 132/2023 tem implicações significativas para o futuro das PPT. A introdução dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente fortalece as PPT, confirmando sua existência e tornando-as mais eficazes na promoção de objetivos sociais e ambientais. As PPT agora têm um respaldo constitucional mais robusto para implementar políticas que beneficiem a sociedade como um todo, tornando-as mais assertivas e versáteis como práticas alternativas e complementares às políticas públicas.

A RT permite uma maior efetividade das PPT ao incorporar esses dois princípios, facilitando o alinhamento das PPT com outras políticas públicas de forma alternativa e complementar, maximizando seu impacto positivo. Além disso, a RT cria um ambiente propício para a inovação, incentivando investimentos em tecnologias limpas e práticas empresariais sustentáveis. Isso não só beneficia o meio ambiente, mas também promove um desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo.

Com base nas conclusões do estudo, as seguintes recomendações são propostas para futuras políticas públicas: primeiro, é essencial ampliar a implementação de tributos ambientais “verdes” que incentivem práticas sustentáveis e desestimulem atividades poluentes, alinhando-se agora aos princípios introduzidos pela RT no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88. Tributos sobre emissões de carbono e incentivos fiscais para energias renováveis são também exemplos de medidas que podem ser adotadas.

Segundo, é importante continuar promovendo a justiça tributária, garantindo que a carga tributária seja distribuída de forma equitativa. Isso pode incluir a revisão das alíquotas do Imposto de Renda para tornar o sistema mais progressivo e justo, além do devido aprofundamento das

discussões que envolvem a regulamentação da RT e a introdução do sistema de *cashback* no STN por meio da LC nº 2014/2025. Terceiro, as PPT devem ser integradas com outras políticas públicas para maximizar seu impacto.

Por fim, é possível confirmar a existência das PPT a partir da relação dos princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente com os objetivos do Estado, que sinalizam além de sua existência um potencial alternativo complementar às políticas públicas. Além disso, é essencial implementar sistemas de monitoramento e avaliação contínuos para medir a eficácia dessas PPT. Isso permitirá ajustes e melhorias contínuas nas políticas, garantindo que elas cumpram seus objetivos de forma eficiente.

Portanto, em resposta à pergunta que motivou esse estudo, é possível concluir que os princípios de justiça tributária e defesa do meio ambiente estão associados aos objetivos do Estado na busca por reduzir a desigualdade social e proteger o meio ambiente. A RT potencializa a eficácia das PPT na promoção dos objetivos determinados pela CF/88. Ao adotar essas recomendações, o Brasil pode garantir que suas PPT continuem a promover justiça social, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF)**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2024

BRASIL. **Lei complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 22 abr. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'Anna. **Manual de direito tributário**: volume único. Rio de Janeiro, Método, 2021.

QUINTANILHA, Gabriel Sant'Anna. **Reforma tributária**: tributos sobre o consumo. Rio de Janeiro, Forense, 2024.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINARDI, Josiane. **Manual de Direito tributário**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

NOGUEIRA, Carolina; FAGUNDES, Thiago; TEODORO, Rafael. **A defasagem da tabela do imposto de renda**. Site da Câmara de deputados federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/a-defasagem-da-tabela-do-imposto-de-renda/index.html>. Acesso em: 10 mar. 2025.

NUSDEO, Fábio. **Fundamentos para uma codificação do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ROTTA, Edegar; SEVERO, Rodrigo. Políticas públicas tributárias e normas tributárias indutoras. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)**, Paraíba, v. 8. p. 94-114, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/67361>. Acesso em: 07 ago. 2024.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEVERO, Rodrigo et al. Tributos verdes: Uma alternativa complementar às políticas públicas no desenvolvimento sustentável. In: ROTTA, Edegar, et al (Org). **Cooperativismo, integração e desenvolvimento sustentável**. Santo Ângelo: Ed. Unijuí, 2024. p. 483-504.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 maio 2024.

VETTORI, Gustavo. Devolução de imposto por “cashback” pode gerar efeito econômico positivo para os mais pobres. **Jornal da USP**, 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/>

devolucao-de-imposto-por-cashback-pode-gerar-efeito-economi-
co-positivo-para-os-mais-pobres/#:~:text=Estudo%20realizado%20
pelo%20Banco%20Mundial,tributa%C3%A7%C3%A3o%20para%20
esse%20grupo%20social. Acesso em: 07 jul. 2024.

QUEM ABASTECE A FRONTEIRA? EVIDÊNCIAS PARA A AGENDA TERRITORIAL NAS COMPRAS PÚBLICAS EM REGIÕES DE FRONTEIRA NO RIO GRANDE DO SUL

Carlos Thomé
Enise Barth
Serli Genz Bölter

Introdução

As compras públicas constituem um dos principais instrumentos de política governamental, não apenas pelo seu peso econômico, mas também por sua capacidade de induzir transformações sociais e territoriais, pois impactam na implementação das políticas públicas (educação e saúde, por exemplo). No Brasil, essa dimensão torna-se ainda mais relevante quando associada às micro e pequenas empresas (ME/EPP), que representam mais de 90% dos empreendimentos formais e exercem papel fundamental na geração de emprego e renda (Cunha; Bourlegat, 2016) ao ofertar os bens e serviços das compras públicas.

No campo normativo, dois marcos legais destacam-se, (i) a Lei nº 14.133/2021, que estabelece as normas gerais de licitações e contratos administrativos, e (ii) a Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (ME/EPP). Enquanto a primeira organiza as bases procedimentais do regime licitatório, a segunda representa uma política pública de inclusão, ao prever tratamento diferenciado e favorecido a empreendimentos de porte menor, reconhecendo sua importância para a geração de empregos, a arrecadação fiscal e o desenvolvimento local (Mamede, 2006; Justen Filho, 2013).

A análise das compras públicas deve, portanto, transcender a perspectiva estritamente administrativa e ser compreendida como política para o desenvolvimento, articulando-se a referenciais teóricos que discutem justiça, equidade e liberdade. Nesse sentido, Rawls (2000; 2003), ao formular a teoria da justiça como equidade, fornece base normativa para a

adoção de instrumentos que corrijam desigualdades estruturais, a exemplo do empate ficto e as cotas reservadas às ME/EPP nas Compras Públicas brasileiras. De modo complementar, Sen (2000; 2011) compreende o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades instrumentais (políticas, econômicas, sociais, de transparência e de segurança) permitindo analisar como as licitações públicas podem ampliar oportunidades reais de participação econômica, interferindo de forma direta em muitas políticas públicas.

Esse debate adquire especial relevância na Faixa de Fronteira Brasileira, delimitada pela Lei nº 6.634/1979 como área de 150 km ao longo das divisas internacionais, que concentra 588 municípios em 11 estados (Brasil, 1979; IBGE, 2024). Trata-se de território marcado por vulnerabilidades socioeconômicas, institucionais e logísticas, mas também por potencialidades expressivas em comércio, turismo e integração regional (Brasil, 2024; Duarte; Bidarra; Corrêa, 2022). Reconhecendo tais especificidades, a Política Nacional de Fronteiras (Decreto nº 12.038/2024) orienta ações diferenciadas do Estado, com vistas à segurança, à cidadania e ao desenvolvimento sustentável.

Neste capítulo, busca-se responder à seguinte questão: em que medida as Compras Públicas realizadas por Instituições Públicas Federais (IPF) na Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (FFronRS) ampliam a inclusão produtiva das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e contribuem para o desenvolvimento fronteiriço? A investigação considera tanto a previsão do tratamento diferenciado da LC nº 123/2006 nos editais quanto o perfil das empresas vencedoras - porte, idade e origem -, buscando compreender seus efeitos sobre a democratização do acesso econômico e a redução das desigualdades em um território marcado por vulnerabilidades estruturais.

O *locus* da pesquisa concentra uma rede significativa de instituições, incluindo Instituições Federais de Ensino (UFPel, FURG, UNIPAMPA e IFSul), unidades da Embrapa em Pelotas e Bagé, além de Órgãos Militares, como quartéis, hospitais de guarnição do Exército e instalações da Marinha. A presença desse conjunto de órgãos públicos evidencia o papel estratégico do Estado na Faixa de Fronteira (FFron) e legitima a pertinência do estudo em investigar de que forma as Compras Públicas realizadas nesse território podem contribuir para a dinamização econômica e para o fortalecimento do desenvolvimento fronteiriço/local.

O texto organiza-se em cinco seções, além desta introdução que contextualiza a temática e apresenta os objetivos do estudo. A seção 2 apresenta o referencial teórico, discutindo as contribuições de Rawls e Sen sobre justiça e desenvolvimento, a operacionalidade da LC nº 123/2006 e a Política Nacional de Fronteiras entrelaçada com o desenvolvimento e implementação das políticas públicas. A seção 3 descreve a metodologia adotada, explicitando os procedimentos de coleta e análise dos dados. A seção 4 reúne os resultados e discussões, interpretando empiricamente os achados sobre os resultados dos pregões eletrônicos realizados na FFronRS à luz do referencial teórico. Por fim, a Seção 5 apresenta as considerações finais, que sintetizam os principais achados, limitações e sugestões para estudos futuros com foco no desenvolvimento fronteiriço e na ampliação de ações que fortaleçam as políticas públicas, especialmente as geradoras de compras públicas.

Contribuições de Rawls e Sen sobre justiça e desenvolvimento: olhares para as compras públicas

Nesta seção é apresentado o referencial teórico, dividido em três subseções: inicialmente, discutem-se as contribuições de Rawls, Sen e outros autores contemporâneos, situando a relação entre justiça, liberdades instrumentais e desenvolvimento; na sequência, examina-se a Lei Complementar nº 123/2006, com ênfase em sua operacionalidade e nos mecanismos de favorecimento às micro e pequenas empresas; e, por fim, aborda-se a Política Nacional de Fronteiras, destacando suas especificidades, objetivos e implicações para as políticas públicas na região estudada.

Justiça, liberdade e desenvolvimento

A formulação e análise de políticas públicas demandam referenciais teóricos que articulem os conceitos de justiça, equidade e desenvolvimento. Como observa Souza (2006), compreender políticas públicas implica reconhecê-las como processos dinâmicos, nos quais múltiplos atores, instituições e ideias interagem em arenas decisórias. Essa perspectiva amplia a análise ao situar os referenciais normativos dentro de contextos institucionais concretos.

Nesse horizonte, a teoria da justiça como equidade, de Rawls (2000; 2003), constitui um marco fundamental, ao estabelecer que desigualdades são legítimas apenas quando favorecem os menos privilegiados. O princípio da diferença, portanto, fornece base normativa para a adoção de instrumentos que corrijam assimetrias estruturais, legitimando ações afirmativas também no campo econômico, e, quando articulado ao enfoque de Souza (2006), revela-se como fundamento que precisa ser interpretado no interior das práticas e disputas que configuram o ciclo das políticas públicas.

Complementarmente, Sen (2000; 2011) concebe o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais, sendo as liberdades instrumentais - políticas, econômicas, sociais, de transparência e de segurança - essenciais para viabilizar a inclusão cidadã. Nessa perspectiva, as compras públicas, ao favorecerem a participação de ME/EPP, constituem um instrumento de ampliação das suas liberdades econômicas, pois permitem que potenciais capacidades se convertam em oportunidades reais.

O debate pode ser ampliado para outras perspectivas. O Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) defende que o progresso deve ser medido não apenas pelo crescimento econômico, mas também pela ampliação do bem-estar e das oportunidades sociais. Ostrom (2010) ressalta a importância de arranjos institucionais policêntricos e inclusivos para a governança em territórios periféricos e complexos, como as Regiões de Fronteira.

Na literatura nacional recente, autores como Chaves, Bertassi e Silva (2019), Lopes *et al.* (2020) e Picchiai e Cunha (2021) evidenciam que, apesar da existência de marcos legais inclusivos, persistem barreiras institucionais, operacionais e tecnológicas que dificultam a efetividade do tratamento diferenciado às ME/EPP. Cabral, Reis e Sampaio (2015), num estudo longitudinal sobre o resultado das licitações na Fiocruz/BA, concluíram que o estatuto das Micro e Pequenas Empresas contribui significativamente para o aumento da participação delas nos processos licitatórios na modalidade pregão, mas não alterou a probabilidade de êxito destas firmas, deixando a política de inclusão ainda à deriva.

Convergindo com as pesquisas acima, Duarte, Bidarra e Corrêa (2022), em análise sobre políticas de desenvolvimento regional em áreas de fronteira, sinalizam que as desigualdades institucionais e a precariedade de infraestrutura constituem entraves persistentes para que políticas públicas gerem impactos territoriais efetivos. Esses achados corroboram

a necessidade de compreender as compras públicas não apenas como instrumento administrativo, mas como política de desenvolvimento.

Desta forma, os referenciais analisados convergem ao indicar que justiça, equidade e desenvolvimento dependem não apenas de fundamentos normativos, mas também de condições institucionais concretas. As políticas públicas, entretanto, revelam-se insuficientes quando tomadas isoladamente, demandando articulação mais ampla entre marcos legais, capacidades institucionais e práticas administrativas para que seus objetivos inclusivos e de desenvolvimento se materializem de forma efetiva.

A lei complementar nº 123/2006 e sua operacionalidade

As compras públicas brasileiras encontram-se normatizadas pela Lei nº 14.133/2021, que estabelece regras gerais para os processos licitatórios (Brasil, 2021). Complementarmente, a Lei Complementar nº 123/2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, criando benefícios como simplificação de obrigações administrativas, tributárias e previdenciárias, além do tratamento preferencial em licitações públicas (Brasil, 2006; Mamede, 2006). Esses instrumentos expressam o princípio de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, sem ferir a isonomia constitucional.

A LC nº 123/2006 prevê a exclusividade em contratações de até R\$ 80.000,00, a reserva de até 25% de itens divisíveis e o empate ficto¹, pelo qual ME/EPP podem oferecer único e novo lance em condições de disputa com empresas de maior porte. Todavia, sua aplicação pode ser relativizada quando não houver número mínimo de fornecedores ou quando o tratamento diferenciado comprometer a execução contratual (Brasil, 2006; Justen Filho, 2013).

Na prática, o sistema eletrônico de compras públicas possibilita configurar os editais para aplicar automaticamente esses dispositivos. Ainda assim, estudos como os de Braga *et al.* (2011), Cunha e Bourlegat (2016) e Mota Junior (2007) revelam que, antes da lei, as ME/EPP recebiam o mesmo tratamento das empresas maiores, o que as tornava vulneráveis. A LC nº 123/2006, fruto de mobilização de entidades civis como o Sebrae,

1 O empate ficto ocorre quando empresas de porte menor competem com as de porte maior e há proposta apresentada por ME/EPP cujo valor seja igual ou até 5% superior à melhor proposta apresentada por empresa de porte maior na modalidade pregão, e, neste caso, são convocadas a analisarem a possibilidade de apresentar nova proposta com valor inferior a mais bem classificada (Brasil, 2006).

representou, portanto, um marco de inclusão produtiva, reconhecendo a relevância destes empreendimentos para o desenvolvimento local e para a geração de empregos (Braga *et al.*, 2011; Brasil, 2004).

Assim, a LC nº 123/2006 consolidou-se como marco jurídico de inclusão produtiva, ao reconhecer a importância das ME/EPP e criar instrumentos específicos para ampliar a participação delas nas contratações públicas. Contudo, sua efetividade não decorre apenas da previsão normativa: depende da adequada aplicação dos mecanismos nos editais, da capacidade institucional de implementá-los e da articulação com políticas de desenvolvimento que lhes garantam condições reais de competir e se manter no mercado.

A política nacional de fronteiras: objetivos e implicações para o desenvolvimento fronteiriço

A Faixa de Fronteira (FFron) brasileira foi instituída pela Lei nº 6.634/1979, que a definiu como área de 150 km de largura ao longo das divisas internacionais, reconhecendo-a como território estratégico sob o ponto de vista da soberania nacional (Brasil, 1979; Duarte; Bidarra; Corrêa, 2022). Atualmente está em vigor a Política Nacional de Fronteiras (PNFron), por meio do Decreto nº 12.038/2024, que estabelece princípios, objetivos e diretrizes voltados à integração e ao desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças. Esta normativa reconhece a necessidade de ação do Estado brasileiro no processo de implementação e fortalecimento de políticas públicas nestas regiões.

A PNFron tem como objetivos centrais: (i) fortalecer a presença do Estado e a cooperação federativa nas áreas de fronteira; (ii) promover o desenvolvimento econômico e social, com estímulo às atividades produtivas locais; (iii) reduzir desigualdades regionais e assegurar cidadania; (iv) ampliar a segurança pública e a proteção ambiental; e (v) consolidar a integração com países vizinhos, mediante iniciativas de cooperação transfronteiriça (Brasil, 2024). Para alcançar tais objetivos, o decreto estabelece diretrizes como a coordenação entre União, Estados e Municípios; a articulação com políticas de desenvolvimento regional; e a valorização das especificidades socioeconômicas e culturais desses territórios.

Nessa moldura, a LC nº 123/2006 opera como instrumento econômico para materializar os objetivos da PNFron. Ao prever exclusividade em contratações até R\$ 80 mil, reserva de cota de até 25% em

itens divisíveis e o empate ficto, a lei busca ampliar o acesso competitivo de ME/EPP aos mercados estatais, condição estruturante para ativar cadeias produtivas locais e reduzir vazamentos de recursos nas regiões de fronteira. Estudos empíricos mostram que, quando efetivamente aplicados, tais mecanismos elevam a participação e o êxito destas empresas nas compras públicas; porém, sua efetividade depende da capacidade institucional (desenho do edital, governança e infraestrutura de compras), o que explica haver resultados territoriais assimétricos (Cabral, 2015).

A literatura nacional reforça essa perspectiva. Cabral (2015) evidencia determinantes de participação e sucesso de ME/EPP em compras federais, destacando o papel das regras pró-ME/EPP e do arranjo institucional; Caldas e Nonato (2014) posicionam as compras como estratégia de desenvolvimento local; Cunha e Bourlegat (2016) discutem inclusão e perspectivas de ME/EPP no âmbito federal; e Carvalho e Coêlho (2023) demonstram a difusão desigual da LC nº 123/2006 entre municípios, sinalizando que uma norma sem capacidade produz efeitos heterogêneos - precisamente o tipo de desafio que a PNFRon pretende endereçar ao exigir coordenação federativa e foco territorial. Nesse contexto, as compras públicas adquirem papel estratégico. Ao aplicar os mecanismos da LC nº 123/2006, elas podem não apenas incluir ME/EPP nos mercados estatais, mas também reter recursos no território, reduzindo vazamentos e fortalecendo cadeias produtivas locais.

O conceito de desenvolvimento pelo viés dos territórios envolve diferentes enfoques, como o espaço geográfico, as relações de poder, os atores sociais, as instituições, Estado e Empresas Privadas, as redes e conexões que são estabelecidas nestes espaços, e que conectam o global e o local (Troian; Brites, 2024). Estas regiões, por vezes possuem maiores contrastes com o território contíguo, mas que estão sob os efeitos de uma dinâmica local e global (Brasil, 2024; Troian; Brites, 2024).

Neste contexto, discutir o desenvolvimento em Regiões de Fronteira requer a criação de ações locais que desafiam as tradições culturais e as conectem a perspectivas globais (Troian; Brites, 2024). Esta perspectiva será adotada ao longo deste estudo para discutir o desenvolvimento e políticas públicas em Regiões de Fronteira, ou seja, a conectividade das IPF localizadas na FFronRS e governança multigovernamental como uma ferramenta capaz de promover encadeamentos produtivos locais na FFron, especialmente no Rio Grande do Sul.

Metodologia

A interpretação de práticas observáveis e mensuráveis integra pesquisas de enfoque quantitativo (Martins; Theóphilo, 2016). Dados secundários extraídos do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) e do site da Receita Federal do Brasil (RFB) - consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) - serviram de base para a discussão do acesso e uso dos benefícios previstos na LC nº 123/2006 para a verificação do atendimento do tratamento diferenciado às ME/EPP previstas na legislação, acesso à democracia e promoção do desenvolvimento.

O levantamento de dados ocorreu em duas etapas. Inicialmente, extraiu-se do PNCP o resultado dos pregões eletrônicos homologados em 2024 por IPF localizadas no Rio Grande do Sul. De acordo com a sede administrativa do órgão, ela foi classificada conforme o seu pertencimento à Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (FFronRS). As cidades que pertencem a este recorte geográfico são definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), que leva em consideração a Lei nº 6.634/1979. Limitou-se a seleção por resultados a apenas um ano em decorrência de até 2023, concomitante à Lei nº 14.133/2021, a revogada Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) poder ser acionada pela Administração Pública Federal, cujos resultados não são publicizados nos mesmos portais de transparência pública.

O cruzamento de informações do PNCP e do IBGE indicou que na FFRonRS há 18 municípios que são sede de IPF, como Instituições Federais de Ensino, Embrapa, Exército e Marinha. Em âmbito geral, estas repartições realizaram 671 pregões eletrônicos em 2024. A partir destes dados, foi extraída uma amostra de dados que considerou grau de confiança de 90% e 10% de margem de erro. Para estas condições, a calculadora amostral (<https://solvis.com.br/calculadora/>) indicou a análise de, ao menos, 62 objetos.

Em planilha do Excel, as informações sobre “órgão”, “unidade”, “localização” e “total estimado” foram computadas e ordenadas. Na sequência, foi calculada a proporção de pregões que deveriam ser analisados por local, o que exigiu a aplicação do arredondamento para cima, de modo que tivesse ao menos uma unidade de análise por localidade. O emprego desta metodologia elevou a exploração de dados referentes a 69 pregões eletrônicos.

A seleção dos pregões por localidade foi aleatória. Em planilha do Excel foi customizada a geração de número(s) aleatório(s) por intervalo, conforme a proporção de licitações por local. Com esta metodologia, foram selecionadas amostras de Alegrete (2), Bagé (13), Cruz Alta (4), Ijuí (1), Itaqui (2), Jaguarão (1), Pelotas (23), Quaraí (1), Rio Grande (8), Rosário do Sul (1), Santa Rosa (1), Santana do Livramento (1), Santiago (3), Santo Ângelo (2), São Borja (3), São Gabriel (1), São Luiz Gonzaga (1) e Uruguaiana (1). Desta forma, foram ranqueados 69 pregões, sete a mais do que o mínimo requerido pelo cálculo do tamanho amostral.

O resultado dos pregões foi computado em arquivo do Excel, organizado em abas por localidade, com registro das informações referentes ao órgão da licitação e localização geográfica, tipo de edital (exclusivo para ME/EPP ou de ampla participação), tipo de item por seleção de fornecedor (exclusivo ME/EPP ou de ampla participação). Na etapa seguinte, foi extraído do site oficial da Receita Federal do Brasil (RFB) as informações relativas ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) das empresas com itens homologados. Estas informações proporcionaram a catalogação do porte, local (sede) e a data da abertura das empresas. Esta variável, na sequência, foi categorizada em dez faixas de tempo, calculada para períodos com um intervalo de cinco em cinco anos. A extração dos resultados ocorreu em maio de 2025.

De posse destas informações, os dados foram sistematicamente organizados de modo que empresas partícipes em mais de um pregão eletrônico e IPF fossem contabilizados uma vez. Esta metodologia também foi empregada para a organização dos municípios e o cálculo da faixa de vida empresarial. Desta forma, o emprego dos recursos da estatística descritiva permitiu a análise dos dados, facilitando a compreensão deles e o estabelecimento de padrões que responderam aos objetivos do estudo (Martins; Théóphilo, 2016).

Resultados e discussões

Nesta seção estão dispostos os resultados do estudo. Inicialmente estão os dados sintetizados do PNCP referente ao quantitativo de itens e pregões analisados, e, na sequência, o porte das empresas, seus tempos de vida e sedes.

Os resultados oriundos dos 69 pregões eletrônicos homologados por Instituições Públicas Federais (IPF) situadas na Faixa de Fronteira

do Rio Grande do Sul (FFronRS) que compuseram o conjunto amostral referente ao ano de 2024 estão apresentados na Tabela 1. Ela será o aporte para a discussão ao longo desta seção para sustentar a discussão em torno dos efeitos da LC nº 123/2006.

Tabela 1 – Quantidade de empresas vencedoras em pregões eletrônicos em IPF na FFRonRS e itens arrematados conforme o porte.

Empresas / Item	Microempresa	Empresa de Pequeno Porte	Demais	Baixada(os)	Total
Empresas	241	232	42	2	517
Itens	913	1.255	340	3	2.511

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Do universo amostral, foram identificados 25 editais exclusivos para ME/EPP e 44 editais sem esse caráter (dos quais 18 com estrutura mista), perfazendo 2.511 itens homologados. Deste conjunto, 451 eram de ampla participação, ou seja, as empresas de porte menor (ME/EPP) competem em igualdade de condições com as maiores (Demais). Esse desenho da amostra permite observar, de um lado, a amplitude de aplicação dos mecanismos pró-ME/EPP, e, de outro, as condições competitivas quando há disputa com empresas de maior porte. Essa dinâmica revela o potencial inclusivo da legislação em tela e sua concretização prática no território do estudo.

No conjunto da amostra, as empresas ME/EPP foram responsáveis por arrematar aproximadamente 86% dos itens homologados, conforme demonstrado na Tabela 1, o que confirma a relevância do tratamento diferenciado previsto em lei. Dentre estas, as de Pequeno Porte foram as que mais objetos¹ venceram (49,98%), seguidas pelas Microempresas (36,36%), e, por último, as de porte maior (13,54%).

Uma parcela de itens (0,12%) foi arrematada por empresas que encerraram suas atividades desde a data da realização do pregão e a coleta dos dados. Em decorrência disso, não foi possível identificar o porte delas na base de dados da Receita Federal do Brasil, justificando-se assim, a quantidade “dois” na coluna de “Empresas Baixadas” da Tabela 1.

1 A expressão “objeto” pode ser utilizada como sinônimo de item. Em sentido amplo, o objeto é a finalidade ou propósito global do que se pretende contratar, e, no sentido *stricto* o que especificamente se faz necessário adquirir para ter atendida a demanda do órgão, incluída as especificidades do bem ou serviço a ser contratado, inclusive a quantidade (TCU, 2024).

Estes indicadores são compatíveis com a racionalidade inclusiva da LC nº 123/2006 e com sua orientação de correção de assimetrias competitivas. Esse padrão é coerente com evidências nacionais de que regras pró-ME/EPP elevam a participação e podem favorecer o desempenho de pequenos fornecedores, a depender do arranjo institucional (Cabral; Reis; Sampaio, 2015). No plano internacional, estes resultados somam-se às expectativas da OECD (2015), de que as compras públicas devem favorecer empreendimentos de porte menor, cuja ação corrobora não somente com o desenvolvimento e crescimento destas empresas, mas também com a inovação.

Um estudo realizado na Irlanda em 2013 e repetido em 2015 com empresas registradas no sistema oficial de compras eletrônicas do governo, evidenciou que as ME/EPP vencem licitações porque conseguem combinar astúcia processual (navegar com eficiência pelas regras formais, preparar boas propostas e gerir contratos) com habilidade relacional (construir confiança, influenciar especificações e se posicionar estrategicamente no mercado público) (Flynn; Davis, 2017). Os autores demonstraram que juntas, essas capacidades ampliam as chances de sucesso nas competições, mesmo diante de barreiras estruturais como custos de transação, exigências burocráticas e preferência do governo local por grandes fornecedores.

Sob a lente de Rawls (2000; 2003), o considerável percentual de itens adjudicados a ME/EPP materializa um arranjo procedimental que busca “tratar desigualmente os desiguais”. Assim, a LC nº 123/2006 apresenta um desenho institucional alinhado ao Princípio da Diferença, ao legitimar medidas corretivas que favorecem grupos historicamente menos privilegiados, como o caso das ME/EPP aos mercados governamentais (Cabral; Reis; Sampaio, 2015). Complementarmente, na perspectiva de Sen (2000), a efetividade observada na Tabela 1 sugere expansão de liberdades instrumentais econômicas: a política de compras, ao reduzir barreiras de entrada e criar oportunidades reais, converte capacidades potenciais em participação concreta nos mercados estatais, com impactos sobre renda, estabilidade e aprendizado competitivo.

Essa leitura está em consonância com diretrizes internacionais que tratam a contratação pública como instrumento estratégico de desenvolvimento inclusivo das ME/EPP (OECD, 2018; EC, 2019), ao reconhecer que elas encontram no mercado governamental um canal estratégico de acesso a contratos que fortalecem sua competitividade e credibilidade, ao mesmo tempo em que ampliam a concorrência, a

inovação e o desenvolvimento econômico e social nas compras públicas. Complementarmente, estes mecanismos impactam na execução das políticas públicas promovidas nas IPF, e corroboram com o desenvolvimento local.

Embora o indicador pareça risório, a Tabela 1 também sinaliza a mortalidade de empresas ME/EPP. Esse dado, embora numérica e proporcionalmente reduzido (0,12%), dialoga com os dados nacionais sobre mortalidade empresarial que evidenciam elevada vulnerabilidade destes empreendimentos no Brasil. Estudos mostram que a sobrevivência média dessas empresas é relativamente curta, e gira em torno de 1 ano e 4 meses para ME/EPP e apenas 10 meses para Microempreendedores Individuais (MEI) (Sebrae, 2023). A pesquisa também revela que a chance de fechamento destes empreendimentos em cinco anos é 51% maior para ME e 33% maior para EPP quando comparadas com aquelas de porte maior (Demais).

Um estudo de Saiani *et al* (2025), indica que a contratação pública responde por fração relevante do gasto governamental e pode induzir efeitos de longo prazo na sobrevivência de empresas de porte menor. Isto reforça a importância da etapa seguinte desta pesquisa em analisar o tempo de vida (ou sobrevivência) e a ancoragem territorial das empresas vencedoras quando vinculadas com instituições que implementam políticas públicas em região de fronteiras.

A Tabela 1 também mostra a distribuição dos 517 fornecedores vencedores nos pregões eletrônicos analisados. Esse arranjo sugere que o tratamento diferenciado previsto na LC nº 123/2006 se traduz não apenas em participação, mas também em êxito competitivo, sobretudo para ME/EPP, ainda que “sucesso” aqui denote contagem de vitórias e não probabilidade condicionada à participação ou ao número de propostas apresentadas. A literatura enfatiza justamente essa distinção entre inclusão e desempenho, sustentado no desenho do edital, na governança das aquisições e capacidades organizacionais dos fornecedores (Cabral; Reis; Sampaio, 2015).

Nos 44 editais com ampla participação (451 itens, conforme Tabela 2), ME/EPP responderam por 76,38% dos fornecedores vencedores (49 empresas ME e 48 empresas EPP, de um total de 127), enquanto as empresas de maior porte representaram 23,62% (30 casos). Esse padrão é consistente com a racionalidade “*SME-friendly*” de políticas que combinam proporcionalidade de requisitos, divisão em lotes e mecanismos de

preferência¹, aumentando a probabilidade de êxito das pequenas quando competem em condições processuais mais equitativas (OECD, 2018; EC, 2016).

Os resultados europeus em grande escala indicam que medidas de desenho de certames, como fracionamento em lotes e requisitos proporcionais, elevam a participação e a vitória de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) (EC, 2016), coerentes com o observado neste recorte empírico. Ressalta-se que o conceito de ME/EPP no Brasil e na União Europeia são diferentes, porém próximos entre si quando tomado como parâmetro a número de empregados (EC, 2016).

Tabela 2 – Desempenho das empresas vencedoras dos itens com ampla participação analisados em IPF da FFronRS por porte.

Empresas / Item	Micro-empresas	Empresa de Pequeno Porte	Demais	Baixada	Total
Empresas	49	48	30	0	127
Itens	125	128	198	0	451

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Os dados da Tabela 2 sugerem que a LC nº 123/2006 revela-se efetiva no tratamento preferencial dada a expressiva contratação pelas IPF na FFronRS com empresas classificadas como ME/EPP. De forma objetiva, a questão exposta sinaliza o cumprimento legal da aplicação desta legislação nestas IPF, mas para analisar a objetividade e finalidade dela como Política Pública é necessário um olhar mais acurado para os casos em que a disputa pelo objeto ocorre com a ampla participação. Importante resgatar que nestas situações, quando a melhor proposta é de uma empresa de porte maior, as de menor porte contam com a verificação do benefício do empate ficto previsto na LC nº 123/2006.

A análise dos dados da Tabela 2 demonstra que as empresas ME/EPP têm logrado êxito ao disputarem com empresas de porte maior (76,38% dos fornecedores são de menor porte, e tem arrematado 56,10% dos itens). A desenvoltura das ME quando comparadas com as EPP são

1 No Brasil, o mecanismo de preferência ocorre quando empresas de porte menor competem com as de porte maior e há proposta apresentada por ME/EPP cujo valor seja igual ou até 5% superior a melhor proposta apresentada por empresa de porte maior na modalidade pregão, e, neste caso, são convocadas a analisarem a possibilidade de apresentar nova proposta com valor inferior a mais bem classificada (Brasil, 2006). A configuração desta situação é usualmente chamada de “empate ficto”, e possui previsão no §2º do Art. 44 da LC nº 123/2006.

muito próximas, e seria necessário a extração de maior quantidade de dados do PNCP (aumento da confiança e diminuição da margem de erro para a análise) para inferir com maior precisão estes achados.

Observa-se uma divergência entre as Tabela 1 e Tabela 2 que precisa ser esclarecida. Era esperado que a coluna “Demais” da Tabela 2 reproduzisse 42 fornecedores (como em Tabela 1), mas aparecem 30 empresas (Tabela 2). Trata-se provavelmente de um fenômeno de integração dos dados, por exemplo, de (i) mudanças de enquadramento de porte das empresas entre a data do pregão e a extração de dados na RFB sobre o CNPJ; ou (ii) eventuais inconsistências entre bases governamentais.

Uma análise mais detalhada sobre os dados das Tabela 1 e Tabela 2 sugere que as ME se encontram em condição de desigualdade com as EPP, uma vez que estas parecem ter melhores condições de competitividade (arremataram um considerável quantitativo de itens a mais que as Microempresas). Por outro lado, há indícios que também são estes fornecedores que novamente se beneficiam quando disputam com empresas de Porte Maior e conseguem fazer uso do empate ficto. Para confirmar esta hipótese, seria necessário o emprego de uma metodologia (triangulação entre o edital, a ata da sessão pública e os resultados, por exemplo) que analisasse o que aconteceu durante a sessão pública.

A Tabela 2 sugere que o empate ficto é um diferencial a favor dos fornecedores economicamente mais frágeis. Assim, sob a ótica de Rawls, o desempenho superior de ME/EPP em ambiente competitivo (76,38% nas disputas abertas) indica que o arranjo procedimental, ao “tratar desigualmente os desiguais”, corrige assimetrias estruturais conforme o Princípio da Diferença. Já em Sen, a abertura efetiva desses mercados amplia liberdades instrumentais econômicas, convertendo capacidades em oportunidades concretas.

No nível micro-organizacional, evidências apoiam a interpretação de que capacidades de licitação (relacionais e procedimentais) explicam por que certas ME/EPP participam e vencem de modo consistente, sobretudo quando o desenho do certame reduz barreiras desproporcionais (Flynn; Davis, 2017). Em paralelo, avaliações independentes na União Europeia mostram a persistência de um “*policy–practice divide*”, ou seja, os empreendimentos de porte menor participam ativamente em número de contratos públicos, mas continuam marginalizadas em termos de valor financeiro e de acesso a grandes contratos (ECA, 2023). As repercussões, neste sentido, são ambíguas, elas geram dinamismo e inclusão por

um lado, mas enfrentam barreiras estruturais que limitam seu pleno aproveitamento das compras públicas por outro. As lacunas residem sobretudo na complexidade burocrática, na falta de dados consistentes e no enfraquecimento da concorrência (ECA, 2023).

Outra forma de verificar como as empresas acessam as Políticas Públicas é verificar como as oportunidades são usadas por elas (Sen, 2000). Assim, verificou-se o tempo de vida das empresas que tiveram itens arrematados nos pregões eletrônicos analisados, conforme Tabela 3. A diferença de dois fornecedores em relação à Tabela 1 ocorre em razão do encerramento das atividades empresariais, e, como consequência, as informações sobre os estabelecimentos que eram extraídas em consulta ao Cartão CNPJ junto a RFB ficam incompletas. Contudo, os dados extraídos dos editais dos quais participavam indica que estes estabelecimentos competiam por itens destinados exclusivamente a fornecedores ME/EPP.

A distribuição etária das empresas vencedoras indica forte concentração de fornecedores jovens, 190 organizações com até cinco anos e 130 entre seis e dez anos, de um total de 515 observações com dados válidos (Tabela 3), padrão que se reproduz (com pequenas variações) no subconjunto de itens de ampla participação (Tabela 4). Essa configuração empírica coaduna-se com a correlação negativa reportada entre tempo de vida e quantidade de vencedores (−0,877 no conjunto total; −0,903 em ampla participação), sugerindo que, à medida que o tempo de vida aumenta, declina a presença vencedora nas compras públicas da FFronRS.

Tabela 3 – Tempo de Vida das empresas homologadas em Pregões Eletrônicos das IPF localizadas na FFronRS.

Faixa (anos)	0-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	Total
Quantidade	190	130	75	39	36	16	16	8	2	3	515

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Tabela 4 - Tempo de Vida das empresas homologadas em Pregões Eletrônicos com itens de ampla participação nas IPF localizadas na FFronRS.

Faixa (anos)	0-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	Total
Empresas	31	36	15	13	10	6	8	3	1	0	123

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Embora a associação entre o tempo de vida e o êxito nos pregões eletrônicos analisados seja expressiva, convém cautela. A correlação não capta o tempo de exposição aos certames, ou as características de objeto, regras do edital ou intensidade competitiva. Do ponto de vista metodológico, análises futuras poderiam estimar modelos de risco ou regressões logísticas ao nível do item para avaliar o efeito do tempo de vida (e suas interações com o desenho do edital) sobre a probabilidade de êxito no pleito, alinhando o estudo a boas práticas avaliativas.

Evidências sobre a demografia empresarial no Brasil apontam elevada vulnerabilidade nos primeiros anos do negócio, o que ajuda a interpretar a sobre-representação de firmas jovens entre as vencedoras. Relatórios técnicos do Sebrae, com base em pesquisas do tipo coorte realizadas entre 2017 e 2022, mostram que os pequenos negócios enfrentam forte risco de saída nos primeiros anos, com ritmos de sobrevivência inferiores ao de empresas maiores, ainda que haja heterogeneidade por setor e região (SEBRAE, 2023). Publicações do IBGE em Demografia das Empresas reforçam o padrão de altas taxas de entrada e saída, com trajetória de sobrevivência mais frágil entre estabelecimentos jovens e de menor porte (IBGE, 2024).

Sob a perspectiva do “modelo de capacidades de licitação” de Flynn e Davis (2017) estes resultados se explicam pelo modelo de edital (compreendê-lo, elaborar a proposta e comprovar requisitos, e decidir pela participação) e por suas capacidades relacionais em interagir com o comprador (órgãos públicos), entender a demanda e monitorar as oportunidades. Além disso, quando o regulador simplifica o processo e flexibiliza as exigências, ele reduz custos fixos de transação, aproxima-se da realidade e das capacidades das ME/EPP, justificando, então, o melhor desempenho de firmas mais jovens.

Assim, a estrutura etária observada e a correlação negativa entre tempo de vida e vitória sugerem, ainda, que as compras públicas funcionam como canal de entrada e aprendizado competitivo para empresas jovens, sobretudo quando o desenho do edital reduz barreiras de acesso. Para que esse potencial se traduza em desenvolvimento sustentável na Faixa de Fronteiras, e não apenas na rotatividade de fornecedores, é crucial articular compras públicas com qualificação empresarial e políticas territoriais. Para tanto, é preciso analisar a origem geográfica dos fornecedores para que esses desdobramentos possam ancorar o desenvolvimento de Regiões de Fronteira.

Neste sentido, a pesquisa revelou que as empresas vencedoras dos pregões eletrônicos das IPF localizadas na FFronRS, são, em sua maioria da Região Sul (286), vindos na sequência a Região Sudeste (180), Centro-Oeste (31), Nordeste (13) e Norte (5) do Brasil. A Tabela 5 detalha a distribuição dessas empresas por região e, também, em relação ao (não) pertencimento delas quanto a Faixa de Fronteira em conformidade com o IBGE (2024).

Tabela 5 – Localização das empresas vencedoras em Pregões Eletrônicos realizados nas IPF localizadas na FFronRS.

Região	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Total
Nº Municípios	111	81	8	11	5	216
Faixa de Fronteira	37	0	1	0	1	39
Fora da Faixa de Fronteira	74	81	7	11	4	177

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A distribuição territorial dos fornecedores vencedores revela pulverização de municípios ao passo que também reforça a centralidade do corredor Sul-Sudeste no abastecimento das IPF da FFronRS. Somados Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, são 192 de 216 municípios de origem (aproximadamente 89%), indicando que quase nove em cada dez municípios-sede pertencem a esse eixo logístico-produtivo. No interior desse padrão, São Paulo destaca-se como pólo de atração, com 45 municípios (aproximadamente 20,8% das empresas), todos fora da Faixa de Fronteira. Entre os estados do Sul, a presença é expressiva (RS com 59

empresas; SC com 30; e o PR com 22), compondo, em conjunto, 111 municípios (cerca de 51%) do total.

Os resultados revelam “conectividade sem enraizamento”, ou seja, a FFronRS integra-se a *hubs* nacionais de fornecimento (predominância do corredor Sul-Sudeste), mas com baixa ancoragem na própria faixa, o que limita encadeamentos produtivos locais e a retenção de gasto e investimento no próprio território (aspecto local). Lidos pelo prisma de Troian e Brites (2024), o território como trama de espaços, atores sociais, instituições e redes que conectam o local e o global, os pregões eletrônicos cumprem a função de conectar a fronteira a mercados amplos; falta organizar relações e capacidades locais (empresas, IPF, governos, redes transfronteiriças) para transformar acesso em desenvolvimento territorial.

Diante disso, decorre uma agenda fronteiriça via compras públicas: (i) orientar o desenho procedimental ao território quando tecnicamente justificável (segmentação/entregas por microrregião, requisitos proporcionais, padronização que reduza custos fixos); (ii) posicionar as IPF como instituições-âncora, promovendo *market sounding* e programas de desenvolvimento de fornecedores para converter participação em aprendizado, qualidade e logística locais; (iii) adotar governança multinível alinhada à PNFRon (Decreto nº 12.038/2024), articulando União-Estados-municípios e cidades gêmeas para ativar redes transfronteiriças; (iv) instituir métricas de territorialização (participação, vitórias e execução por município/faixa) para monitorar retenção de gasto e investimentos públicos e efeitos de encadeamento em Regiões de Fronteira.

Em termos normativos, essa passagem exige ir além da equidade procedimental já assegurada pela LC nº 123/2006, coerente com Rawls (Princípio da Diferença), e da expansão de liberdades instrumentais (no sentido de Sen) já visíveis nos resultados. O que se faz necessário é de uma estratégia relacional de desenvolvimento e de ampliação das ações do Estado, via execução de políticas públicas, que orquestre atores sociais e redes no espaço de fronteira, aproximando práticas de compra na Faixa de Fronteira aos objetivos institucionais, criando redes, cooperação e competitividade, de modo que rotinas locais sejam desafiadas e a fronteira se abra ao global sem perder o lastro local (Troian; Brites, 2024; Brasil, 2024).

Para tanto, ações das diferentes esferas de governos se fazem necessárias, a exemplo da capacitação e treinamento das equipes de licitação para tomarem consciência da importância da aplicação desta lei

em âmbito local e regional (Lopes *et al.*, 2020). A literatura aponta diversos desafios para as ME/EPP participarem de pregões eletrônicos. Dentre eles, podem ser identificados aqueles de ordem tecnológica, burocrática, ou de capacidade operacional e humana (Chaves; Bertassi; Silva, 2019; Fraga *et al.*, 2019; Llorenz, 2001; Picchiali; Cunha, 2020; Silva; Vicentin 2018), dentre outros.

Diante destes crônicos desafios a que se encontram as ME/EPP, soma-se a provocação aos órgãos públicos localizados na FFronRS em incentivar e motivar de forma transparente e isonômica os potenciais fornecedores, sem conceder vantagens indevidas a ninguém, mantendo alinhamento aos princípios licitatórios da Lei nº 14.133/2021. Estas medidas podem contribuir com o desenvolvimento de Regiões de Fronteira não somente no Rio Grande do Sul, mas em outros locais do território nacional que apresentam situações análogas às identificadas neste estudo.

Conclusão

Este trabalho investigou em que medida as compras públicas realizadas por Instituições Públicas Federais (IPF) na Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (FFronRS) ampliam a inclusão produtiva de ME/EPP e contribuem para o desenvolvimento fronteiriço, especialmente no fortalecimento das políticas públicas. Os resultados mostram que o objetivo foi atingido ao evidenciar a efetividade procedimental da LC nº 123/2006, o desempenho competitivo de ME/EPP em disputas de ampla participação e as implicações territoriais da origem das empresas.

Os achados centrais dialogam diretamente com os objetivos específicos. Primeiro, se verifica o atingimento do cumprimento legal das IPF localizadas na FFronRS quanto ao tratamento democrático dado às ME/EPP em conformidade com o previsto na legislação atual. Já em relação ao desempenho destes empreendimentos quando em disputa com os de porte maior, novamente se percebe que eles tendem a se consagrar vencedores. Evidencia-se, assim, a efetividade inclusiva da LC nº 123/2006 no recorte analisado, indicando vantagem competitiva quando o desenho do certame reduz barreiras e proporciona tratamento desigual aos desiguais na medida das suas desigualdades.

Quanto ao perfil das vencedoras, prevaleceram empresas jovens (0 à 10 anos), com associação negativa entre idade e número de vitórias. Esse

padrão sugere que as compras públicas funcionam como porta de entrada e espaço de aprendizagem competitiva para novos fornecedores.

No plano territorial, a rede de origem das empresas fornecedoras de bens e prestação de serviços para as IPF na FFronRS é ampla, mas a ancoragem na Faixa de Fronteira é minoritária. Predomina o corredor Sul-Sudeste, com papel destacado para fornecedores de São Paulo, configurando conectividade sem enraizamento com a região fronteiriça. Ocorre a integração da FFronRS aos mercados nacionais, mas com baixa retenção local dos recursos públicos destinados a estas instituições (vazamento de recursos).

Para traduzir inclusão procedimental em desenvolvimento local e desenvolvimento de políticas na FFronRS, é preciso alinhar governança e prática de compras ao território. Isso supõe coordenação federativa, IPF atuando como instituições-âncora e ajustes de desenho (segmentação/entregas por microrregião quando tecnicamente justificável, requisitos proporcionais, *market sounding* isonômico e métricas de territorialização) para transformar acesso ao mercado em encadeamentos produtivos locais.

A amostra foi dimensionada com 90% de confiança e 10% de margem de erro, conferindo poder descritivo, mas limitando a inferência ao conjunto de dados. O recorte temporal de um ano não capta dinâmicas longitudinais, sazonalidades ou efeitos defasados. A análise também se baseou em resultados homologados (vencedores), sem analisar a lista completa de participantes e propostas, o que restringe a mensuração de probabilidade condicional de vitória e de intensidade competitiva. Há possibilidade de inconsistências cadastrais (porte/“baixa” no CNPJ) e divergências de classificação entre bases; além disso, não se explorou o valor financeiro contratado nem a execução contratual, dimensões cruciais para aferir impacto econômico. Por fim, empregou-se estatística descritiva (e correlação), sem modelagem causal, o que recomenda cautela na generalização de mecanismos explicativos.

Para estudos futuros propõe-se (i) ampliar o horizonte temporal e incorporar o valor executado, bem como a lista de participantes por item; (ii) estimar modelos logísticos ao nível do item com controles de objeto, regras e atributos do fornecedor; (iii) conduzir estudos de caso processuais (triangulando edital-ata-resultado) e entrevistas com pregoeiros/fornecedores; e (iv) avaliar pilotos de contratação orientada ao território (segmentação/entregas por microrregião, *market sounding* isonômico, requisitos proporcionais), definindo indicadores de territorialização

(participação, vitória e execução por município/faixa) e protocolos de monitoramento contínuo. Essas frentes podem transformar a leitura descritiva em evidência avaliativa capaz de orientar tanto a gestão das compras públicas quanto o fortalecimento das políticas públicas e, consequentemente, do desenvolvimento fronteiriço.

Agradecimentos

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

Referências

BRAGA *et al.* Análise da aplicabilidade da Lei Complementar 123/2006 nas microempresas e empresas de pequeno porte da Região do Caparaó-ES. **VIII Simpósio de excelência em gestão e tecnologia**. 2011. Disponível em <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/34414375.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2025.

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte; [...]. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 22 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 22 mai. 2025.

CABRAL, Sandro; REIS, Paulo Ricardo da Costa; SAMPAIO, Adilson da Hora. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: uma análise empírica. **Revista de administração**, São Paulo, v. 50, n. 4, out./dez. 2015. p. 477-491. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/RDHJJzfgCRcBYjxt3wc993N/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2025.

CALDAS, Eduardo de Lima; NONATO, Raquel Sobral. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. Campo Grande, v. 15, n. 1, jan./jun. 2014. p. 161-172. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/WRgvSX9PXzps3QhFy8D7rbG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2025.

CARVALHO, Grégory dos Passos; COÊLHO, Denilson Bandeira. Difusão da lei geral da micro e pequena empresa em municípios paulistas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, maio/jun. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/S4JgQKTFKdpRTR-Qz8cL7KWw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2025.

CHAVES, Fernanda Rodrigues Drumond; BERTASSI, André Luis; SILVA, Gustavo Melo. Compras públicas e desenvolvimento local: micro e pequenas empresa locais nas licitações de uma universidade pública mineira. **REGEPE - Revista de empreendedorismo e gestão de pequenas empresas**, v. 8, n. 1, p. 77-101, jan./abr., 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6814232>. Acesso em: 28 mai. 2025.

CUNHA, Marcos André da Silva; BOURLEGAT, Cleonice Alexandre le. Inclusão e perspectivas de desenvolvimento da microempresa e empresa de pequeno porte no processo de compras governamentais na esfera federal. **Interações**, Campo Grande, v. 17, n. 3, p. 410-421, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/qVgVVZJX5hXQTqN-5CmMW4gM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 mai. 2025.

DUARTE, Vilmar Nogueira; BIDARRA, Zelimar Soares; CORRÊA, Alexandre de Souza. Políticas de desenvolvimento regional na faixa de fronteira brasileira: algumas considerações teóricas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 64, out./dez. 2022. p. 195-219. Disponível em: <https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1530/672>. Acesso em: 10 set. 2025.

ECA. European Court of Auditors. **Special report 28/2023** - Public procurement in the EU: less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021. Luxembourg: ECA, 2023. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.

EC. European Commission. **Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU**: final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14808/attachments/1/translations/en/renderitions/pdf>. Acesso em: 26 set. 2025.

EC. European Commission. **Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – 697/PP?GRO/IMA/18/1131/10226**: final report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, oct. 2019. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10386/final-report>

t-analysis-smes-participation-public-procurement-and-measures-support-it.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.

FLYNN, Anthony; DAVIS, Paulo. Explaining SME participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering. **Journal of public procurement**, v. 17, n. 3, p. 337-372, 2017. Disponível em: <https://www.emerald.com/jopp/article-abstract/17/3/337/231660/Explaining-sme-participation-and-success-in-public?redirectedFrom=PDF>. Acesso em: 26 set. 2025.

FRAGA *et al.*, Luana dos Santos. Transparência da gestão pública: análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista gestão e planejamento**, Salvador, v. 20, p. 255-272, jan./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/4731/3796>. Acesso em: 13 fev. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Municípios da faixa de fronteira e cidades gêmeas**. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html>. Acesso em: 12 set. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Taxa de nascimento de empresas empregadoras chega a 15,3% e é a maior desde 2017. **Agência IBGE notícias**. 05 dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2013.

LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LOPES, Jéssica Veloso *et al.*; ANDRADE, Daniela Meirelles; VIEIRA, Luciana dos Santos; GONÇALVES, Vinícius Batista. Tratamento diferenciado nas contratações públicas: o caso de um município de médio porte localizado no sul de Minas Gerais. **Revista da micro e pequena empresa**, v. 14, n. 2, maio-ago/. p. 83-99, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7766372>. Acesso em: 28 mai. 2025.

MAMEDE, Gladston. Microatividades e pequenas atividades econômicas beneficiárias da lei complementar nº 123/2006: o artigo 3º do estatuto nacional da microempresa e empresa de pequeno porte. **Revista opinião jurídica**, v. 4, n. 8, p. 101-132, 2006. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/2006/602>. Acesso em: 19 mai. 2025.

MARTINS, Everton Luiz Pereira. **Compras públicas no Brasil: um panorama bibliométrico da produção científica nos programas de mestrado e doutorado (1993-2022)**. Brasília: ENAP, 2024. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8340/1/Compras%20p%C3%BA-blica%20no%20Brasil_MARTINS_2024%20Vers%C3%A3o%20final%20com%20ficha.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 36. ed. 2010.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Recommendation of the council on public procurement**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>. Acesso em: 26 set. 2025.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **SMEs in public procurement**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/smes-in-public-procurement_9789264307476-en.html. Acesso em: 26 set. 2025.

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **American economic review**, Pittsburgh, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010. Disponível em: <https://web.pdx.edu/~nwallace/EHP/OstromPolyGov.pdf>. Acesso em: 02 out. 2025.

PICCHIAI, Djair; CUNHA, Francisco Sérgio. Participação das micro e pequenas empresas do Vale do Ribeira nos processos de compras públicas. **Administração de empresas em revista**, Curitiba, v. 4, n. 22, p. 214-245, maio 2021. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/4134>. Acesso em: 17 fev. 2025.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SAIANI, Carlos César Santejo; VERÍSSIMO, Michele Polline; RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JUNIOR, Edmundo. Relação de curto e longo prazo entre compras governamentais e taxas de falência de empresas brasileiras. **Revista de administração contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, e240126, 2025. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/1699/2147>. <https://doi.org/10.1590/>

1982-7849rac2025240126.en. Acesso em: 26 set. 2025.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Relatório técnico: sobrevivência das empresas mercantis brasileiras (2017 – 2022)**. Brasília: Sebrae, 2023. Disponível em: https://sebraepr.com.br/wp-content/uploads/2024/12/PUB_-Relatorio-Tecnico-Sobrevivencia-das-Empresas-Mercantis-Brasileiras-2017-2022.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista tecnologia e sociedade**, v.14, n. 30, p. 176-201, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rts/article/view/5808/4908>. Acesso em: 13 fev. 2025.

STIGLITZ, Joseph Eugene; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean-Paul. **Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress**. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>. Acesso em: 02 out. 2025.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília – DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 01 out. 2025.

TROIAN, Alessandra; BRITES, Cezar. Desenvolvimento de regiões de fronteira. In: Griebler, Marcos Paulo Dhein (Org.). **Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos** – versão revisada e ampliada. 3. ed. Uruguaiana: Conceito, 2024. p. 340 – 343.



SEÇÃO 3

MODELOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POR QUE SÃO DIFERENTES E POR QUE ISSO IMPORTA?

Liliane Lencina dos Santos
Ivann Carlos Lago

Introdução

O estudo de políticas públicas envolve múltiplas etapas, desde a identificação de problemas até a implementação de programas e a análise e avaliação de seus efeitos. Entre essas etapas, a análise e a avaliação desempenham papéis centrais, mas distintos, no processo de tomada de decisão. Embora frequentemente utilizadas de forma intercambiável, essas duas abordagens possuem diferenças conceituais e metodológicas significativas que impactam diretamente a qualidade das decisões públicas e a credibilidade das evidências produzidas. Compreender essas diferenças é, portanto, essencial, tanto para pesquisadores quanto para gestores e formuladores de políticas.

Neste capítulo busca-se explorar essas distinções, abordando aspectos como a temporalidade das atividades (análise prospectiva *versus* avaliação *ex-post*), os objetivos centrais (subsidiar decisões *versus* julgar desempenho), as perguntas orientadoras, as unidades de análise e os métodos predominantes. Além disso, discute-se o erro comum de nomeação, quando análises são equivocadamente chamadas de avaliações, e suas implicações práticas para a eficácia das políticas públicas e a interpretação de evidências. A pesquisa também contempla algumas das principais abordagens metodológicas utilizadas em cada tipo de estudo, incluindo métodos quantitativos, qualitativos e mistos, bem como instrumentos de apoio como monitoramento e estudos prospectivos.

O objetivo deste texto é analisar de forma crítica as diferenças entre análise e avaliação de políticas públicas. Neste sentido, busca-se compreender: Quais são as principais distinções entre análise e avaliação

de políticas públicas e como a confusão entre esses conceitos pode afetar a formulação e a implementação de políticas?

Conforme destacam Lakatos e Marconi (2007), a pesquisa bibliográfica é adequada quando se busca compreender conceitos, teorias e abordagens consolidadas em uma área do conhecimento, permitindo analisar criticamente o estado da arte sobre um tema específico. Além disso, a pesquisa documental fornece suporte empírico indireto por meio de relatórios, artigos e documentos técnicos que registram experiências e práticas em políticas públicas.

A análise dos dados coletados é realizada de forma qualitativa, segundo procedimentos clássicos de interpretação de textos, permitindo identificar padrões conceituais, metodológicos e práticos, bem como inferir as implicações das distinções entre análise e avaliação na formulação e implementação de políticas (Lakatos; Marconi, 2007). Esse enfoque possibilita a articulação entre a teoria e a prática, evidenciando não apenas diferenças conceituais, mas também repercussões para a gestão pública e para a produção de conhecimento científico na área.

Ao longo do estudo, são apresentados os fundamentos teóricos da análise e da avaliação, as diferenças conceituais e operacionais entre elas, os riscos de confusão e os critérios para nomeação adequada de estudos. O texto seguirá um percurso lógico que permitirá ao leitor compreender não apenas a teoria, mas também as implicações práticas dessas distinções na gestão de políticas públicas.

Dessa forma, este texto contribui para o fortalecimento da clareza conceitual, da rigorosidade metodológica e da efetividade das políticas públicas, fornecendo subsídios para gestores, formuladores e pesquisadores. O capítulo inicial que se segue introduz a definição, propósitos e funções da análise de políticas públicas, preparando o terreno para o aprofundamento posterior sobre avaliação e comparação conceitual entre essas duas abordagens.

Políticas públicas: análise e avaliação

A compreensão das políticas públicas exige uma análise que considere sua complexidade, suas múltiplas etapas e a diversidade de atores envolvidos na definição de prioridades coletivas. Trata-se de um campo que reúne instrumentos, processos e abordagens destinados a orientar a ação do Estado diante das demandas sociais, articulando conceituação,

modelos explicativos e formas de análise e avaliação capazes de revelar tanto a lógica de sua formulação quanto os resultados produzidos na prática governamental.

O campo das políticas públicas compreende ações, diretrizes e decisões formuladas pelo Estado para responder a demandas sociais. Rua (2015) as define como um fluxo de decisões interdependentes que orientam a atuação governamental, enquanto Souza (2006) destaca sua complexidade, envolvendo múltiplos atores, recursos e arenas de poder. A origem desse campo remonta à primeira metade do século XX, especialmente com o movimento do *Policy Analysis* nos Estados Unidos e com o pragmatismo de Lasswell (1951). No Brasil, sua consolidação ocorre após a redemocratização, marcada pelo fortalecimento da burocracia estatal e pela institucionalização de políticas sociais (Farah, 2011).

A aplicação das políticas se expressa nos processos de formulação, implementação e avaliação, cujas fases vão da identificação de problemas à análise de resultados e demandam articulação intersetorial e multiescalar. (Heidemann; Salm, 2014). Entre os modelos clássicos destacam-se o Modelo do Ciclo de Políticas Públicas. (Lasswell, 1951; Howlett; Ramesh; Perl, 2013), o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, o Modelo do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones, discutido por Secchi (2016), e o Modelo Institucional e Incrementalista de Lindblom (1959), difundido no Brasil por Rua (2015).

O ciclo de políticas públicas é tradicionalmente dividido em cinco etapas: agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. Cada fase possui um momento específico no processo político-administrativo. A fase de agenda ocorre no início do ciclo, quando problemas sociais e demandas da população são identificados e priorizados pelo governo. Essa etapa é marcada pela interação entre interesses políticos, pressão de grupos organizados, mídia e opinião pública. (Dye, 2014; Bardach, 2016).

Na fase de formulação, que ocorre imediatamente após a definição de prioridades, o objetivo é estruturar soluções viáveis para os problemas identificados. Este momento envolve a construção de objetivos, definição de instrumentos de política, estimativa de recursos necessários e antecipação de impactos possíveis. Secchi (2016) destaca que a formulação deve articular dados técnicos e análises prospectivas para subsidiar decisões futuras de maneira consistente e eficiente.

O momento da decisão se dá logo após a formulação, quando autoridades competentes escolhem entre as alternativas propostas. Bardach

(2016) aponta que essa etapa requer critérios claros de eficácia, eficiência, equidade e viabilidade política, apoiando-se em métodos como análise custo-benefício, análise multicritério e simulações prospectivas. A decisão envolve a negociação entre atores políticos, técnicos e representantes da sociedade civil, buscando maximizar resultados positivos e reduzir riscos.

A implementação acontece após a decisão e constitui o momento em que a política deixa de ser apenas um plano e passa a ser executada. Rua (2015) observa que essa fase exige coordenação institucional, alocação de recursos, definição de responsabilidades e acompanhamento do progresso. É nesse momento que surgem desafios práticos, resistências e conflitos entre atores, tornando essencial a gestão orientada à aprendizagem e à adaptação contínua.

Por fim, a avaliação, prioriza a compreensão das fases que envolvem diagnóstico, formulação, decisão e implementação. Essas etapas representam o núcleo operacional do ciclo, permitindo que o analista compreenda o momento exato em que cada ação ocorre, desde a identificação do problema até a execução da política.

A compreensão das políticas públicas mostra que elas são processos complexos, que envolvem vários atores, interesses e etapas, desde a definição de problemas até a avaliação dos resultados. Assim, a efetividade das ações governamentais só é alcançada quando há planejamento adequado, execução coordenada e avaliação contínua, permitindo que o Estado aprimore suas intervenções e responda de forma às necessidades da sociedade. O estudo segue apresentando o entendimento sobre a análise de políticas públicas.

Análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas consolidou-se no Brasil como um campo essencial para compreender a ação governamental, orientar decisões e estruturar intervenções voltadas ao enfrentamento de problemas coletivos. Trata-se de uma atividade que articula investigação, interpretação e formulação de propostas, integrando conhecimentos de diversas disciplinas. Por possuir forte caráter aplicado, a análise tem como objetivo oferecer bases sólidas para decisões mais racionais e transparentes. Assim, compreender seus conceitos, propósitos e métodos é indispensável para qualificar a formulação e o planejamento de políticas públicas.

Sua finalidade principal é subsidiar decisões mais racionais, eficazes e transparentes, fornecendo informações sistematizadas sobre problemas, alternativas e impactos das políticas. (Secchi, 2016). Trata-se de um processo que articula investigação, interpretação e formulação de propostas, integrando conhecimentos de diversas disciplinas e permitindo que gestores e formuladores de políticas possam planejar intervenções com base em evidências confiáveis (Rua, 2015).

Os estudos de análise podem assumir diferentes enfoques, dependendo dos objetivos e da etapa do ciclo de políticas públicas em que são aplicados. Entre os tipos mais comuns destacam-se a análise de diagnóstico, voltada à compreensão de problemas públicos; a análise prospectiva ou de cenários, que antecipa impactos e riscos de diferentes alternativas; e a análise comparativa de políticas, que examina custos, benefícios e viabilidade de soluções possíveis (Bardach, 2016; Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Essas análises podem ser encomendadas por órgãos governamentais, agências reguladoras, legislativos ou organizações internacionais que demandam subsídios técnicos para formulação, revisão ou avaliação de políticas públicas (Frey, 1996).

A execução dos estudos de análise geralmente envolve pesquisadores, consultores e equipes técnicas especializadas, que aplicam métodos quantitativos, qualitativos ou mistos para produzir conhecimento rigoroso e útil para a tomada de decisão (Secchi, 2016). Nesse processo, o analista atua como mediador entre evidências, contexto institucional e escolhas políticas, garantindo que os resultados da análise sejam claros, fundamentados e aplicáveis, fortalecendo o planejamento estratégico e a capacidade de gestão do Estado (Rua, 2015; Bardach, 2016).

A análise de políticas públicas não se limita à descrição de fatos, mas visa orientar decisões e aumentar a efetividade, eficiência e legitimidade das ações governamentais, fornecendo subsídios para a formulação, implementação e aprimoramento de políticas. Na sequência, o texto segue com o estudo dos métodos e abordagens da análise de políticas públicas, detalhando as técnicas, procedimentos e instrumentos utilizados para produzir informações confiáveis e relevantes que apoiem o processo decisório.

Métodos e abordagens da análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas demanda um conjunto diversificado de métodos e ferramentas capazes de organizar informações, interpretar dinâmicas sociais e orientar decisões estratégicas. Para além dos métodos quantitativos e qualitativos tradicionais, cresce a utilização de técnicas de análise textual que permitem compreender discursos, identificar padrões linguísticos, mapear narrativas e revelar conflitos e consensos presentes nos documentos oficiais, legislações, mídias e manifestações de atores políticos. Essas técnicas têm sido incorporadas ao campo devido ao aumento da disponibilidade de dados textuais e à consolidação das abordagens interpretativas no estudo das políticas públicas.

Entre as técnicas mais empregadas, destaca-se a Análise de Conteúdo, sistematizada por Bardin (2011), que oferece procedimentos para examinar comunicações de maneira objetiva e replicável. Bardin (2011) indica que esse método permite identificar categorias temáticas, frequências lexicais, posições argumentativas e tendências discursivas, possibilitando ao analista interpretar significados, intenções e valores subjacentes a documentos, discursos ou debates parlamentares. Essa ferramenta é amplamente empregada no estudo da formação da agenda, na análise de discursos governamentais e na compreensão das interações entre mídia e políticas públicas.

Outra ferramenta relevante é a Análise do Discurso, associada a autores como Fairclough (2003), que compreende o discurso como prática social e enfatiza relações de poder, ideologias e estruturas linguísticas. No campo das políticas públicas, a análise do discurso permite examinar como determinadas narrativas moldam o entendimento de problemas, legitimam soluções e influenciam o processo decisório. Como destacam Howlett, Ramesh e Perl (2013), a forma como problemas são definidos discursivamente impacta diretamente a escolha de instrumentos e prioridades governamentais.

Além dessas abordagens, a incorporação de métodos automatizados de análise textual tem se expandido, especialmente com o avanço das tecnologias de mineração de texto (*text mining*) e processamento de linguagem natural. Autores como Grimmer e Stewart (2013) apresentam o uso de modelos computacionais para identificar tópicos, detectar padrões retóricos e analisar grandes bases de dados textuais, como leis, pareceres técnicos, manifestações públicas e materiais de mídia. Essas ferramentas

augmentam a capacidade de síntese e permitem análises em grande escala, complementando abordagens qualitativas tradicionais. No Brasil, estudos de políticas públicas têm adotado softwares como IRaMuTeQ, NVivo, SPSS, e Atlas.ti para organizar dados, gerar nuvens de palavras, realizar análises lexicais e estruturar categorias temáticas.

Essas técnicas textuais se articulam às demais ferramentas já consolidadas na área. Métodos quantitativos continuam essenciais para mensurar impactos, estimar custos e modelar cenários (Secchi, 2014), enquanto métodos qualitativos aprofundam a compreensão dos contextos sociais, das percepções dos atores e das práticas institucionais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). As ferramentas como a Análise Custo-Benefício (ACB), central na comparação de alternativas (Bardach, 2016), e a análise multicritério, destacada por Frey (1996), permanecem indispensáveis na avaliação de *trade-offs* e na ponderação entre critérios diversos.

A integração de ferramentas textuais amplia significativamente a capacidade analítica do pesquisador. Ao incorporar análises de discurso, conteúdo e mineração de texto, o analista consegue mapear como problemas públicos são construídos, como alternativas são discursivamente legitimadas e de que forma diferentes atores moldam o debate político. Essas abordagens enriquecem a compreensão das relações de poder e das estruturas cognitivas e simbólicas que orientam a ação estatal. Rua (2015) ressalta que o entendimento das narrativas políticas é fundamental para interpretar agendas governamentais e processos decisórios.

Assim, a combinação de métodos quantitativos, qualitativos e textuais, aliada a ferramentas como ACB, análise multicritério, modelagem e estudos prospectivos, permite análises mais abrangentes e profundas, capazes de capturar tanto os elementos mensuráveis quanto os simbólicos das políticas públicas. O uso articulado dessas ferramentas torna a análise mais robusta, apoiando decisões estratégicas mais informadas e fortalecendo a capacidade do Estado de responder com eficácia às demandas sociais. Na sequência do estudo são apresentados os aspectos conceituais de avaliação de políticas públicas

Avaliação de políticas públicas: perspectivas conceituais

A compreensão das políticas públicas requer não apenas a análise de sua formulação e implementação, mas também a investigação sistemática de seus resultados, impactos e condições de funcionamento. Nesse

contexto, a avaliação emerge como uma ferramenta fundamental para subsidiar a gestão pública, fortalecer a *accountability* e orientar decisões governamentais baseadas em evidências.

Conforme Secchi (2016), ela permite identificar barreiras institucionais, mecanismos de coordenação e relações entre atores estatais e não estatais, esclarecendo fatores que influenciam a execução das políticas e estimulando a aprendizagem organizacional. Bardach (2016) acrescenta que variáveis econômicas, sociais e políticas podem alterar os efeitos esperados das intervenções, exigindo avaliações sensíveis ao contexto, como recomendado por organismos internacionais (OCDE, 2015).

No campo estratégico, a avaliação fornece informações que vão além da mensuração de resultados, apoiando escolhas mais adequadas em ambientes complexos e incertos (Frey, 1996). Também contribui para o aperfeiçoamento institucional ao revelar insuficiências normativas e procedimentais, possibilitando ajustes e maior resiliência às mudanças sociais e políticas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Ao integrar critérios como eficiência, equidade, legitimidade e relevância, amplia a qualidade das decisões e reforça a legitimidade democrática, especialmente em políticas que envolvem múltiplos grupos de interesse (Kingdon, 2003).

A avaliação também desempenha função decisiva na identificação do momento adequado para encerrar, reformular ou substituir políticas, ao oferecer evidências sobre sua efetividade, relevância e viabilidade (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Mudanças políticas, redefinição de problemas ou surgimento de alternativas mais eficazes podem tornar políticas obsoletas, justificando ajustes ou descontinuidade (Kingdon, 2003). Nesse contexto, avaliações sistemáticas auxiliam gestores na racionalização dos recursos públicos e na formulação de intervenções mais eficientes (Secchi, 2016). Assim, a avaliação deve ser entendida como atividade multifuncional que combina análise, diagnóstico, orientação estratégica e aprimoramento institucional, contribuindo para políticas mais eficazes, legítimas e alinhadas às demandas sociais, componente essencial da governança contemporânea.

A avaliação de políticas públicas desempenha um papel estratégico na tomada de decisão e no aprimoramento das ações governamentais. Nesse sentido, a avaliação se distingue de outras formas de controle ou auditoria, por seu caráter analítico e interpretativo, capaz de informar gestores, legisladores e sociedade sobre a adequação e a pertinência das políticas públicas. A avaliação constitui um instrumento essencial para compreender resultados, processos e contextos que influenciam a ação governamental.

Fundamenta-se em concepções clássicas do campo das políticas públicas, como o ciclo proposto por Lasswell (1951), que introduz a avaliação como etapa indispensável ao aperfeiçoamento da ação estatal, e na concepção sistêmica de Easton (1965), na qual as políticas são respostas a demandas sociais cujo desempenho deve retroalimentar o próprio sistema político.

Além disso, assume caráter obrigatório em diversas políticas financiadas por organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que exigem avaliações *ex ante*, intermediárias e *ex post* para assegurar transparência, eficiência e *accountability* na aplicação de recursos (Banco Mundial, 2010; BID, 2014; OCDE, 2015). Ao integrar diferentes perspectivas e critérios, a avaliação contribui para o aperfeiçoamento das políticas, orienta decisões futuras e fortalece a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais.

Um dos aspectos centrais da avaliação é a sua função normativa e de orientação política, permitindo não apenas verificar a aplicação de recursos, mas também analisar se a política atende aos valores sociais e às prioridades definidas pelo governo, (Sabatier, 2007). Por meio de métodos estruturados, ela contribui para que decisões futuras sejam mais embasadas e coerentes, evitando repetições de erros passados e promovendo maior alinhamento entre intenção e prática governamental.

A avaliação também atua como instrumento de aprendizagem organizacional, favorecendo a reflexão sobre processos internos de gestão, capacidades institucionais e interações entre diferentes atores (Patton, 2008). Ao identificar fatores que favorecem ou dificultam a implementação, fornece informações estratégicas para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da capacidade estatal, especialmente em contextos de complexidade e múltiplos interesses.

Outro ponto relevante é o papel da avaliação na legitimação das políticas públicas, uma vez que a transparência nos critérios e procedimentos adotados fortalece a confiança da sociedade nas instituições governamentais (Dye, 2014). A disponibilização de informações claras sobre a execução das políticas permite que cidadãos, mídia e organizações da sociedade civil participem de forma mais efetiva, promovendo *accountability* e fomentando a cidadania.

Além disso, a avaliação pode servir como mecanismo de inovação, ao revelar lacunas, limitações ou oportunidades de melhoria que não haviam sido identificadas na fase de análise ou formulação (Secchi, 2016). Dessa

forma, a atividade avaliativa contribui para o aprimoramento contínuo das políticas, estimulando ajustes e mudanças que tornam as ações públicas mais eficientes e adaptadas às necessidades sociais.

A avaliação de políticas públicas vai muito além da simples mensuração de resultados, funcionando como ferramenta de reflexão estratégica, aprendizagem institucional, legitimação e inovação. Ao integrar elementos técnicos, políticos e sociais, permite que os gestores públicos aprimorem decisões, interrompam ou finalizem políticas públicas. O estudo segue pesquisando sobre os métodos de abordagens em avaliação de políticas públicas.

Métodos e abordagens em avaliação de políticas públicas

A escolha do método em avaliação de políticas públicas é determinante para a validade e utilidade dos resultados obtidos. Diferentes abordagens permitem analisar aspectos distintos das políticas, como processos, impactos e contextos institucionais, e devem ser selecionadas com base nos objetivos da avaliação e na natureza da intervenção. A escolha metodológica também depende da questão de pesquisa que guia a avaliação. A integração entre métodos fortalece a validade externa e interna da avaliação, permitindo uma análise mais completa e confiável.

Compreender as potencialidades de cada método, bem como as técnicas de amostragem e ferramentas de análise, é essencial para subsidiar decisões mais precisas e fundamentadas. Entre os tipos de amostragem mais utilizados estão a aleatória simples, estratificada, por conglomerado e por quotas, que permitem selecionar grupos representativos da população-alvo; a definição do tamanho da amostra e a margem de erro, geralmente entre 3% e 5%, são fundamentais para garantir confiabilidade estatística (Bardach, 2016; Secchi, 2016).

As abordagens quantitativas se caracterizam pela mensuração numérica de fenômenos, análise estatística e capacidade de generalização dos resultados. Entre os métodos mais utilizados estão os experimentos controlados, nos quais grupos são randomicamente atribuídos a receber ou não uma intervenção, permitindo avaliar causalidade de forma rigorosa, e os quase-experimentos, que comparam grupos não aleatoriamente designados, mas com técnicas de controle para minimizar vieses. (Bardach, 2016). Pesquisas de painel, séries temporais e regressões multivariadas

também são exemplos de métodos quantitativos empregados para mensurar impactos e avaliar eficiência de políticas.

Para análise de dados quantitativos, softwares como SPSS, STATA, R e Excel são amplamente utilizados, oferecendo recursos para estatísticas descritivas, inferenciais e modelagem econométrica (Frey, 1996). Esses programas permitem tratar grandes volumes de dados, realizar simulações, calcular intervalos de confiança e avaliar significância estatística, o que é essencial para decisões baseadas em evidências confiáveis. A escolha do software e da técnica estatística deve considerar a complexidade da política, o tipo de dado disponível e a capacidade técnica da equipe avaliadora.

As abordagens qualitativas concentram-se na compreensão profunda de contextos, processos e significados das políticas. Técnicas como entrevistas semiestruturadas, grupos focais e análise documental permitem explorar a percepção de atores-chave, relações institucionais, barreiras de implementação e fatores culturais que influenciam o funcionamento das políticas (Secchi, 2016). Softwares como NVivo, ATLAS.ti e MAXQDA auxiliam na organização e análise de dados qualitativos, permitindo codificação sistemática, identificação de padrões e integração com dados quantitativos. A triangulação de métodos, combinando dados quantitativos e qualitativos, aumenta a robustez da avaliação, reduz vieses e amplia a compreensão sobre impactos e processos (Frey, 1996).

As abordagens quantitativas se caracterizam pela mensuração numérica de fenômenos, análise estatística e capacidade de generalização dos resultados. Entre os métodos mais utilizados estão os experimentos controlados, nos quais grupos são randomicamente atribuídos a receber ou não uma intervenção, permitindo avaliar causalidade de forma rigorosa, e os quasi-experimentos, que comparam grupos não aleatoriamente designados, mas com técnicas de controle para minimizar vieses (Bardach, 2016). Pesquisas de painel, séries temporais e regressões multivariadas também são exemplos de métodos quantitativos empregados para mensurar impactos e avaliar eficiência de políticas.

Os métodos mistos vão além da simples combinação de técnicas, integrando abordagens de forma planejada e conceitualmente coerente. Essa integração pode ser sequencial, quando dados qualitativos ajudam a interpretar resultados quantitativos ou vice-versa, ou simultânea, quando ambos os tipos de dados são coletados e analisados em paralelo (Bardach, 2016). A aplicação de métodos mistos é especialmente relevante em políticas complexas, como programas sociais de grande escala, em que

efeitos indiretos, interações institucionais e variáveis contextuais exigem múltiplas perspectivas de análise.

Os métodos quantitativos, qualitativos e mistos oferecem ferramentas complementares para avaliar políticas públicas. A compreensão detalhada de cada técnica, suas potencialidades e limitações, e a integração adequada entre elas proporcionam uma avaliação mais sólida, abrangente e útil para a tomada de decisão e aprimoramento institucional. A adoção de métodos rigorosos e integrados fortalece a credibilidade das avaliações e contribui para políticas públicas mais eficazes, adaptativas e transparentes.

Diferenças entre análise e avaliação

A compreensão das diferenças entre análise e avaliação de políticas públicas é fundamental para conduzir processos decisórios com maior rigor e efetividade. Embora frequentemente mencionadas de forma conjunta, essas duas práticas cumprem funções distintas dentro do ciclo de políticas, atuando em momentos diferentes, com objetivos específicos e exigências metodológicas próprias. Distinguir claramente análise e avaliação não apenas aprimora a qualidade da formulação e da implementação de políticas, como também fortalece a transparência, o aprendizado institucional e a capacidade do Estado de responder de maneira eficiente às demandas sociais.

A distinção entre análise e avaliação de políticas públicas é central para os estudos de gestão governamental, uma vez que cada abordagem cumpre funções específicas e complementares dentro do ciclo das políticas. Conforme observa Bardach (2016), a análise de políticas caracteriza-se por sua natureza prospectiva, sendo desenvolvida predominantemente antes da implementação das intervenções públicas. Seu foco recai sobre a definição clara do problema, a identificação de alternativas possíveis, a projeção de cenários futuros e a orientação da tomada de decisão. Trata-se de um processo essencialmente exploratório e orientador, que busca reduzir incertezas e oferecer subsídios estratégicos para formuladores de políticas. A temporalidade antecipatória da análise condiciona, portanto, o tipo de dados e métodos utilizados, que tendem a ser baseados em projeções, modelos, simulações, análises documentais e comparações teóricas.

Por outro lado, a avaliação de políticas públicas, segundo Secchi (2016), possui natureza retrospectiva ou concomitante à execução da política. Seu propósito é mensurar o desempenho real, analisando se os

objetivos planejados foram alcançados e identificando os impactos efetivos, esperados ou não, decorrentes da intervenção estatal. A avaliação envolve julgamentos acerca de eficácia, eficiência e relevância, como destaca Weiss (1998), e exige uma base empírica mais robusta, com coleta de dados estruturada, uso de indicadores, séries históricas e, quando possível, métodos contrafactuais capazes de estimar causalidade. Assim, enquanto a análise oferece orientações para decisões futuras, a avaliação fornece aprendizado e *accountability* sobre políticas já implementadas.

Essa diferença também aparece na abrangência e no custo de cada atividade. A análise costuma demandar menor volume de dados e mobilizar menos recursos orçamentários, por depender principalmente de horas técnicas de analistas e de estudos exploratórios com base em evidências já disponíveis. Já a avaliação tende a ser mais onerosa e complexa, requerendo equipes multidisciplinares, trabalho de campo, coleta e tratamento de dados primários, além de técnicas de análise quantitativa e qualitativa de maior rigor. Como aponta Weiss (1998), avaliações robustas frequentemente demandam tempo prolongado e investimentos significativos, especialmente quando se busca medir impactos de longo prazo.

No caso das avaliações, Weiss (1998) observa que elas são frequentemente contratadas por governos interessados em aperfeiçoar programas em andamento, bem como por órgãos de controle, incluindo tribunais de contas e unidades de auditoria interna. Rossi, Lipsey e Freeman (2004) acrescentam que agências de fomento e organismos internacionais também demandam avaliações como forma de garantir *accountability* e monitorar o uso de recursos. A execução, de acordo com esses autores, costuma ser realizada por avaliadores profissionais, centros de pesquisa, equipes multidisciplinares, instituições independentes e órgãos de auditoria especializados em mensuração de desempenho.

Apesar de suas contribuições, ambos os tipos de estudo possuem limitações. A análise, por ser prospectiva, enfrenta maior incerteza e depende de estimativas que podem não se confirmar no contexto real da política. Além disso, as escolhas teóricas e normativas dos analistas podem influenciar excessivamente os resultados. Já a avaliação pode ser limitada pela falta de dados adequados, pela dificuldade de estabelecer relações causais entre política e efeitos observados, por resistências políticas a resultados desfavoráveis e pelo alto custo envolvido em estudos rigorosos. Bardach (2016) observa que tais limitações não invalidam o valor da análise, assim como Secchi (2016) argumenta que as avaliações continuam

sendo essenciais para o aperfeiçoamento institucional, mesmo quando encontram obstáculos metodológicos.

No conjunto, análise e avaliação são práticas distintas, porém interdependentes. A análise contribui para a construção de políticas mais bem desenhadas, reduzindo improvisações e direcionando a ação pública com maior racionalidade. A avaliação, por sua vez, proporciona aprendizado institucional, transparência e capacidade de correção de rumos. Como demonstram Bardach (2016), Secchi (2016) e Weiss (1998), a efetividade das políticas públicas depende da articulação adequada entre essas duas dimensões: uma voltada ao futuro e à orientação das decisões; outra dedicada ao julgamento fundamentado do que já foi feito. A compreensão clara dessas diferenças e complementaridades é indispensável para melhorar a qualidade das políticas públicas, sua legitimidade e sua capacidade de responder às demandas sociais.

A distinção entre análise e avaliação de políticas públicas revela-se essencial para o fortalecimento da gestão pública, pois cada uma cumpre funções próprias dentro do ciclo das políticas. A análise orienta decisões futuras e contribui para a construção de intervenções mais bem desenhadas, enquanto a avaliação permite compreender resultados, corrigir rumos e promover transparência. Juntas, essas práticas fornecem bases sólidas para decisões mais informadas, políticas mais eficazes e um Estado mais responsivo às necessidades sociais. Compreender suas diferenças e complementaridades é, portanto, imprescindível para o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Implicações práticas da distinção entre análise e avaliação de políticas públicas

A distinção clara entre análise e avaliação de políticas públicas não é apenas conceitual; ela possui implicações práticas significativas para a gestão governamental e a qualidade das decisões públicas. Quando gestores e pesquisadores compreendem adequadamente as fronteiras entre essas atividades, é possível aumentar a precisão das recomendações, otimizar recursos e fortalecer a capacidade institucional de formular e implementar políticas eficazes.

Uma das principais consequências para a qualidade da decisão pública reside na adequação do uso da informação. A análise fornece dados e projeções para escolhas futuras, permitindo que decisões estratégicas

sejam fundamentadas em cenários plausíveis e alternativas comparadas (Bardach, 2016). Confundir análise com avaliação pode levar à utilização de evidências retrospectivas para decisões prospectivas, aumentando o risco de escolhas inadequadas ou descontextualizadas.

O impacto na credibilidade das evidências produzidas também é relevante. Evidências derivadas de análise prospectiva têm natureza diferente das evidências de avaliação *ex-post*. Ao misturar os conceitos ou métodos, gestores podem questionar a validade dos resultados apresentados, prejudicando a confiança em estudos técnicos e comprometendo a legitimidade das recomendações (Secchi, 2016). Uma distinção clara permite que cada tipo de evidência seja interpretado de acordo com seu propósito e limitações.

Existem riscos metodológicos significativos quando análise e avaliação são confundidas. Técnicas prospectivas podem ser erroneamente aplicadas para aferir resultados, enquanto métodos empíricos podem ser usados para prever alternativas futuras. Esses erros comprometem a validade interna e externa dos estudos, geram conclusões equivocadas e dificultam a replicabilidade de análises e avaliações (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Além disso, a confusão entre os termos pode gerar problemas na alocação de recursos. A realização de avaliações quando o objetivo é analisar alternativas pode resultar em coleta de dados inadequada, desperdício de tempo e custo elevado sem retorno efetivo. Da mesma forma, análises prospectivas aplicadas como avaliações *ex-post* podem gerar relatórios pouco informativos sobre desempenho real (Frey, 1996).

A distinção também influencia a *accountability* e a transparência na gestão pública. Quando análise e avaliação são corretamente diferenciadas, é possível apresentar à sociedade, legisladores e órgãos de controle informações consistentes sobre decisões tomadas e resultados alcançados, fortalecendo a credibilidade das políticas e o aprendizado institucional (Kingdon, 2003). Esse alinhamento é fundamental para a legitimidade das ações governamentais.

Compreender e respeitar a fronteira entre análise e avaliação é essencial para garantir a qualidade das decisões públicas, a confiabilidade das evidências e a eficácia institucional. A aplicação inadequada de métodos ou a confusão entre os conceitos pode comprometer decisões estratégicas, reduzir a confiança nos estudos e gerar desperdício de recursos, enquanto a distinção clara fortalece a gestão e contribui para políticas públicas mais efetivas e socialmente legítimas.

A nomeação inadequada de estudos em políticas públicas constitui um problema recorrente que compromete a clareza conceitual e a utilidade prática das análises e avaliações. Frequentemente, trabalhos que realizam análises prospectivas são incorretamente apresentados como avaliações, gerando confusão metodológica e dificultando a interpretação dos resultados (Dye, 2014). Reconhecer essa tendência é fundamental para fortalecer a precisão científica e a credibilidade dos estudos produzidos no campo das políticas públicas.

Exemplos típicos da confusão conceitual incluem relatórios de pré-avaliação de programas, que analisam alternativas políticas ou cenários antes da implementação, mas que são apresentados como avaliações completas de desempenho. Outro caso comum é o uso do termo “avaliação de políticas” para referir-se a análises de viabilidade ou de custo-benefício, sem qualquer medição concreta dos efeitos do programa (Secchi, 2016). Esses equívocos dificultam a comparação entre estudos e prejudicam a consistência das decisões públicas.

A origem do erro pode ser associada à pressão por resultados e à demanda por legitimidade institucional. Instituições frequentemente preferem denominar qualquer estudo como “avaliação” para conferir maior peso político e técnico ao documento, mesmo que o trabalho tenha natureza exclusivamente analítica (Frey, 1996). Esse uso equivocado pode criar expectativas irreais sobre a função do estudo e reduzir a utilidade prática das recomendações.

Para evitar confusões, autores clássicos sugerem critérios práticos de diferenciação e nomeação correta. Primeiramente, deve-se identificar a temporalidade do estudo: análises são prospectivas, enquanto avaliações são retrospectivas. Em segundo lugar, é necessário definir o objetivo principal: orientar decisões futuras ou julgar desempenho e impactos. Finalmente, deve-se considerar a unidade de análise: alternativas políticas ou programas implementados (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Outro critério útil envolve a metodologia predominante. Estudos analíticos tendem a empregar simulações, cenários e modelagem prospectiva, enquanto avaliações utilizam dados empíricos, indicadores de desempenho e métodos de aferição de impactos. Manter consistência entre o nome do estudo e sua abordagem metodológica aumenta a credibilidade científica e facilita a interpretação pelos gestores e pela sociedade (Kingdon, 2003).

O erro de nomeação é um problema recorrente que compromete a clareza conceitual e a confiabilidade das políticas públicas. Diferenciar

corretamente análise de avaliação, considerando temporalidade, objetivos, unidades de análise e métodos, é essencial para garantir que os estudos cumpram suas funções, subsidiem decisões adequadas e fortaleçam a legitimidade das políticas. A adoção desses critérios contribui para maior rigor técnico e compreensão das evidências produzidas.

Conclusão

O presente estudo aborda o campo das políticas públicas, com ênfase nas diferenças conceituais, metodológicas e operacionais entre análise e avaliação. O trabalho busca compreender como a distinção entre análise prospectiva e avaliação retrospectiva orienta gestores, pesquisadores e formuladores de políticas, contribuindo para a efetividade, a transparência e a credibilidade das ações públicas.

São analisadas as implicações práticas da confusão entre esses dois tipos de estudo, evidenciando os riscos metodológicos, a perda de credibilidade das evidências e o possível mau uso de recursos quando gestores não diferenciam claramente análise e avaliação. Examinam-se também os equívocos de nomeação de estudos, muitas vezes motivados por pressões institucionais, e seus efeitos sobre a interpretabilidade dos resultados e a responsabilização governamental. A partir dessa discussão, reforça-se a importância de critérios de distinção baseados na temporalidade, nos objetivos e nas unidades de análise.

Com base no percurso teórico e analítico desenvolvido, o estudo cumpre seu objetivo, que é analisar criticamente as diferenças entre análise e avaliação de políticas públicas, mostrando como essas distinções estruturam o processo decisório e influenciam diretamente a eficiência da gestão pública. A pesquisa também responde à pergunta de pesquisa: as principais diferenças entre análise e avaliação de políticas públicas residem em suas temporalidades, propósitos, métodos e unidades de análise, e a confusão entre esses conceitos pode resultar em decisões inadequadas, perda de credibilidade institucional, inconsistências metodológicas e desperdício de recursos.

Chega-se ao entendimento, de que a clareza conceitual entre análise e avaliação é indispensável para o fortalecimento da gestão pública e para a produção de evidências confiáveis. A análise, por sua natureza antecipatória, orienta escolhas futuras e reduz incertezas; a avaliação, por sua vez, julga o desempenho real das políticas, fornece aprendizado institucional e

reforça a *accountability*. A distinção adequada entre essas práticas contribui para decisões mais informadas, maior rigor metodológico e políticas públicas mais eficazes e socialmente legítimas. Dessa forma, o estudo reafirma a necessidade de precisão conceitual, uso adequado de métodos e transparência na nomeação dos estudos como pilares fundamentais para o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado federativo. São Paulo: Fapesp, 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Diretrizes para avaliação de projetos**. Washington, D.C.: BID, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Elaboração e implementação de avaliações de impacto**. Washington, D.C.: World Bank, 2010.

BARDACH, E. **Um guia prático para análise de políticas públicas**: o caminho das oito etapas. Tradução de Maria Cristina Holzmann. São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

FAIRCLOUGH, Norman. **Analysing discourse**: textual analysis for social research. London: Routledge, 2003.

CAPELLA, Ana Claudia. **O processo de agenda-setting**: a formação da agenda governamental no Brasil. Brasília: ENAP, 2016.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2018.

DRAIBE, Sônia. **Avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: USP, 2001.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 14. ed. Boston: Pearson, 2014.

EASTON, D. **A systems analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. In: FARAH, M. F. S.; COSTA, M. M. (org.). **Administração pública no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2011.

FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 211–230, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/...> Acesso em: nov. 2025.

GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: UNB, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Nova York: Longman, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. (org.). **The policy sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, Charles. The science of “muddling through”. **Public administration review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios para a avaliação da assistência ao desenvolvimento**. Paris: OCDE, 2015.

PATTON, M. Q. **Avaliação de programas e políticas públicas**: teoria e prática. Porto Alegre: Artmed, 2008.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation**: a systematic approach. 7. ed. Thousand Oaks: Sage, 2004.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2015.

SABATIER, P. A. **Teoria da política pública**: uma abordagem em múltiplos níveis. Tradução de Carlos Henrique G. da Silva. São Paulo: Cengage

ge Learning, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

WEISS, C. H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. (Ed.). **Handbook of practical program evaluation**. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

A AUTOAVALIAÇÃO COMO FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Letiane Peccin Ristow
Sandra Vidal Nogueira
Micheli do Santos Waldow

Introdução

A avaliação permite aos gestores identificar pontos fortes, fragilidades e oportunidades de melhoria das suas ações ou de determinadas políticas públicas. Dessa forma, contribui não apenas para a correção de rumos, mas também para o aumento da legitimidade e da confiança nas instituições públicas.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES surgiu da necessidade de estabelecer um sistema de avaliação das instituições de ensino superior com função avaliativa e regulatória. Assim, a avaliação interna e externa de uma instituição, permite verificar a efetividade acadêmica e social desta, a partir de seus resultados.

A avaliação interna constitui-se na autoavaliação nas instituições federais de ensino superior e são importantes ferramentas para sistematização das informações, possibilitando a análise das atividades de ensino, pesquisa, extensão, cultura e de gestão. Para além disso, cabe ressaltar a importância deste processo, pelas suas características formativas, de controle e regulação. Os autores Verhine e Freitas (2012) ressaltam que a autoavaliação institucional tem como pressuposto que a participação de toda a comunidade acadêmica fortalece a instituição, na medida em que havendo necessidade de mudanças e transformações, há maior efetivação e/ou aceitação se os atores sociais sentirem-se ouvidos e envolvidos.

Este trabalho tem como tema a avaliação de uma política pública no âmbito da educação, onde realizou-se uma análise na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Observa-se que a UFFS vem sendo foco de estudo de diversos trabalhos acadêmicos, porém há carência de estudos

sobre seu processo de autoavaliação que abre caminhos para a melhoria da qualidade acadêmica e administrativa. A autoavaliação vem sendo realizada desde sua criação e possui um arcabouço de informações geradas ao longo de seus quinze anos, capazes de fornecer subsídios para análise e para o seu próprio planejamento institucional. De acordo com o Relato Institucional de 2024 da CPA/UFS, a Comissão Própria de Autoavaliação – CPA, encaminha aos setores responsáveis recomendações que ao passarem pela análise crítica de sua pertinência e possibilidade são incluídas em seus planos de ação de melhorias para o ano seguinte (UFS, 2025). Sendo assim, a pergunta que norteia o estudo é: o processo de autoavaliação da UFS configura-se como uma ferramenta de avaliação de uma política pública?

Para a resposta do problema apresentado, o objetivo geral que norteia o desenvolvimento deste trabalho é analisar a autoavaliação institucional da Universidade Federal da Fronteira Sul como um instrumento de avaliação da política pública analisando dados de um eixo temático em um determinado ano-base e a tomada de decisão dos dirigentes institucionais.

Avaliação de políticas públicas: considerações e formas de execução

As políticas públicas são a resposta dos governos para atender as demandas da sociedade ou solucionar problemas e podem abranger tanto leis e decretos quanto serviços oferecidos diretamente à população por meio de programas ou ações do governo. Ainda, por serem ferramentas de ação do governo, sua base deve estar na Constituição Federal (Queiroz, 2012).

As políticas sociais referem-se às ações determinantes do padrão de proteção social implementadas pelo Estado e voltam-se essencialmente à redistribuição de benefícios sociais para diminuir as desigualdades estruturais oriundas do desenvolvimento sociopolítico. São usualmente entendidas como políticas sociais, a educação, saúde, previdência, habitação, saneamento entre outras (Hofling, 2001).

As políticas públicas assumem seis estágios em seu desenvolvimento: delimitação da agenda; especificação das alternativas; análise das opções disponíveis; escolha das opções; execução da opção escolhida; avaliação dos resultados (Frey, 2000). Ao considerar este pressuposto, é possível analisar

a política em cada uma de suas fases, inclusive na sua avaliação em tempo real ou após sua execução (Lago; Rotta, 2023).

Na área da Educação, as políticas públicas são a efetivação do direito constitucional de acesso à esta. No âmbito do ensino superior, as políticas públicas do início do século XXI visaram ampliar o acesso à educação superior, inclusive com a criação de novas instituições no interior do país, entre elas a Universidade Federal da Fronteira Sul (Carvalho; Santos Júnior, 2020).

Ao tratar das fases da política, Frey (2000) ressalta que na fase de avaliação é possível identificar os seus impactos efetivos, onde “caso os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo” (p. 228). Desta forma, o autor considera a avaliação como imprescindível para a adaptação contínua necessária ao se tratar de políticas públicas.

A avaliação em políticas públicas não possui um conceito único, consensual entre autores, embora todos baseiem-se em termos como avaliação dos objetivos das políticas públicas e a efetividade de seus resultados. Garcia (2001) define avaliação como:

uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (p. 08).

A avaliação de políticas públicas deve proporcionar informações necessárias, relevantes e úteis para subsidiar de forma qualificada o processo de tomada de decisões pelos gestores públicos. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação atua como um mecanismo de melhoria contínua, fornecendo evidências concretas que orientam decisões mais eficazes, eficientes e transparentes, desta forma, a avaliação torna-se uma importante ferramenta para o aprimoramento das políticas e programas públicos.

O monitoramento contínuo das ações é imprescindível quando se trata do gerenciamento de políticas públicas. Tal monitoramento consiste em um conjunto de atividades articuladas voltadas para o registro, produção, organização, acompanhamento e avaliação das ações governamentais, funcionando como parte integrante de um sistema, que ao gerar informações sistemáticas e regulares, orienta a gestão e a tomada

de decisões, e também retroalimenta o próprio sistema, promovendo o aprimoramento contínuo das políticas públicas (Jannuzzi, 2013).

A avaliação nos sistemas educativos tem sido um importante instrumento utilizado pelos governos para embasar suas reformas (Verhine; Freitas, 2012). Trata-se de uma ferramenta importante na definição de estratégias das universidades e na melhoria dos aspectos relacionados ao ensino, pesquisa e a gestão, pois esta avaliação é construída de duas razões: uma destinada a resolver problemas imediatos como destinação de recursos, vagas nos cursos, gestão e hierarquia das instituições, e a outra, se incumbe a ser um mecanismo para compreender e melhorar o que constitui uma instituição, ou seja, sua missão (Dias Sobrinho; Ristoff, 2000).

O controle social executado de modo sistemático e orgânico nos processos decisivos da UFFS através da atuação direta das representações sociais contribui para um caráter popular e democrático a fim de oferecer ensino gratuito e de qualidade (Lima Filho, 2009).

Os autores Dias Sobrinho e Ristoff (2000) ressaltam que a avaliação da educação superior é um processo mais ético que técnico, pois trata-se de uma prática social de interesse da sociedade, por isso de interesse público. Assim, é importante o envolvimento de todos os segmentos da instituição, tanto nas etapas de preparação como nas etapas de execução e análise (Ribeiro, 2015).

Dourado (2010) destaca que a avaliação na área educacional deve ponderar condições sociopolíticas, culturais, legislação e o panorama em que as políticas se efetivam, considerando-se os limites metodológicos, teóricos e complexos constituídos no contexto educacional. Ribeiro (2015, p. 149) contribui argumentando que a avaliação pode ter sentido educativo na medida em que “pressupõe-se uma sucessão de procedimentos com vistas a alcançar um objetivo, que não pode ser claramente demarcado a priori, qual seja: o alcance de um nível de melhor qualidade possível”.

A finalidade da avaliação institucional pode ser de dois tipos: modelo educativo e modelo regulatório. O modelo educativo ou formativo tem a finalidade de aprimorar a qualidade do trabalho da instituição, baseia-se na análise qualitativa e vê a avaliação como um processo participativo e democrático, onde o envolvimento de todos é incentivado. Por sua vez, a avaliação do modelo regulatório, tem a finalidade de cumprir as regras para funcionamento para garantia da qualidade das instituições, tem como foco a análise quantitativa e é considerado tecnocrata e centralizador. Os dois modelos têm padrões pré-estabelecidos com orientação e procedimentos a

ser realizado para alcançar o objetivo, entretanto, a concepção filosófica e metodológica deles é o que os diferenciam. (Ribeiro, 2015).

Este autor evidencia ainda, que o modelo educativo geralmente é o utilizado em processos de autoavaliação, em que os resultados obtidos são utilizados para o desenvolvimento da instituição, supere suas dificuldades e aumente a qualidade de seu trabalho.

Ramos e Shabbach (2012) corroboram ao afirmar que a avaliação do tipo formativa volta-se para a análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação da política pública. Desta forma, esse tipo de avaliação não se limita a verificar resultados finais, mas foca na análise contínua do processo, permitindo uma leitura mais aprofundada das ações em curso, possibilitando ajustes, correções e aprimoramentos ainda durante a vigência da política. Portanto, a avaliação formativa cumpre mais que uma função diagnóstica, por assumir um papel pedagógico, colaborando para o aprendizado institucional e o aperfeiçoamento contínuo das políticas implementadas.

O sistema de avaliação da educação superior brasileiro

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES foi criado pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, visando a qualidade da educação no ensino superior através de instrumentos avaliativos que subsidiam os processos de regulação e supervisão institucional e de cursos (BRASIL, 2004). Em seu primeiro artigo, têm-se o objetivo deste sistema: assegurar um processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, ou seja, busca-se a qualidade da educação por meio da avaliação.

Os princípios do SINAES são: a) Educação é um direito social e dever do Estado; b) Valores sociais historicamente determinados; c) O Estado e a sociedade têm responsabilidade na Regulação e controle d) A avaliação é Prática social com objetivos educativos e) Respeito à identidade e diversidade institucionais em um sistema diversificado f) O princípio da globalidade g) O princípio da legitimidade h) O princípio da continuidade (SINAES, 2004).

Este sistema de avaliação caracteriza-se por duas funções principais, a regulatória e a avaliativa. A primeira visa assegurar que as instituições de ensino superior (IES) operem dentro dos padrões legais e de qualidade exigidos pelo Ministério da Educação (MEC). Essa dimensão envolve a

supervisão e fiscalização das instituições, bem como a tomada de decisões relativas à autorização para funcionamento de cursos, credenciamento e credenciamento de instituições, além de eventuais processos de transformação institucional. Por sua vez, a função avaliativa cumpre um papel mais formativo e reflexivo ao estar relacionada à missão institucional da educação superior, pois busca compreender e qualificar os processos pedagógicos, administrativos e científicos desenvolvidos pelas instituições. Por meio dessa função, são analisados aspectos como a organização didático-pedagógica, a atuação do corpo docente, a infraestrutura e o desempenho dos estudantes. O objetivo não é apenas diagnosticar eventuais falhas, mas, sobretudo, promover a melhoria contínua da qualidade da educação oferecida.

Assim, o SINAES constitui-se de acordo com Cavalcanti e Guerra (2020), como uma política pública estratégica e estruturante por possibilitar formação de qualidade aos cidadãos e que os tornem aptos a atuar, com excelência, em uma economia baseada no conhecimento. Nesse sentido, o sistema ao ser uma política pública de Estado, e não apenas de governo, o SINAES garante certa estabilidade e continuidade das diretrizes avaliativas, o que é essencial para que as instituições possam planejar melhorias e adequações de longo prazo.

O SINAES característico como sistema, possui um conjunto de avaliações realizadas com diferentes metodologias, aplicadas em determinados momentos, envolvendo diferentes atores institucionais é composto por eixos de avaliação: Avaliação Institucional Interna que ocorre no âmbito das próprias instituições de ensino superior, e a Avaliação Institucional Externa, a qual é realizada por Comissões de Especialistas, externos às instituições e designados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que verificam *in loco* as condições de ensino.

A avaliação do SINAES baseia-se em dois tipos, integração e participação. Na integração, a proposta inicial do SINAES buscava “assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação” (SINAES, 2004, p. 84). Já quanto à participação, a proposta destaca “a exigência ética própria dos processos educacionais, conclama todos os agentes [...] a se envolverem nos processos avaliativos” (SINAES, 2004, p. 84).

De acordo com Cavalcanti e Guerra (2020), o Sinaes ao abordar aspectos relativos à ensino, pesquisa e extensão, gestão e informação é capaz de identificar o mérito e o valor das instituições de ensino superior. Através da avaliação têm-se subsídios para às ações institucionais de responsabilidade social das diversas instituições educacionais para o Ensino, ou seja, as ações avaliativas considerando os três pilares do SINAES se concretizam na melhoria da qualidade das instituições e da formação profissional, através da realização de análises contínuas.

Autoavaliação institucional

A autoavaliação consiste em uma avaliação interna da instituição, em que cada instituição de ensino superior elabora seus mecanismos para a realização da avaliação interna ou autoavaliação, com base nas orientações da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES. Trata-se de um processo contínuo de autocrítica e uma ferramenta de prestação de contas à sociedade (Ristoff, 2003). Através da continuidade e da sistematização das informações é possível conhecer sua realidade, compreender e melhorar suas atividades para melhorar a qualidade de seus serviços e sua relevância social.

Cavalcanti e Guerra (2020), afirmam que a avaliação é uma prática social e que possui objetivos educativos, haja vista que as informações que são obtidas geram reflexões sobre a melhoria da qualidade das instituições e o cumprimento das funções públicas inerentes a estas. As autoras ainda afirmam que a autoavaliação configura-se como uma prática reflexiva que além do roteiro geral, contém indicadores específicos, projetos pedagógicos, projetos institucionais, cadastro e censo.

Na prática, o processo de avaliação institucional no âmbito da educação superior baseia-se na utilização de instrumentos de coleta de informações com o intuito de compreender a instituição como um todo. Estes instrumentos geram resultados que norteiam a gestão da Instituição (RIBEIRO, 2023). Cavalcanti e Guerra (2020, p. 21) afirmam que o relatório de autoavaliação deve conter aspectos que visem “guiar o processo de avaliação e identificação dos meios e recursos necessários para a melhoria da IES, bem como uma análise de acertos e equívocos do próprio processo de avaliação”.

A Universidade Federal da Fronteira Sul e seu processo de autoavaliação

A implantação da UFFS, legitimada no ano de 2009, por meio da Lei nº 12.029, de 15 de setembro de 2009, constituiu-se em um instrumento de política pública para dar resposta aos desafios da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. O comprometimento com a realidade onde está inserida a Universidade Federal da Fronteira Sul está expressa em sua missão:

1. Assegurar o acesso à educação superior como fator decisivo para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira Mercosul, a qualificação profissional e a inclusão social;
2. Desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão buscando a interação e a integração das cidades e Estados que compõem a grande fronteira do Mercosul, seu entorno e o país;
3. Promover o desenvolvimento regional integrado, condição essencial para a garantia da permanência dos cidadãos graduados na Mesorregião Grande Fronteira Mercosul e a reversão do processo de litoralização hoje em curso (UFFS, 2019).

Na UFFS, o processo interno de avaliação é coordenado e articulado pela Comissão Própria de Avaliação, de acordo com o que prevê a Lei nº. 10.861/2004 que instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Superior. A CPA é uma comissão autônoma, intercampi, composta pelos segmentos docentes, discentes, técnicos administrativos e representantes da sociedade, cuja “finalidade é identificar os meios e recursos necessários para o aprimoramento do funcionamento da UFFS” (UFFS, 2024).

A partir da criação da instituição, esta passou a constituir seus mais variados órgãos e documentos norteadores, sendo a CPA constituída em outubro de 2011, pela Portaria Nº 426/GR/UFFS/2011. Ao longo dos anos a autoavaliação institucional passou a integrar o contexto educacional, o que possibilitou além do autoconhecimento a criação de uma cultura de avaliação e análise na busca pelo aperfeiçoamento de suas práticas pedagógicas e administrativas. Os relatórios das autoavaliações institucionais encontram-se disponíveis no site da instituição para que qualquer cidadão consulte-os (UFFS, 2025).

A UFFS contempla as dez dimensões de autoavaliação conforme prevê o SINAES (dispostas no art. 3º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de

2004), pressupondo-se uma perspectiva global e integradora da avaliação. O Quadro 1 apresenta os eixos e dimensões avaliadas.

Quadro 1 - Eixos e dimensões avaliadas.

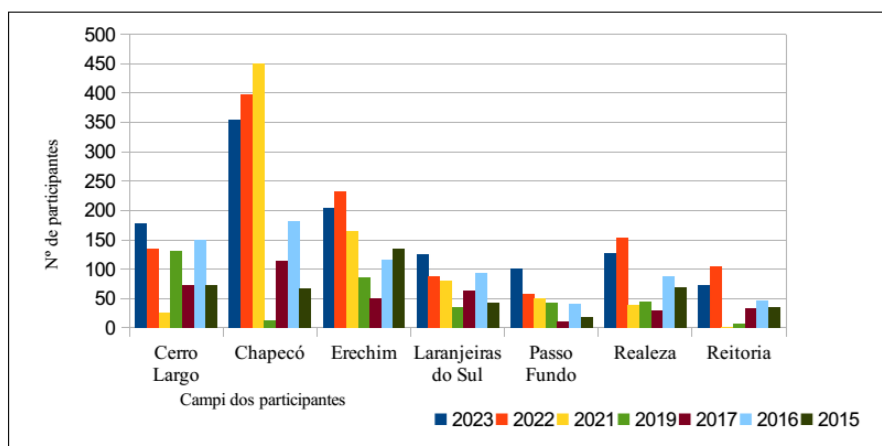
EIXOS	DIMENSÕES
1 – Planejamento e Avaliação Institucional	8 – Planejamento e Avaliação
2 – Desenvolvimento Institucional	1 – Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional 3 – Responsabilidade Social da Instituição
3 – Políticas Acadêmicas	2 – Políticas para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão 4 – Comunicação com a Sociedade 9 – Política de Atendimento aos Discentes
4 – Políticas de Gestão	5 – Políticas de Pessoal 6 – Organização e Gestão da Instituição 10 – Sustentabilidade Financeira
5 – Infraestrutura Física	7 – Infraestrutura Física

Fonte: UFFS, 2025.

Além disso, a instituição vai além das prerrogativas legais, pois possui compromisso com a comunidade ao ressaltar a importância da autoavaliação em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), na medida em que prevê pôr em prática os resultados da avaliação Institucional e são primordiais para diagnóstico institucional e elaboração de objetivos e metas para seu futuro (UFFS, 2019).

O incentivo e sensibilização sobre a importância da Autoavaliação para toda a comunidade universitária é realizado constantemente por meio de reuniões, fóruns e apresentações dos resultados (UFFS, 2024). Entretanto, como se pode visualizar na Figura 1, há pouca participação em todos os campi. A baixa participação da comunidade acadêmica no processo pode dificultar a compreensão da realidade da instituição e o prejudicar o arcabouço de informações necessárias para a elaboração de planos de ações que representem a universalidade e atendam as demandas dos diversos segmentos (Ribeiro, 2023).

Figura 1. Participação da comunidade universitária nas Autoavaliações.



Fonte: (UFFS, 2024). Organizado pela autora.

Ribeiro (2023) reitera que de acordo com os pressupostos do SINAES a instituição somente poderá cumprir com seus compromissos sociais, como uma política pública eficaz, quando houver a participação da sociedade no planejamento das ações para que estas sejam qualificadas, tanto administrativamente, financeiramente e pedagogicamente.

Com o intuito de verificar se a autoavaliação institucional da UFFS configura-se como uma ferramenta de avaliação de uma política pública, fez-se uma análise de como os resultados de um eixo temático em um determinado ano-base influenciaram no processo de gestão e tomada de decisão dos dirigentes institucionais. O eixo temático escolhido foi Infraestrutura Física e o ano base escolhido foi o de 2024.

A escolha do eixo temático Infraestrutura Física justifica-se pela sua relevância estratégica no contexto das instituições de ensino superior, especialmente públicas, como é o caso da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A infraestrutura constitui-se como um dos pilares fundamentais para a efetivação da política pública de educação superior, pois impacta diretamente nas condições de ensino, pesquisa e extensão, bem como no bem-estar da comunidade acadêmica. Assim, ao investigar esse eixo, é possível observar de que maneira os diagnósticos produzidos pela autoavaliação institucional subsidiam decisões relacionadas à alocação de recursos, manutenção predial, acessibilidade, modernização de laboratórios, bibliotecas e espaços de convivência.

A definição do ano-base de 2024 deve-se ao interesse em analisar um período recente, em que se esperam reflexos mais diretos e mensuráveis no processo decisório institucional. A escolha por um recorte temporal atual permite compreender com maior clareza os desdobramentos das informações levantadas no processo avaliativo e sua correspondência com a atuação dos gestores. Dessa forma, ao concentrar a análise no eixo Infraestrutura Física no ano-base 2024, objetiva-se evidenciar o papel da autoavaliação institucional não apenas como um instrumento de diagnóstico interno, mas como uma ferramenta estratégica de monitoramento e avaliação de política pública, considerando sua capacidade de influenciar diretamente a formulação e a implementação de ações de gestão universitária.

No ano-base de 2024, houve 688 participantes no processo de autoavaliação, que responderam o questionário online. As questões referentes ao Eixo temático 5: Infraestrutura Física e perfis questionados estão no Quadro 02.

Quadro 2. Questões do questionário de Autoavaliação da UFFS referente à Infraestrutura Física.

Assunto	Pergunta	Perfil respondente
Sobre as Instalações Administrativas	São limpas e recebem manutenção regular? Possuem ventilação/climatizações adequadas? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? Possuem boa acústica? Os recursos tecnológicos atendem a finalidade? (internet, computadores, projetores, videoconferência)?	Professores e Técnicos-administrativos
Sobre as Salas de Aula	São limpas e recebem manutenção regular? Possuem ventilação/climatizações adequadas? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? Possuem boa acústica? Os recursos audiovisuais são adequados e em condição de uso?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor
Sobre os Auditórios	São limpos e recebem manutenção regular? Possuem ventilação/climatizações adequadas? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? Possuem boa acústica? Os recursos audiovisuais e tecnológicos são adequados e em condição de uso?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor Técnicos-administrativos Comunidade externa

Assunto	Pergunta	Perfil respondente
Sobre as Salas de Professores	São limpas e recebem manutenção regular? Possuem ventilação/climatizações adequadas? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? Possuem boa acústica? Possuem espaços reservados para atendimento aos estudantes?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor
Sobre os espaços para Atendimento aos Estudantes	São limpos e recebem manutenção regular? Possuem ventilação/climatizações adequadas? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? Possibilitam atendimento individual e reservado? Possibilitam atendimento de pequenos grupos de forma confortável?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor
Sobre os espaços de Convivência e de Alimentação	São limpos e higienizados? Contribuem para a convivência saudável da comunidade acadêmica? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? O Restaurante Universitário/lanchonete proporciona alimentação variada? O Restaurante Universitário/lanchonete proporciona alimentação de boa qualidade?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor Técnicos-administrativos
Sobre os Laboratórios	São limpos e higienizados? Contém equipamentos que funcionam e recebem manutenção regular? Atendem às necessidades de acessibilidade? Possuem material suficiente para atendimento das necessidades das aulas? Existem pessoas qualificadas (suporte técnico) para atendimento?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Professor
Sobre a Biblioteca	Disponibiliza espaço para estudo coletivo e de estudo individual? Oferece recursos para acesso à informação digital? Atende às necessidades de acessibilidade, conforto, acústica e ergonomia? Disponibiliza acesso para acervo atualizado (físico ou digital) nas áreas de atuações dos respectivos campi? Existe suporte técnico adequado (oficinas, capacitações, orientações) no auxílio de pesquisas e normalização?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor Técnicos-administrativos

Assunto	Pergunta	Perfil respondente
Sobre os Banheiros	São limpos e recebem manutenção regular? Possuem ventilações adequadas? Atendem às necessidades de acessibilidade, conforto e ergonomia? Garantem privacidade? Possuem produtos e equipamentos de higiene adequados?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor Técnicos-administrativos Comunidade externa
Sobre os recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação	Você está satisfeito com a qualidade da conexão de internet? Os sistemas (acadêmicos, administrativos ou técnicos) que você utiliza são adequados? Quando ocorrem problemas nos sistemas, você sabe qual setor contatar para resolver? Você utiliza com frequência o site da UFFS (www.uffs.edu.br)? Você encontra com facilidade as informações que precisa no site da UFFS?	Estudante Graduação Estudante Pós-Graduação Estudante Egresso Professor Técnicos-administrativos Comunidade externa

Fonte: UFFS (2025), elaborado pela autora.

Com o objetivo de tornar a análise dos dados mais efetiva, a UFFS realiza esse processo em conjunto com os setores locais responsáveis pelas áreas específicas nos campi e na reitoria. Essa articulação permite que os profissionais diretamente envolvidos, por conhecerem profundamente suas respectivas áreas, avaliem os dados de forma mais contextualizada e, a partir disso, proponham estratégias ou ações de melhoria. A partir disso, está descrito no Relatório Anual o conjunto de sugestões de ação para abordar as principais preocupações levantadas a partir dos processos avaliativos. Os planos de melhoria e de ação do Eixo temático 5: Infraestrutura Física por Campi serão descritos a seguir:

- Para o Campus Cerro Largo, apontou-se planos de ação de melhorias de infraestrutura, climatização e sinal de internet. Para infraestrutura, planejou-se fazer um levantamento das condições das salas de aula e laboratórios e planejamento das melhorias necessárias; priorizar a climatização das salas de aula, especialmente no Bloco; manutenção contínua e preventiva dos equipamentos dos laboratórios; e buscar recursos para atualização dos equipamentos dos laboratórios e aumento do espaço físico destinado às aulas. Quanto a Climatização, projetou-se a aquisição de climatizadores e buscas alternativas de ventilação natural. Já no que se refere ao sinal de internet,

planejou-se a melhoria da estrutura de rede, melhoria do sistema wi-fi e suporte técnico adequado.

- Para o Campus Chapecó: as sugestões de ação referentes a melhoria da infraestrutura referiam-se ao planejamento e priorização de instalação de caminhos com cobertura entre os prédios; e executar melhorias nas salas e banheiros, fazendo um levantamento de equipamentos danificados e providenciar os reparos (projetores, ar condicionado, lâmpadas) e necessidade de implementar um programa de limpeza e manutenção regular das salas de aula e banheiros.
- Para o Campus Erechim: as sugestões de melhorias foram no que diz respeito à Infraestrutura, acessibilidade e sinal de internet. no tocante a infraestrutura, planejou-se a realização de uma inspeção detalhada da estrutura dos blocos para identificar todos os problemas de manutenção, priorizando reparos nos telhados. Já quanto à acessibilidade, planejou-se a realização de levantamento das necessidades de acessibilidade nos laboratórios e em outras áreas do campus, com a implantação de medidas para garantir a acessibilidade. e quanto ao sinal de internet, será realizado um diagnóstico da rede do campus para identificar os pontos com sinal fraco ou instável e instalação de equipamentos para fornecimento de conexão mais estável e de alta velocidade.
- Para o Campus Laranjeiras do Sul: as sugestões de melhorias foram em relação à Infraestrutura e Climatização. Referente a Infraestrutura será realizado levantamento de possibilidade de instalação de ar condicionados nas salas de aula; realizar manutenção dos banheiros; e manutenção de bancos e banheiros do restaurante universitário. \no tocante a climatização, o Campus possui ventiladores nas salas de aula que necessitam de manutenção regular e constante, havendo desta forma, um planejamento a esta ação.
- Para o Campus Passo Fundo: as sugestões de melhorias no tocante a infraestrutura relacionaram-se na possibilidade de aumentar o horário de atendimento da biblioteca e realização de estudo ergonômico para identificar as cadeiras mais adequadas para uso prolongado em salas de aula.
- Para o Campus Passo Fundo: as sugestões de melhorias no que se refere a Infraestrutura dos laboratórios com a elaboração

de um plano de manutenção dos equipamentos; na biblioteca planejamento de realização de levantamento dos livros da biblioteca para atualizar o acervo da biblioteca; e quanto a climatização, planejou-se a manutenção regular dos aparelhos de ar-condicionado e substituição de aparelhos.

- Para a Reitoria: as sugestões de melhorias em relação à Infraestrutura relacionaram-se à elaboração de estudo para avaliar a viabilidade da construção de uma cobertura no caminho até o restaurante universitário.

O relatório de autoavaliação da CPA conclui identificando que:

1. A infraestrutura é uma das categorias mais recorrentes em todos os campi, com problemas como salas sem ar-condicionado, banheiros em mau estado, laboratórios defasados e falta de cobertura em áreas de circulação. Isso indica a necessidade de investimentos urgentes para melhorar as condições físicas dos campi e garantir um ambiente adequado para o ensino, pesquisa e convivência.
2. Climatização e Conforto: A falta de climatização nas salas de aula é uma preocupação comum em vários campi, especialmente nos períodos de calor intenso. A instalação de ar-condicionado ou a melhoria da ventilação natural são medidas essenciais para garantir o conforto dos alunos e professores.[...]
5. Internet e Tecnologia: A qualidade da internet e a disponibilidade de recursos tecnológicos são importantes para o ensino e pesquisa. A necessidade de melhorar a infraestrutura de rede e de atualizar os equipamentos é fundamental para garantir o acesso à informação e a comunicação eficiente (UFFS, 2025, p. 89-90).

De acordo com a Diretoria de Avaliação da Educação - DAES/ INEP nas avaliações realizadas nas instituições de ensino superior, os pesos para cada dimensão mudam de acordo como o ato regulatório, ou seja, quando o Ministério da Educação está avaliando a autorização de um curso de graduação, a dimensão que recebe maior peso avaliativo é a que refere-se à infraestrutura (40%) , já nos processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento, a maior pontuação está voltada para a organização didático pedagógica (40%) (INEP, 2024; BRASIL 2007). Esse contexto pode explicar, ao menos em parte, por que os resultados da autoavaliação institucional da UFFS indicaram a necessidade de melhorias. Vale destacar também que a universidade, criada em 2009, tem concentrado esforços desde sua fundação na construção de infraestrutura para viabilizar o pleno funcionamento de seus seis campi, todos edificadas do zero — um processo

que exige gestão cuidadosa, planejamento estratégico e decisões criteriosas por parte da administração.

Segundo Dias, Theóphilo e Lopes (2010), as deficiências na infraestrutura das universidades estão entre os fatores que contribuem para a evasão estudantil. Elementos como a disponibilidade de equipamentos de informática, laboratórios de ensino, qualidade das salas de aula e áreas comuns, acesso à internet, bibliotecas e outras instalações influenciam diretamente no desempenho acadêmico e no interesse dos estudantes pela vida universitária.

Os laboratórios didáticos apontados como necessários de melhorias na autoavaliação institucional da UFFS devem ser priorizados, uma vez que desempenham um papel fundamental na aprendizagem dos alunos e devem estar alinhados às necessidades do curso, conforme previsto no Projeto Pedagógico do Curso (PPC) e nas normas de funcionamento, uso e segurança. Esses espaços devem oferecer conforto, passar por manutenção periódica, contar com suporte técnico e dispor de recursos de tecnologias da informação e comunicação adequados às atividades propostas. Além disso, é essencial que possuam insumos, materiais e equipamentos compatíveis com os espaços físicos e com o número de vagas disponíveis. Deve-se realizar avaliações periódicas para verificar as demandas, os serviços prestados e a qualidade dos laboratórios, cujos resultados são utilizados pela gestão acadêmica para planejar melhorias no atendimento, na oferta de vagas e na qualidade das aulas ministradas (BRASIL, 2007).

O acervo bibliográfico apontado como necessário de melhorias em um campus, também precisa ser constantemente renovado, pois contribui de forma significativa no aprendizado por constituir-se como fonte de pesquisa, estudo e conhecimento. Sua atualização e acervo constam como requisito para o funcionamento de uma instituição de ensino superior e/ou curso de graduação ou pós-graduação (BRASIL, 2007).

A climatização adequada dos ambientes educacionais nas Instituições de Ensino Superior constitui um elemento necessário às condições físicas favoráveis ao processo de ensino-aprendizagem por favorecer a concentração, reduzir o estresse térmico e aumento da permanência ativa dos estudantes em sala de aula, influenciando positivamente no desempenho acadêmico. Da mesma forma, impacta os servidores da instituição e o bem estar do trabalhador, influenciando seu desempenho nas tarefas profissionais e na motivação e rendimento de seu trabalho. Portanto, a climatização é um componente estratégico da infraestrutura educacional e a UFFS se propôs

em seu plano de melhorias avaliar e realizar a manutenção preventiva dos equipamentos.

Outro ponto relevante é que o acesso à internet de qualidade deve ser considerado uma questão de equidade digital, prevista em lei. A desigualdade no acesso a essa infraestrutura pode acentuar disparidades, prejudicando o desenvolvimento acadêmico e profissional de estudantes de áreas com menos recursos tecnológicos (BRASIL, 2007). Para garantir que todos tenham as mesmas oportunidades, é fundamental que a UFFS invista em infraestrutura de tecnologia de informação garantindo a universalização do acesso ao sinal de internet de alta qualidade em todos os seus campi.

Conclusão

A autoavaliação institucional das instituições de ensino superior tem sua função pedagógica ou formadora, na medida em que seus resultados são avaliados e geram subsídios para a gestão propor melhorias. Quando os dados gerados por esse processo são analisados e utilizados para subsidiar a gestão na proposição de melhorias, a autoavaliação deixa de ser apenas um instrumento burocrático e passa a desempenhar um papel estratégico na promoção da qualidade institucional, ao encontro do que previu o SINAES quando instituiu esta forma de avaliação.

Quando os resultados da autoavaliação são postos em prática, a comunidade acadêmica (estudantes, docentes, técnicos administrativos e comunidade externa) se sente acolhida, pertencente e motivada a continuar a participando do processo avaliativo fortalecendo uma cultura institucional pautada na participação, transparência e melhoria contínua.

A Universidade Federal da Fronteira Sul vem desde sua criação (2010) fazendo o processo de autoavaliação e melhorando-o constantemente como compromisso com a comunidade, previsto em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, onde a prática dos resultados e a avaliação Institucional são instrumentos para diagnóstico de suas ações e pertinentes na elaboração de metas para seu futuro.

Desde a sua criação em 2010, a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) tem desenvolvido e aperfeiçoado continuamente o processo de autoavaliação institucional, reafirmando seu compromisso com a comunidade acadêmica e regional. Essa prática está prevista em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e constitui um instrumento

estratégico para o diagnóstico de suas ações, permitindo a identificação de avanços, desafios e oportunidades de melhoria. Ao integrar os resultados da autoavaliação à tomada de decisões e à definição de metas, a UFFS busca uma gestão participativa e orientada para o futuro, em que o processo autoavaliativo sustenta a construção de caminhos mais qualificados.

Os resultados e as ações do eixo temático de infraestrutura do processo de autoavaliação da UFFS do ano de 2024 apontaram para a necessidade de melhorias, principalmente em relação a climatização, melhoria na rede de internet, acervo bibliográfico, laboratórios de ensino e construção de estruturas físicas. Cada campi ou reitoria planejaram formas de tentar corrigir tais aspectos evidenciando o comprometimento da gestão com o processo autoavaliativo e auxiliando na consolidação desta prática institucionalmente.

Para trabalhos futuros, recomenda-se estudos que abarquem todos os eixos temáticos do processo de autoavaliação institucional da UFFS ao longo dos anos para análise mais aprofundada dos resultados e da tomada de decisão dos gestores e a sua contribuição efetiva na melhoria da qualidade acadêmica e administrativa desta instituição.

Referências

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

BRASIL. **Nota técnica INEP/DAES/CONAES no 065/2014**: Roteiro para Relatório de Autoavaliação Institucional. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/4513/nota-tecnica-inep-das-conaes-n-65>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Digital**: Diretrizes para a inclusão digital no ensino superior. Ministério da Educação. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14533.htm. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. **Portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/legislacao/2007/portaria_40_12122007.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

CARVALHO, F. J. de D. de; SANTOS JÚNIOR, A. L. Políticas públi-

cas para educação superior e criação de novas IFES: revisão sistemática.

Planejamento e políticas públicas, n. 55, p. 11-25, 2020.

CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M. G. G. V. **Avaliação da educação superior no Brasil: das primeiras regulações até o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

DIAS, Ellen C. M.; THEÓPHILO, Carlos R.; LOPES, Maria A. S.

Evasão no ensino superior: estudo dos fatores causadores da evasão no curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes - MG. In: **Congresso USP de iniciação científica em contabilidade**, 7., São Paulo.

DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, Dilvo. (orgs.) **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000.

DOURADO, L. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**. v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

INEP. **Instrumento de avaliação**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-in-loco/instrumentos-de-avaliacao>. Acesso em: 18 jun. 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, n. 5, p. 04-27, Jan./Jun. 2013.

LAGO, I. C.; ROTTA, E. Modelos de análise de políticas públicas: contribuições do neoinstitucionalismo e o potencial das abordagens culturais. In: ALLEBRANDT, Sérgio Luís (org.). **Gestão e controle social em territórios** [recurso impresso e eletrônico]: elementos teórico-conceituais. v. 1. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 209-227, 2023.

LIMA FILHO, P. A. de; et al. Notas introdutórias à questão do controle social na UFFS: preâmbulo a uma constituição. **Cuadernos de educación y desarrollo [on-line]**, Málaga, Espanha, v. 1, n. 9, p. 1-11, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOHR, N. E. R. et al. A expansão das fronteiras da educação pública superior: uma análise da experiência da Universidade Federal da Fronteira Sul em Laranjeiras do Sul. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 791-817, 2012.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012. (Série Gestão Pública).

RAMOS, M. P., & SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, vol. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RIBEIRO, J. L. L. de S. SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015.

RIBEIRO, W. L. **Desvelando a autoavaliação institucional da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) a partir da visão dos gestores**. 252 f. Tese. Universidade Federal da Paraíba. Curso de Pós-Graduação em Educação, João Pessoa, 2023.

SAMPIERI, R. H.; CALLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. Cap. 3. Porto Alegre: Penso, 2013.

SINAES. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2004.

UFFS, **Decisão nº 5/2023 – CONSUNI/CGRAD** - aprova histórico institucional para compor os projetos pedagógicos dos cursos de graduação. Disponível em <https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/decisao/consunicgae/2023-0005>. Acesso em: 28 ago. 2024.

UFFS. **Comissão própria de avaliação**. Disponível em <https://uffs.edu.br/uffs/comissao-propria-de-avaliacao-cpa/apresentacao>. Acesso em: 17 jun. 2025.

UFFS. **Plano de desenvolvimento institucional da Universidade Federal da Fronteira Sul 2019-2023**. 2019. Disponível em https://www.uffs.edu.br/institucional/a_uffs/a_instituicao/plano_de_desenvolvimento_ins

titucional/planos-anteriores. Acesso em: 16 set. 2024.

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. A. DA S. M. de. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista ensino superior Unicamp**. Campinas, v.3, n. 7, p. 16-39, 2012.

UMA ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA VACINAÇÃO INFANTIL NO BRASIL EM CONTEXTO DE QUEDA NA COBERTURA VACINAL

Daiane Lorenzon

Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro

Introdução

Este capítulo propõe analisar a política pública de vacinação no Brasil sob a perspectiva de sua articulação e integração com as escolas. A vacinação representa um fator preponderante na saúde pública, sendo crucial para a prevenção de doenças e a promoção do bem-estar da população. O Brasil historicamente garantiu um bom nível de cobertura vacinal nas últimas décadas, em grande parte devido à atuação do Programa Nacional de Imunizações (PNI). Fundado em 1973, o PNI é considerado um marco e um dos maiores programas de imunização do mundo, responsável pelo sucesso histórico na erradicação de doenças como a varíola e a poliomielite. Contudo, o país tem enfrentado desafios crescentes, marcados pela queda nas taxas de cobertura vacinal em diversas vacinas, como a tríplice viral e a HPV, e pelo avanço da hesitação vacinal. A partir de 2016, a cobertura vacinal apresentou um declínio substancial de aproximadamente 10 a 20 pontos percentuais, o que favoreceu o ressurgimento de doenças como o sarampo e a consequente perda do certificado de erradicação da doença no país.

Nesse contexto, o problema não se limita à oferta de imunobiológicos, mas se estende ao acesso e à adesão da população, exigindo a revisão das estratégias de mobilização social. A natureza do problema, ampliada pela hesitação vacinal e barreiras de acesso, levou os formuladores de políticas públicas a recorrerem a alternativas que visem a integração entre saúde e escola no que se refere à vacinação infantil. A integração com as escolas reconhece a necessidade de aproveitar infraestruturas sociais existentes para alcançar as populações-alvo. A escola, como instituição de permanência

de crianças e adolescentes, representa um espaço privilegiado para ampliar o alcance das ações de imunização, sendo especialmente importante para atingir o público entre 9 e 14 anos, que frequentemente visita menos as unidades básicas de saúde. A formalização dessa integração por meio de normativos recentes reforça a relevância do tema.

Assim, o problema central a ser abordado é: Como a política pública de vacinação infantil no Brasil tem se articulado com o setor educacional como resposta à queda nas coberturas vacinais e como analisá-la com ciclo de políticas públicas?. Este capítulo propõe analisar a política pública de vacinação no Brasil sob a perspectiva de sua integração com as escolas. O objetivo geral é analisar a política pública de vacinação infantil no Brasil, com foco em sua articulação com o setor educacional a partir do ciclo de políticas públicas.

Em termos de metodologia, o estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, fundamentada na análise documental de normativos, programas e diretrizes de políticas públicas nacionais e na revisão bibliográfica. A pesquisa utiliza como documentos centrais o Programa Nacional de Imunizações (PNI), o Programa Saúde na Escola (PSE), a Lei nº 14.886/2024, que institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas, e a Estratégia Nacional de Vacinação na Escola 2025. O arcabouço teórico utilizado baseia-se nos Ciclos de Políticas Públicas, propostos por autores como Harold Lasswell, Michael Howlett e M. Ramesh, sendo a análise estruturada para percorrer as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação.

O presente trabalho se divide em três tópicos: num primeiro momento ocorre a contextualização da política de imunização, detalhando as legislações e programas, na segunda parte analisa o declínio substancial nas taxas de cobertura vacinal, incluindo a hesitação vacinal, a crise de confiança nas instituições e o avanço da desinformação ou das fake news e em um terceiro tópico, que utiliza o arcabouço teórico de agenda, formulação, implementação e avaliação para examinar como tem sido a resposta do Estado.

Normativos, programas e diretrizes para vacinação no Brasil

A vacinação é amplamente reconhecida como uma das intervenções de saúde pública mais eficazes na prevenção de doenças infecciosas, contribuindo significativamente para a redução da mortalidade e

morbidade em escala global, especialmente entre crianças e jovens (Thota et al., 2024; Who, 2020). Sua importância transcende a proteção individual, estendendo-se à saúde coletiva ao reduzir a disseminação de patógenos e salvar aqueles que não podem ser imunizados por razões médicas (Brasil, 2025).

No Brasil, a política de vacinação é uma responsabilidade primordial do Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Ministério da Saúde. Fundado em 1973, o PNI é um marco na promoção da saúde pública brasileira, sendo considerado um dos maiores programas de imunização do mundo. Por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), o PNI disponibiliza gratuitamente uma vasta gama de imunobiológicos, incluindo 30 vacinas que abrangem todas as faixas etárias, desde o nascimento até a vida adulta, e também campanhas anuais para atualização da caderneta de vacinação (Brasil, 2025). Este programa tem um histórico de sucessos, sendo responsável pela erradicação de doenças como a varíola e a poliomielite no país (USP, 2023; Brasil, 2025).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a saúde passou a ser direito de todos e dever do Estado, institucionalizando o Sistema Único de Saúde (SUS). A Carta Magna estabeleceu os princípios da descentralização e da participação social, o que ampliou a responsabilidade dos entes federativos, União, estados e municípios, na gestão das ações de imunização. Nesse contexto, o PNI passou a depender ainda mais da capacidade local de organização da atenção básica.

A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), que regulamenta o SUS, reafirma o direito à vacinação como parte das ações de vigilância epidemiológica e atenção primária. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), por sua vez, estabelece a obrigatoriedade da vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias, incorporando a imunização como um direito assegurado.

Ao longo dos anos, diferentes estratégias foram incorporadas para promover a ampliação da cobertura vacinal. Destacam-se as campanhas nacionais de vacinação, o uso de cadernetas eletrônicas de vacinação, e mais recentemente, a incorporação de vacinas como a pneumocócica, rotavírus, meningocócica e HPV no calendário vacinal infantil.

Apesar do sucesso histórico do PNI, o Brasil tem enfrentado desafios crescentes relacionados à queda das coberturas vacinais em diversas vacinas, incluindo a tríplice viral e a HPV, com dados indicando que, em 2023, apenas quatro estados alcançaram a meta de 95% para a primeira dose da

vacina contra sarampo, caxumba e rubéola, e a cobertura da vacina HPV para meninos e meninas ainda é um desafio (SBIM, 2025; Viana; Maia, 2022; Saavedra et al., 2025; Brasil, 2025; UFMG, 2024). Esse cenário aponta que o problema não se limita à oferta de vacinas, mas se estende ao acesso e à adesão da população.

Historicamente, a partir da década de 1990, as coberturas vacinais em menores de 1 ano apresentaram taxas superiores a 95%, o que demonstra a elevada adesão da população à vacinação e ratifica o compromisso e o êxito do Programa Nacional de Imunização (PNI). Todavia, em 2007, identificou-se substancial redução nas coberturas vacinais no País. A partir de 2016, o declínio foi de aproximadamente 10 a 20 pontos percentuais. Tal redução favorece o ressurgimento de doenças como o sarampo, cuja elevada incidência verificada em 2018 e 2019 em vários estados brasileiros foi suficiente para que o Brasil perdesse o certificado de erradicação da doença. (Freitas et al, 2022).

Essa redução compromete o controle de doenças reemergentes e exige a revisão das estratégias de mobilização social e acesso aos serviços e nesse contexto, a integração da vacinação com o ambiente escolar emerge como uma estratégia com grande potencial para reverter o declínio das coberturas vacinais. As escolas representam um espaço privilegiado para alcançar um grande número de crianças e adolescentes de forma sistemática e eficiente, especialmente aqueles entre 9 e 14 anos, que frequentemente visitam menos as unidades básicas de saúde (Brasil, 2025; Agência Brasil, 2025; Scientific Reports, 2017).

O Programa Saúde na Escola (PSE) foi criado em 2007, por meio do Decreto Presidencial nº 6.286, de 5 de dezembro, como uma política intersetorial que integra as áreas de Saúde e Educação. Essa iniciativa visa promover a saúde e a educação integral de crianças, adolescentes, jovens e adultos que frequentam a rede pública de ensino no Brasil. A intersetorialidade entre as redes públicas de saúde, educação e outras redes sociais é fundamental para a implementação das ações do PSE, indo além da simples oferta de serviços em um mesmo território. Ela busca garantir a sustentabilidade das ações por meio da formação de redes de co-responsabilidade. A colaboração entre as escolas e a Atenção Primária à Saúde é um dos pilares do programa. O PSE representa uma estratégia de integração das políticas de saúde e educação, com o objetivo de fortalecer a cidadania e aprimorar as políticas públicas no país (Brasil, 2007).

Desde a implementação do Programa Saúde na Escola (PSE) em 2007, a vacinação escolar tem se fortalecido como uma das principais

ações de promoção de saúde no ambiente educacional. O PSE, ao integrar as políticas de saúde e educação, tem contribuído de maneira significativa para o aumento da cobertura vacinal entre crianças e adolescentes da rede pública de ensino.

Além do PSE, documentos como os Pactos pela Saúde (2006–2011), o Plano Nacional de Saúde, o Plano Plurianual (PPA) e os Planos Municipais e Estaduais de Saúde fazem menção à importância das ações de imunização e, em alguns casos, à articulação com o setor educacional. No entanto, a análise documental indica que a presença da escola como espaço estratégico para campanhas de vacinação ainda aparece de forma periférica e sem diretrizes operacionais claras.

O reconhecimento governamental da escola como um ator-chave na política de imunização é evidenciado pela formalização dessa integração através de normativos como a Lei nº 14.886, de 11 de junho de 2024, que institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas (Brasil, 2024; Câmara dos deputados, 2024). Esta lei, juntamente com a Estratégia de Vacinação na Escola 2025 do Ministério da Saúde (Brasil, 2025), demonstra uma adaptação da política de saúde para enfrentar os novos desafios de acesso e adesão. A decisão de instituir um programa nacional de vacinação em escolas via legislação e detalhar sua operacionalização em uma estratégia reflete uma adaptação da política pública. Essa adaptação visa transformar um ambiente educacional em um ponto de serviço de saúde, reconhecendo a necessidade de inovação na implementação da política para melhorar seus resultados, especialmente diante da hesitação vacinal e da sobrecarga dos pais (Agência Brasil, 2025; PMC - PubMed Central, 2023; Pfizer Brasil, 2023).

A crise da cobertura vacinal no Brasil

A redução na adesão à vacinação no Brasil representa um dos maiores desafios contemporâneos para o Programa Nacional de Imunização (PNI) e analisar as causas dessa queda exige a compreensão de fatores que transcendem a esfera meramente técnica, situando-se profundamente nos contextos social, político e estrutural do país.

Um dos motivos para a queda na cobertura vacinal está associada à hesitação vacinal, definida como o ato de aceitar, recusar ou adiar as vacinas recomendadas. Este é um fenômeno comportamental complexo, que varia de acordo com o contexto geográfico, temporal e o tipo de

vacina. Historicamente, a vacinação tem sido a estratégia mais eficaz para prevenir doenças transmissíveis. Contudo, o sucesso do PNI, ao longo das décadas, levou ao desaparecimento de muitas doenças (Pizani et al., 2025; Milani & Busato, 2021).

O êxito das vacinas, ao erradicar determinadas doenças ou reduzir sua incidência a níveis muito baixos, acabou gerando um distanciamento entre a população e a percepção de necessidade e urgência da imunização. Assim, as vacinas tornaram-se, de certo modo, vítimas do próprio sucesso, uma vez que as enfermidades que previnem são hoje desconhecidas pela maior parte das pessoas e passam a ser percebidas por muitos pais como desnecessárias, levando-os a recusar ou atrasar a vacinação de seus filhos.

Esse sucesso paradoxal promoveu uma falsa percepção de segurança entre a população: as enfermidades imunopreveníveis, como o sarampo ou a poliomielite, não são mais vistas como ameaças iminentes, e as vacinas acabam sendo consideradas desnecessárias (Milani & Busato, 2021). Nesse cenário, parte da população passa a questionar os benefícios da imunização, e o foco de preocupação se desloca para os raros efeitos adversos das vacinas, percebidos como mais prejudiciais do que as próprias doenças que elas previnem (Pizani et al., 2025).

A hesitação é influenciada pelo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) denomina de modelo dos 3 Cs: confiança, complacência e conveniência. A complacência está ligada à percepção reduzida do risco da doença, enquanto a confiança se relaciona diretamente com a desconfiança nas instituições (Sato, 2018). Pesquisas indicam que muitos brasileiros desconfiam das indústrias farmacêuticas, acreditando que estas podem ocultar informações sobre os perigos das vacinas, o que demonstra uma crise de confiança no setor científico e produtivo (Massarini et al., 2022).

Associada intimamente à crise de confiança e à hesitação vacinal, a disseminação de informações falsas (*fake news*) e o avanço dos movimentos antivacinas são fatores primários que impulsionam a queda da cobertura (Pizani et al., 2025). A propagação de *fake news* tem se intensificado com a expansão das mídias sociais. Esses movimentos e a desinformação buscam desconstruir os mitos relacionados à vacinação, propagando informações inverídicas sobre a segurança, eficácia e possíveis efeitos adversos (Pizani et al., 2025).

Um exemplo do impacto da desinformação envolveu o pesquisador Andrew Wakefield, que, em 1998, publicou um estudo sugerindo uma correlação entre a vacina do sarampo e o autismo, porém,

após a identificação de graves falhas no estudo, incluindo conflito de interesses e manipulação de dados, a própria revista retratou-se sobre a publicação. (Pizani et al., 2025). Embora diversos estudos rigorosos tenham refutado essa relação, o argumento continuou a ser amplamente divulgado, contribuindo para a desinformação sobre vacinas. Essa desinformação não é apenas um problema local, mas sim global, e afeta a percepção da população quanto à segurança e eficácia das vacinas. Para que essa situação seja controlada, a Administração Pública e o Estado devem intervir para garantir a desconstrução dos mitos relacionados à imunização (Milani & Busato, 2021).

Além dos fatores sociocomportamentais, a queda de cobertura está ligada a desafios estruturais e de gestão política do sistema de saúde, como o impacto da Pandemia de COVID-19 onde as medidas de distanciamento social e o receio generalizado de contágio impostos durante a pandemia, especialmente nos anos de 2020 e 2021, contribuíram significativamente para a redução da procura pela vacinação básica de rotina nos serviços públicos de saúde (Pizani et al., 2025).

Fatores de natureza técnica também contribuem, como falhas na logística de distribuição dos imunobiológicos (Pizani et al., 2025). Foi evidenciada a baixa disponibilidade de vacinas no Brasil, com variações regionais significativas (Pizani et al., 2025, citando Neves et al., 2022). A efetividade da cobertura vacinal é influenciada diretamente por fatores ligados à Estratégia de Saúde da Família (ESF), cuja atuação pode ser insuficiente (Pizani et al., 2025). A estrutura física das unidades de saúde, a localização geográfica e, crucialmente, os horários de funcionamento das salas de vacinação e a qualidade da relação entre profissionais e usuários são fatores que afetam o acesso (Duarte et al., 2019).

Dessa forma, a redução da cobertura vacinal se configura como um problema complexo que exige a união de forças entre diferentes entes (governo, trabalhadores da saúde, controle social e entidades educacionais) para empoderar a população e auxiliar no combate à desinformação, garantindo a proteção individual e coletiva (Milani & Busato, 2021).

Análise a partir do ciclo de políticas públicas

Política Pública é a área do conhecimento que visa colocar o governo em prática, avaliando suas ações e, se preciso, sugerindo ajustes. Essencialmente, é como os governos democráticos convertem suas

plataformas eleitorais em iniciativas e projetos que geram impacto ou transformam a realidade (Souza, 2006).

A construção de uma política pública passa necessariamente por várias etapas ou ciclos que, segundo a doutrina especializada, são seis: (1) definição do problema econômico, político ou social a ser enfrentado; (2) formação da agenda pública; (3) formulação ou desenho dos programas e ações que possam resolver o problema; (4) legitimação da política pública escolhida; (5) implementação e (6) monitoramento e avaliação (Souza, 2006).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas. Esses estudos têm como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (Souza, 2003).

Posteriormente, Michael Howlett e M. Ramesh (2003) popularizaram uma versão do modelo de ciclo que se tornou amplamente utilizada para fins pedagógicos e analíticos divididos em cinco estágios principais.

A primeira fase, da agenda, é o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado. As análises sobre essa fase buscam compreender como e por que determinados temas se tornam mais (ou menos) prioritários de atenção governamental ao longo do tempo (Souza, 2003; Capella, 2006).

Na fase inicial, Formação da Agenda (Agenda-setting), é onde as condições sociais são reconhecidas e definidas como “problemas públicos”, tornando-se objeto de debate e, eventualmente, ingressando na agenda governamental (Corzo, 2013; Howlett; Ramesh, 2003). É importante distinguir entre a agenda sistêmica, que abrange todos os problemas que a sociedade considera dignos de atenção pública, e a agenda institucional, que consiste nas prioridades específicas que um governo busca materializar durante seu mandato. A agenda sistêmica é, por natureza, mais abstrata e ampla que qualquer agenda institucional. Fatores como o poder de grupos de interesse, vieses culturais, a influência da mídia e a competição política

podem determinar quais problemas alcançam a agenda (Arias de la Mora, 2019).

Na formação de agenda pode-se considerar a queda das coberturas vacinais no Brasil, evidenciada por dados como a redução da cobertura de SCR de 93,1% em 2019 para 71,49% em 2021 (Viana; Maia, 2022), e o baixo conhecimento da vacina HPV entre adolescentes (UFMG, 2024), transformou a “baixa vacinação” de uma condição social em um problema público na agenda. A preocupação com o retorno de doenças erradicadas, como o sarampo (Viana; Maia, 2022), e a necessidade de proteger faixas etárias menos frequentadoras de unidades de saúde (Ministério da saúde, 2025), impulsionaram a inclusão da vacinação escolar na agenda governamental.

A segunda fase, de formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. As análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, o papel das coalizões, entre outros temas (Souza, 2003).

Esta é a fase em que uma das alternativas formuladas é escolhida e aprovada formalmente pelas instâncias governamentais competentes (poder executivo, legislativo, etc.). Essa escolha é influenciada por uma série de fatores, incluindo considerações políticas, financeiras e sociais, além da pressão de diferentes grupos.

Para a etapa de Formulação, buscaram-se soluções em resposta a essa problemática. O Ministério da Saúde, através do PNI, já dispunha de um robusto calendário de vacinação. Contudo, a “Estratégia de Vacinação na Escola 2025” do Ministério da Saúde (Brasil, 2025) e a Lei nº 14.886/2024 (Brasil, 2024) representam o desenho de uma política específica, detalhando objetivos como reduzir o risco de doenças preveníveis por vacinação, identificar bolsões de não vacinados e desenvolver ações educativas (Brasil, 2025).

A terceira fase é a da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Falaremos mais detidamente sobre essas análises adiante, mas, de forma sintética, elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel

que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (Hill Varone, 2016).

A implementação do programa ocorreu nas escolas, onde foram definidos responsáveis (profissionais de saúde e agentes escolares), recursos (vacinas, materiais educativos) e prazos para as atividades de vacinação. Uma vez que um problema é reconhecido e incluído na agenda, a etapa de Formulação/Desenho (Policy Formulation/Design) envolve a identificação e avaliação de soluções potenciais para o problema de política. Isso inclui ponderar os prós e contras de cada alternativa antes de decidir quais serão aceitas ou rejeitadas (Corzo, 2013; Howlett; Ramesh, 2003).

A próxima fase de Decisão (Decision-making), embora muitas vezes implícita na formulação, refere-se à seleção formal de uma ou mais alternativas de política. É o momento em que a política é formalmente aprovada, transformando-se em uma diretriz oficial.

No Processo Decisório tem-se que a sanção da Lei nº 14.886/2024 pelo Presidente da República, instituindo o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas, marca a fase de decisão ou adoção formal da política (Brasil, 2024; Câmara dos deputados, 2024). Esta lei torna obrigatória a participação de escolas públicas e permite a adesão de escolas particulares, estabelecendo procedimentos para contato com unidades de saúde e comunicação com os pais (Brasil, 2024).

A Implementação/Execução (Implementation/Execution) se refere às ações concretas realizadas por indivíduos ou grupos, tanto públicos quanto privados, para atingir os objetivos previamente definidos pela política (Lasswel, 1956; Corzo, 2013). A execução pode ocorrer de forma direta, utilizando o aparato burocrático e recursos governamentais, ou indireta, por meio de organizações não governamentais ou empresas privadas (Corzo, 2013).

Na fase de Implementação há o detalhamento na “Estratégia de Vacinação na Escola 2025”, que prevê a mobilização de escolas públicas em todo o país, a aplicação de doses de vacinas como febre amarela, tríplice viral, DTP, meningocócica ACWY e HPV, com a participação de profissionais do SUS e autorização dos responsáveis (Brasil, 2025). A estratégia também aborda o financiamento, com repasse de R\$ 150 milhões para estados e municípios (Brasil, 2025).

Na etapa final do ciclo, Avaliação (Evaluation), a política pública é examinada para determinar se alcançou os efeitos desejados. Esta fase é crucial para identificar áreas de melhoria no desenho e na execução da

política, permitindo ajustes e adaptações futuras (Lasswel, 1956; Corzo, 2013).

Na etapa de Avaliação: Embora a fase de avaliação ainda esteja em curso para a Lei de 2024 e a Estratégia de 2025, o modelo prevê a verificação dos efeitos desejados e a identificação de áreas de melhoria (Corzo, 2013). Dados de cobertura vacinal e de escolas que participaram são fundamentais para o acompanhamento e avaliação desta política pública.

A análise de políticas públicas frequentemente emprega o conceito de ciclo de política pública, que divide o processo em fases como agenda, formulação, implementação e avaliação. Contudo, é fundamental reconhecer que este ciclo serve como uma ferramenta analítica, e não como uma representação linear e rígida da realidade (Lotta, 2019). A fase da implementação, em particular, ganhou proeminência nos estudos a partir da década de 1970, impulsionada pela constatação de lacunas persistentes entre os objetivos planejados e os resultados efetivamente alcançados. Essa fase da execução que antes era percebida como um processo automático revelou-se um campo de decisões e transformações significativas (Lotta, 2019).

A discrepância entre o que é formulado e o que é implementado não deve ser interpretada como uma falha intrínseca, mas sim como uma característica inerente a políticas públicas complexas, especialmente em um contexto federativo como o brasileiro. A obra de Pressman e Wildavsky, precursora nesse campo, questionou explicitamente: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland (Lotta, 2019). Isso sugere que o desenho de políticas, por mais detalhado que seja, não pode prever todas as nuances da execução no mundo real. Para uma política de vacinação que busca integrar-se às escolas, a expectativa inicial não deve ser a de uma adesão perfeita a um plano centralizado, mas sim a de compreender como os atores e contextos locais irão moldar a entrega efetiva do serviço. Tal perspectiva move a análise de uma abordagem prescritiva (como deveria ser) para uma descritiva (como é), o que é crucial para um desenho de política eficaz e adaptativo.

A evolução dos estudos de implementação foi marcada por um debate entre duas abordagens principais: *top-down* e *bottom-up*. A perspectiva *top-down*, de caráter normativo, concentra-se na legitimidade democrática da decisão e busca identificar erros ou lacunas a partir da conformidade com os objetivos centrais definidos por formuladores eleitos (Lotta, 2019). Essa abordagem, predominante nos Estados Unidos, visava

corrigir desvios e garantir que a implementação seguisse a formulação, muitas vezes propondo maior clareza de objetivos e controle sobre os executores.

Em contrapartida, a abordagem *bottom-up*, que se disseminou pela Europa, foca nos processos complexos e na tomada de decisão contínua que ocorre na ponta da implementação. Essa visão, influenciada pela sociologia e estudos organizacionais, reconhece que nem tudo pode ser previsto ou normatizado, e que a implementação é, por si só, um processo de tomada de decisões. O reconhecimento das limitações de ambas as abordagens levou ao surgimento da terceira e quarta geração de estudos de implementação. Essas gerações buscam modelos sintéticos que integrem as perspectivas macro e micro, reconhecendo que a implementação não é uma fase isolada, mas parte de processos decisórios contínuos (Lotta, 2019).

Para uma política de vacinação que visa a integração com as escolas, uma abordagem puramente *top-down*, baseada em mandatos governamentais centrais, provavelmente enfrentará resistência e lacunas de implementação significativas, dadas as especificidades locais e a discricionariedade burocrática. Por outro lado, uma abordagem exclusivamente *bottom-up* poderia resultar em fragmentação e inconsistência na oferta do serviço. A necessidade de uma abordagem sintética é, portanto, imperativa, pois ela permite que as diretrizes nacionais sejam flexíveis o suficiente para a adaptação local, ao mesmo tempo em que fornecem incentivos claros e mecanismos de coordenação. A literatura destaca que a eficácia da política depende de uma compreensão aprofundada de como as metas amplas definidas em nível federal são traduzidas e adaptadas por atores locais, que operam em contextos únicos com recursos e demandas variadas (Lotta, 2019).

Conclusão

A crise da vacinação é complexa, transcendendo a esfera técnica, e é causada principalmente por fatores sociocomportamentais e estruturais. Entre os fatores sociocomportamentais tem-se a hesitação vacinal. O sucesso histórico do Programa Nacional de Imunizações (PNI) acabou gerando um fenômeno de percepção reduzida de risco e fazendo com que as vacinas fossem percebidas como desnecessárias. Paralelamente, a hesitação vacinal está ligada à crise de confiança nas instituições e ao avanço de movimentos

antivacinas e da desinformação (*fake news*), que são fatores primários que propagam inverdades sobre a segurança e eficácia das vacinas. Além disso, desafios estruturais como o impacto da Pandemia de COVID-19, falhas logísticas na distribuição de imunobiológicos, e barreiras de acesso como horários de funcionamento insuficientes das salas de vacinação, também contribuíram para a redução das coberturas.

Para tanto o Estado formalizou através da Lei nº 14.886/2024 e da Estratégia Nacional de Vacinação na Escola 2025, em reação ao alarmante declínio nas taxas de imunização. A queda de cobertura, que se acentuou a partir de 2016 (com declínios de 10 a 20 pontos percentuais), transformou o problema de uma condição social em um problema público na agenda governamental, impulsionando a inclusão da vacinação escolar no centro das prioridades.

A formalização da integração Saúde-Educação pode ser percorrida pelas fases do Ciclo de Políticas Públicas. A fase de Formação da Agenda foi marcada pela redução das coberturas (e.g., SCR de 93,1% para 71,49%), exigindo a revisão das estratégias. A fase de Formulação resultou no desenho de uma política específica que utiliza a escola como plataforma estratégica de acesso, sendo o Processo Decisório marcado pela sanção da Lei nº 14.886/2024. Contudo, a análise reforça que a fase de Implementação é a mais crítica e dinâmica. A materialização da Estratégia 2025 exige a coordenação intersetorial e a formação de redes de co-responsabilidade entre as redes de saúde e educação. Dada a complexidade da política em um contexto federativo, torna-se imperativa a adoção de modelos sintéticos de implementação, que superam as limitações das abordagens top-down e bottom-up e compreendem como as diretrizes centrais são adaptadas e traduzidas pelos atores locais para evitar lacunas de implementação.

Como sugestões para trabalhos futuros e recomendações, o estudo aponta que o sucesso da política dependerá da capacidade do Estado de intervir ativamente para desconstruir os mitos relacionados à imunização e auxiliar no combate à desinformação. Além disso, é crucial investir em estudos que se concentrem na fase de Avaliação do ciclo, coletando dados de cobertura vacinal e de participação das escolas para determinar se os efeitos desejados da Lei nº 14.886/2024 e da Estratégia 2025 estão sendo alcançados. O enfrentamento da redução da cobertura vacinal exige a união de esforços de diversos atores para conscientizar a população e garantir a proteção coletiva.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Vacinação melhora, mas ainda enfrenta desafios no Brasil**. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2025-06/vacinacao-melhora-mas-ainda-enfrenta-d-esafios-no-brasil>. Acesso em: 30 mai. 2025.

ARIAS DE LA MORA, R. **El “ciclo de las políticas” en la enseñanza de las políticas públicas**. Opera, Bogotá, n. 25, p. 137–157, jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007**. Institui o programa saúde na escola – PSE, e dá outras providências. Diário oficial da união, Brasília, DF, 6 dez. 2007.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Diário oficial da união, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.886, de 11 de junho de 2024**. Institui o programa nacional de vacinação em escolas públicas. Diário oficial da união, Brasília, DF, 12 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14886.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Estratégia de vacinação na escola: 2025**. Brasília: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao/publicacoes/estrategia-de-vacinacao-nas-escolas-2025.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa nacional de imunizações**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pni>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa nacional de imunizações**. Vacinação. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao>. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Governo Federal lança ação para vacinar quase 30 milhões de estudantes de escolas públicas. **Notícias**, Brasília, 10 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/governo-federal-lanca-acao-para-vacinar-quase-30-milhoes-de-estudantes-de-escolas-publicas>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde reforça estratégia de vacinação contra

HPV. **Notícias**, Brasília, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/ministerio-da-saude-reforca-estrategia-de-vacinacao-contrahpv>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Vacinação nas escolas: uma ação para salvar vidas. **Saúde com ciência**, Brasília, 15 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-com-ciencia/noticias/2025/abril/vacinacao-nas-escolas-uma-acao-para-salvar-vidas>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Programa nacional de vacinação nas escolas vira lei. **Notícias**, Brasília, 13 jun. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1072502-PROGRAMA-NACIONAL-DE-VACINACAO-NA-S-ESCOLAS-VIRA-LEI>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25–52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CORZO, J. F. **Qual é o ciclo de vida das políticas públicas?** [Cidade]: IEXE Universidad, 2013.

DUARTE, D. C. et al. **Acesso à vacinação na atenção primária na voz do usuário: sentidos e sentimentos frente ao atendimento**. Escola Anna Nery, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2019.

FREITAS, A. A. et al. Tendência da cobertura vacinal em crianças de zero a 12 meses – Piauí, Brasil, 2013-2020. **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. esp. 5, p. 57-66, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E505>. Acesso em: 28 jun. 2025.

HILL, M.; VARONE, F. **The public policy process**. Londres, UK: Routledge, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: Policy Cycles & Policy Subsystems**. 3. ed. Oxford University Press, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Policy Cycles. In: **Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**. [20--]. Disponível em: https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/policy_cycles.pdf. Acesso em: 30 mai. 2025.

LASSWELL, H. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MASSARINI, L. et al. **Confiança na ciência no Brasil em tempos de pandemia**. Resumo executivo. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Comunicação Pública da Ciência e Tecnologia (INCT-CPCT), 2022. Disponível em: <https://www.inct-cpct.ufpa.br/2022/12/15/disponivel-o-resumo-executivo-da-survey-confiancana-ciencia-no-brasil-em-tempos-de-pandemia-realizada-pelo-inctcpct-2/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MILANI, L. R. N.; BUSATO, I. M. S. Causas e consequências da redução da cobertura vacinal no Brasil. **Revista de saúde pública do Paraná**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 157-71, 2021.

PFIZER BRASIL. Pesquisa - escola: uma aliada da vacinação infantil. **Notícias**. Disponível em: <https://www.pfizer.com.br/noticias/ultimas-noticias/pesquisa-escola-aliada-na-vacinacao>. Acesso em: 7 jun. 2025.

PIZANI, D. S. A.; DEARO, M. A. F.; PEREIRA, A. F. O. Queda da cobertura vacinal no Brasil: causas, consequências e estratégias de enfrentamento. **Arquivos de asma, alergia e imunologia**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 216-226, 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. **Portaria SES nº 773/2024**. Institui o programa imuniza escola RS. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202412/06094223-portaria-773-2024.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

SAAVEDRA, R. C. et al. Is Brazil reversing the decline in childhood immunization... An interrupted time series analysis. **Vaccines**, Basel, v. 13, n. 5, p. 527, 2025. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-393X/13/5/527>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SATO, A. P. S. Qual a importância da hesitação vacinal na queda das coberturas vacinais no Brasil? **Revista de saúde pública**, São Paulo, v. 52, n. 96, p. 1-9, 2018. Disponível em: <http://www.rsp.fsp.usp.br/artigo/qual-a-importancia-da-hesitacao-vacinal-na-queda-das-cobertura-s-vacinais-no-brasil/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

SBIM. **Anuário vacina BR analisa cenário das coberturas vacinais no Brasil**. Sociedade brasileira de imunizações, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://sbim.org.br/noticias/anuario-vacinabr-analisa-cenario-das-coberturas-vacinais-no-brasil>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SCIENTIFIC REPORTS. School-based vaccination programmes: a

systematic review of the evidence on organisation and delivery in high income countries. **BMC public health**, v. 17, n. 1, p. 222, 2017. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5348876/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SOUZA, C. M. de. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2006.

THOTA, P. et al. Immunization coverage, equity, and access for children with disabilities: a scoping review of challenges, strategies, and lessons learned to reduce the number of zero-dose children. **PMC - PubMed central**, 2024. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12030782/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

UFMG. Pesquisa UFMG: 45,54% dos adolescentes brasileiros não conhecem a vacina contra HPV. **Comunicação**, Belo Horizonte, 12 ago. 2024. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/assessoria-de-impressao/release/pesquisa-ufmg-45-54-dos-adolescentes-brasileiros-nao-conhecem-a-vacina-contra-hpv>. Acesso em: 7 jun. 2025.

USP. Imunização nas escolas tem potencial para cessar a queda nos índices de vacinação no Brasil. **Jornal da USP**, São Paulo, 23 out. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/imunizacao-nas-escolas-tem-potencial-para-cessar-a-queda-nos-indices-de-vacinacao-no-brasil/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

VIANA, P. V.; MAIA, L. **Quais os desafios para o retorno das altas coberturas vacinais?** EPSJV/Fiocruz, 15 agosto de 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/podcast/quais-os-desafios-para-o-retorno-das-altas-coberturas-vacinais>. Acesso em: 2 jun. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Immunization agenda 2030**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/immunization/strategy/ia2030/ia2030-document-en.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2025.

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH) - LEI Nº 9.433/1997 NA BACIA DO RIO URUGUAI

Jardel Vitor Silva
Edemar Rotta

Introdução

Pensar em governança de recursos hídricos é um desafio, como o caso das águas da Bacia do Rio Uruguai, que são compartilhadas por Brasil, Argentina, Uruguai, e entre os dois estados Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Sendo um desafio equalizar os interesses diversos em um rio que não respeita fronteiras. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criada pela Lei nº 9.433/1997, busca essa harmonia com princípios de descentralização e participação social. Este capítulo de Livro, explora como essa política ganha vida em uma região transfronteiriça, enfrentando desafios como conflitos pelo uso da água e burocracia.

O objetivo geral é analisar a implementação da PNRH na Bacia do Rio Uruguai, com abordagem híbrida *top-down* e *bottom-up*, para analisar a gestão descentralizada e participativa em um contexto transfronteiriço. Especificamente, busca-se: avaliar a eficácia de instrumentos da PNRH, como Planos de Recursos Hídricos e comitês de bacia, identificando entraves como fragmentação normativa e impactos da pandemia; investigar o papel dos comitês de bacia na gestão participativa, examinando representatividade, engajamento e desafios transfronteiriços com Argentina, Uruguai e Santa Catarina.

Adotamos uma abordagem qualitativa, analisando atas do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (2019-2024), o Plano de Recursos Hídricos de 2015 e outros documentos oficiais, complementados por revisão bibliográfica. Os resultados mostram avanços, como a criação de comitês e a modernização digital, mas também lacunas, como a ausência de Planos de Trabalho em cinco das onze regiões hidrográficas e a

participação social limitada pela pandemia. Este estudo aponta caminhos para uma gestão hídrica mais integrada, valorizando quem vive às margens dos rios.

Desenvolvimento

Primeiramente vamos apresentar o nosso recorte de estudo, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), promulgada pela Lei nº 9.433/1997, que representa um marco na gestão hídrica brasileira, estabelecendo princípios como a gestão descentralizada, a participação social e o uso sustentável dos recursos hídricos (Brasil, 1997).

Para tanto vamos nos deter no contexto do Ciclo de Política Pública, no estágio de implementação, mas deixando claro que não se trata de uma tarefa fácil, pois envolve a execução dos instrumentos previstos na política, como comitês de bacia, planos de recursos hídricos, outros elementos como a outorga de uso e cobrança pelo uso da água, e também atores regionais e setoriais, como Municípios que estão presentes em muitas vezes em regiões de fronteira que envolvem outros acordos.

A escolha do modelo do ciclo de Política Pública tem seus motivos, Segundo Souza (2006),

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006, p.29).

Ressaltamos que os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas (Lotta, 2019).

A implementação da PNRH na Bacia do Rio Uruguai, que se trata de uma grande região transfronteiriça compartilhada por Brasil, Argentina e Uruguai. Que além de outros fatores enfrenta desafios específicos devido à complexidade das relações internacionais e à fragmentação normativa (Neto, 2017).

A Bacia do Rio Uruguai, localizada na região Sul do Brasil, abrange estados como Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e é regulada por tratados

bilaterais, como o Estatuto do Rio Uruguai (1975)¹ e o Tratado de 1980², que priorizam a cooperação para o aproveitamento hídrico, no entanto abrange Brasil e Argentina.

No Brasil, a implementação da PNRH na bacia resultou na criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, em 2010, responsável por articular atores locais, promover a gestão participativa e elaborar o plano de bacia. Contudo, estudos apontam limitações, como a baixa representatividade de comunidades ribeirinhas nos comitês, conflitos de interesse entre setores (ex.: agricultura, indústria) e dificuldades na integração com políticas argentinas e uruguaias (IPEA, 2019).

Os desafios incluem a fragmentação normativa, evidenciada pela sobreposição de competências entre União, estados e municípios, e a ausência de uma autoridade multilateral autônoma para coordenar a gestão transfronteiriça (Neto, 2017).

Apesar disso, avanços como a elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Uruguai, aprovado em 2015, e a realização de audiências públicas demonstram esforços de cooperação e participação.

A análise da implementação é necessária para entender se a PNRH está sendo implementada na Bacia do Rio Uruguai conforme suas diretrizes. Segundo PNRH (1997)

CAPÍTULO I DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

1 O Estatuto do Rio Uruguai é um tratado internacional firmado em 26 de fevereiro de 1975, em Salto, Uruguai, entre a República Argentina e a República Oriental do Uruguai. Ele foi estabelecido para regulamentar o uso, a conservação e o aproveitamento do Rio Uruguai, com foco em navegação, obras, prevenção de poluição e gestão compartilhada.

2 Art. 1º, O Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo República Argentina, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém. Ver mais em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1983/D88441.html

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

O nosso foco no Artigo 1º, o V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Em relação Capítulo II dos Objetivos nosso foco no Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

No que tange no Capítulo III das diretrizes gerais de ação no Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

No Capítulo IV dos instrumentos, Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - os Planos de Recursos Hídricos; VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. Por fim dos Planos de recursos hídricos vamos buscar entender o Ar. 8º que se refere sobre os Planos de Recursos Hídricos serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, no nosso caso a Bacia hidrográfica do Rio Uruguai.

Nesse sentido nosso estudo buscou realizar a análise da implementação da Lei nº 9.433/1997 no recorte escolhido, conforme mencionado anteriormente, usando o modelo do Ciclo da Política e a abordagem de análise que usa o *top-down e bottom-up*, fazendo um modelo híbrido que envolve as duas abordagens.

Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com caráter descritivo e analítico, para avaliar a implementação da PNRH na Bacia do Rio Uruguai. A metodologia qualitativa é adequada para analisar processos

complexos de política pública, permitindo a compreensão das dinâmicas institucionais e sociais envolvidas (Creswell, 2018).

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e revisão bibliográfica sistemática, instrumentos apropriados para acessar informações legais, técnicas e acadêmicas (Bardin, 2011).

Os documentos analisados incluem a Lei nº 9.433/1997, o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Uruguai (2015), relatórios do Comitê da Bacia do Rio Uruguai, as Atas da Plenária CRH/RS, Atas das Reuniões do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, o Estatuto do Rio Uruguai (1975) e o Tratado de 1980, obtidos em repositórios oficiais, como o site da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Planalto, nosso foco maior são os relatórios do Comitê e as Atas da RCRHGS.

A revisão bibliográfica abrangeu artigos e relatórios de autores como Neto (2017), IPEA (2019), acessados em bases como Scielo e Google Scholar, utilizando palavras-chave como “gestão hídrica”, “Bacia do Rio Uruguai” e “PNRH”. A seleção das fontes seguiu critérios de relevância, tanto da atualidade e autoridade, levando em consideração o contexto histórico relevante para o estudo (Creswell, 2018).

A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo qualitativa, que envolveu: (a) organização dos dados em categorias temáticas (ex.: comitês de bacia, participação, fragmentação); (b) codificação de conceitos-chave, como descentralização e cooperação transfronteiriça; (c) interpretação crítica com base em teorias de políticas públicas (d) síntese dos resultados para avaliar a implementação (Bardin, 2011). A trajetória metodológica incluiu a definição do problema, seleção de fontes, coleta e análise iterativa dos dados, e redação dos resultados, garantindo rigor e reprodutibilidade.

Operacionalização da análise da implementação

A análise da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433/1997, na Bacia do Rio Uruguai, adota uma abordagem híbrida que combina as perspectivas *top-down* e *bottom-up* no âmbito do ciclo de políticas públicas (Souza, 2006). Essa abordagem permite avaliar tanto as diretrizes emanadas do governo federal quanto o papel dos atores locais na execução da política, considerando

as especificidades de uma bacia transfronteiriça compartilhada por Brasil, Argentina e Uruguai.

Segundo Lotta (2019, p.11)

Essa primeira geração, principalmente baseada nos Estados Unidos, se propunha a olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objetivos previamente propostos (democraticamente) para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise *top down* de implementação. Essas análises se voltavam a encontrar os erros (ou “gaps”) de implementação e corrigi-los. O foco, portanto, era na legitimidade da decisão (e sua conformidade com a decisão legítima), com uma lógica prescritiva e normativa.

Na perspectiva *top-down*, a implementação da PNRH é orientada por instrumentos normativos, como os Planos de Recursos Hídricos e os comitês de bacia, que buscam materializar os princípios de gestão descentralizada e participativa estabelecidos pela Lei nº 9.433/1997 (Brasil, 1997).

Segundo Lotta (2019), a abordagem *bottom-up* surgiu nos anos 1970 e 1980 como uma alternativa à visão *top-down* na análise de políticas públicas. Diferentemente da perspectiva que enfatiza normas e prescrições, essa corrente vê a implementação como um processo dinâmico, marcado por decisões contínuas que não podem ser totalmente previstas ou controladas. Para os estudiosos dessa abordagem, o foco está em entender a política como ela acontece na prática, observando o cotidiano de sua execução, como nas ações de comitês de bacia ou nas decisões de gestores locais, sem se prender à conformidade com diretrizes preestabelecidas.

Nessa perspectiva do *bottom-up* que dá voz aos atores locais, como gestores municipais e comunidades ribeirinhas, que vivenciam os desafios diários de colocar a política em ação, como conflitos pelo uso da água e dificuldades de coordenação em uma região transfronteiriça.

Na análise da PNRH na Bacia do Rio Uruguai, foram analisados indicadores como funcionamento do Comitê da Bacia (ex.: frequência de reuniões, representatividade), elaboração e execução do Plano de Recursos Hídricos, Atas da Plenária CRH/RS, Atas das Reuniões do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.

A escolha de combinar as abordagens *top-down* e *bottom-up* para analisar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) na Bacia do Rio Uruguai justifica-se pela capacidade dessas

perspectivas de se complementarem, oferecendo uma visão mais completa do processo.

A abordagem *top-down* foca nas diretrizes e instrumentos definidos pelo governo federal, como a Lei nº 9.433/1997 e os Planos de Recursos Hídricos, permitindo avaliar se as metas nacionais estão sendo aplicadas na prática. Já a abordagem *bottom-up* dá voz aos atores locais, como comitês de bacia e comunidades, revelando os desafios reais enfrentados no dia a dia, como conflitos pelo uso da água ou limitações na gestão transfronteiriça.

Ao unir essas visões, o modelo híbrido captura tanto a estrutura normativa da política quanto as dinâmicas locais, essenciais em uma região complexa como a Bacia do Rio Uruguai.

Análise a partir das Atas do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

Inicialmente realizamos a análise de conteúdo da Ata 05ª Reunião Ordinária CRH até a Ata 117ª Reunião Ordinária, que estão disponível no site¹, mas delimitamos as análises das Atas 100ª até a 117ª, 2019 a 2024, devido ser um recorte que pegou o início da pandemia Covid-19 e pós-pandemia, a Ata 117ª foi a última realizada conforme a nossa pesquisa.

Inicialmente devemos apresentar o que as atas analisadas revelam em relação aos impactos que a pandemia de COVID-19 ocasionou na gestão dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul. Foram suspensas as atividades presenciais e a adaptação ao virtual, sendo as reuniões online via Cisco Webex e transmissão ao vivo no Youtube, houve também redução de capacitações presenciais, os Planos foram ajustados para priorizar temas urgentes, no entanto houve dificuldades de participação social, devido alguns comitês terem problemas de acesso à internet e isso ocasionou um engajamento reduzido.

Outros problemas surgiram como atrasos em Processos Administrativos e Eleitorais, alguns Comitês solicitaram extensão devido à impossibilidade de realizar eleições, outros Comitês ficaram sem diretoria devido a perda de prazos legais. Outras situações como a dificuldades em enviar relatórios em 2020 devido à falta de estrutura na pandemia, apenas 9 dos 25 Comitês conseguiram cumprir prazos para a documentação do PROCOMITÊS².

1 <https://www.sema.rs.gov.br/atas-plenarias-crh>

2 Ver mais em <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/>

Além dessas situações, na questão financeira o impacto nos Comitês foi significativo, por exemplo o orçamento destinado ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos -FRH/RS em 2020 era 27,7 milhões em 2021 foi para 22 milhões, alguns Comitês foram despejados por falta de pagamento de aluguel, sem eventos e articulações presenciais ocasionaram a diminuição de arrecadações.

Esse momento ocasionou dificuldades na Implementação de Políticas Públicas, sendo um exemplo o atraso na regulamentação de leis, o caso da Modernização da Lei 10.350/1994 e a discussão do Marco do Saneamento (Art.45), as quedas de vistorias em outorgas e poços irregulares devido a restrições sanitárias, problemas de cadastramento de usuários de água, sendo exemplo a Bacia do Gravataí.

Algumas adaptações foram feitas, como reuniões híbridas ou remotas, capacitações online para Comitês, e no final uma força-tarefa foi criada para recuperar atrasos na gestão. A pandemia intensificou desafios já existentes, como fragilidade financeira e baixa participação social, mas também acelerou a modernização digital do sistema. Os comitês mais estruturados conseguiram se adaptar, enquanto outros enfrentaram crises operacionais. A retomada pós-pandemia exigiu medidas como a Força-Tarefa e a revisão do PERH para recuperar o tempo perdido. Algumas lições ficam, Gestão digital veio para ficar (reuniões online, relatórios interativos). Comitês precisam de mais autonomia financeira para crises futuras. Segundo o que foi analisado nas Atas, é urgente reduzir a burocracia para evitar novos atrasos em situações emergenciais.

A gestão de recursos hídricos no RS apresenta avanços notáveis na modernização (Monitor de Secas, Power BI), descentralização parcial (comitês) e participação social (PERH, consultas públicas). No entanto, desafios crônicos como fragilidade financeira, burocracia excessiva, fragmentação institucional e centralização pelo CRH¹ limitam a efetividade do sistema. A governança multinível destaca a necessidade de equilíbrio entre autonomia e coordenação, enquanto a ação coletiva reforça a importância de mecanismos de financiamento estável e maior integração interinstitucional.

Em nosso entendimento para consolidar os avanços, é urgente simplificar processos, fortalecer a transparência e garantir recursos para a

procomites/como_func

1 Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande Do Sul

dos comitês. Em relação a Bacia do Uruguai, concluir o plano de bacia integrado, estabelecer acordos operacionais com Santa Catarina, e por fim atualizar os estudos hidrológicos.

Ressaltamos que as atas revelam um sistema em transição, onde avanços na modernização da gestão convivem com problemas estruturais antigos. A bacia do Uruguai sintetiza muitos dos desafios enfrentados, especialmente no que diz respeito à gestão compartilhada e aos conflitos pelo uso da água.

O caminho para uma gestão hídrica mais eficiente no Rio Grande do Sul passa necessariamente pelo enfrentamento das questões financeiras crônicas, pelo fortalecimento da governança participativa e pela implementação efetiva dos instrumentos de planejamento. A superação desses desafios exigirá vontade política, investimentos sustentáveis e maior articulação entre todos os atores envolvidos na gestão das águas gaúchas.

Análise a partir dos comitês de bacias hidrográficas região hidrográfica do Uruguai

Para uma melhor compreensão do nosso estudo, vamos apresentar o recorte Geográfico, especialmente os Comitês de Bacia da Região Hidrográfica do Uruguai que são identificados da seguinte forma, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica dos Rios Apuaê-Inhandava¹ - U 010, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Passo Fundo² - U 020, Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos Rios do Turvo³ - Santa Rosa - Santo Cristo - U 030, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Piratinim⁴ - U 040, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Ibicuí⁵ - U 050, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Quaraí⁶ - U 060, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria⁷ - U 070,

1 Criado pelo Decreto nº 41.490 de 18/03/2002 e alterado pelos Decretos nº 43.524 de 27/12/2004, Decreto nº 51.674 de 23/07/2014 e Decreto nº 54.553 de 04/04/2019.

2 Criado pelo Decreto nº 42.961 de 23/03/2004, alterado pelo Decreto nº 43.225 de 13/07/2004 e pelo Decreto nº 54.217 de 05/09/2018

3 Criado pelo Decreto nº 41.325 de 14/01/2002, alterado pelo Decreto nº 43.226 de 13/07/2004, Decreto nº 50.173 de 20/03/2013 e Decreto nº 54.218 de 05/09/2018.

4 Criado pelo Decreto nº 44.270 de 23/01/2006.

5 Criado pelo Decreto nº 40.226 de 07/08/2000, alterado pelo Decreto nº 43.521 de 27/12/2004 e Decreto nº 54.331 de 21/11/2018.

6 Criado pelo Decreto nº 45.606 de 11/04/2008.

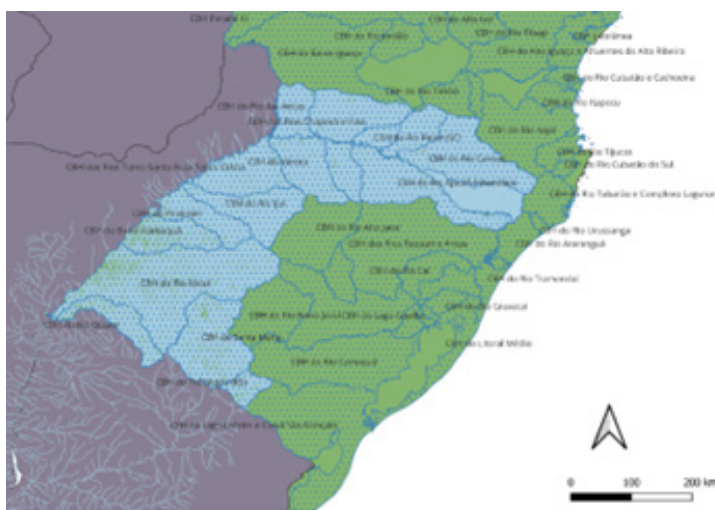
7 Criado pelo Decreto nº 35.103 de 01/02/1994 e alterado pelos Decretos nº 39.640 de

Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Negro¹ - U 080, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Ijuí² - U 090, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio da Várzea³ - U 100, Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Butuí-Icamauá⁴ - U 110.

Como podemos observar o primeiro comitê criado via decreto foi da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria em 1994 e as outras na década de 2000.

Abaixo na figura 02 Mapa da localização dessas Bacias e na figura 03 Mapa com os comitês na Bacia do Uruguai.

Figura 02: Localização das Bacias



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

28/07/1999, Decreto nº 43.523 de 27/12/2004 e Decreto nº 53.876 de 10/01/2018.

- 1 Criado pelo Decreto nº 45.531 de 06/03/2008 e alterado pelo Decreto nº 54.244 de 28/09/2018.
- 2 Criado pelo Decreto nº 40.916 de 30/07/2001 e alterado pelos Decretos nº 44.271 de 23/01/2006 e Decreto nº 52.564 de 21/09/2015.
- 3 Criado pelo Decreto nº 43.488 de 08/12/2004.
- 4 Criado pelo Decreto nº 44.401 de 18/04/2006 e alterado pelo Decreto nº 54.332 de 21/11/2018.

Tabela 01- Comitês das Bacias Hidrográficas

Código	Bacia Hidrográfica	Sede Comitê	Plano de trabalho
U010	Rios Apuaê – Inhandava	Erechim/RS	SIM/Parcial
U020	Rio Passo Fundo	Passo Fundo/RS UPF	SIM
U030	Rios do Turvo - Santa Rosa - Santo Cristo	Santa Rosa-RS	SIM/
U040	Rio Piratinim	São Luiz Gonzaga/RS	NÃO
U050	RIO IBICUI	Não informado	SIM
U060	Rio Quaraí	Urugaiana/RS	SIM - atual 2022
U070	Rio Santa Maria	Rosário do Sul	SIM
U080	Rio Negro (menor Bacia)	Não informado	NÃO
U090	Rio Ijuí	Sto. Ângelo- RS	SIM/2010
U100	Rio da Várzea	Frederico Westphalen/RS	NÃO/Divisa com SC
U110	Rios Butuí-Icamaquã	São Borja-RS	NÃO

Fonte: elaborado pelo autor (2025)

A partir do modelo de análise escolhido para esse estudo a nossa análise identificou que o Estado do Rio Grande do Sul, através do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul vem implementando a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), conforme no Artigo 1º, o V da Lei nº 9.433/1997.

Além disso compreendemos que em nosso recorte de estudo que é a Bacia Hidrográfica do Uruguai, algumas regiões hidrográficas não estão atingindo os objetivos propostos pela Lei do PNRH, no que tange sobre a gestão dos recursos hídricos que deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. No entanto a partir da nossa análise de documentos identificamos que parcialmente está ocorrendo, a partir dos Comitês. Isso fica visível quando do total de 11 Regiões Hidrográficas, seis têm Plano de Trabalho para a gestão, ainda que muitos com mais de 10 anos.

Em certo ponto existe uma articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional. Em relação aos instrumentos apresentados na Lei do PNRH, que são os Planos de Recursos Hídricos; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, o nosso recorte de estudo atinge esse objetivo, devido ao Rio Grande do Sul disponibilizar as informações, como exemplo mapas, relatórios técnicos das Bacias, e uma parte dos Comitês de Bacias

apresentarem os Planos de Recursos Hídricos e sistema de monitoramento dos níveis dos rios.

Por fim a partir dos documentos oficiais entendemos que o PNRH está sendo implementado na Bacia estudada, apesar de algumas lacunas como a não existência de Planos de Trabalho, a não realização desses Planos fica como interrogação para futuros trabalhos com o empirismo a partir da escuta desses atores envolvidos nesses Comitês de Bacias.

Conclusão

Ao aprofundarmos na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) na Bacia do Rio Uruguai, encontramos um cenário de avanços e desafios que contam a história de uma gestão hídrica em constante transformação. Nossa análise, que combinou as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, revelou que a PNRH, com seus princípios de descentralização e participação, está sendo colocada em prática, mas com tropeços que refletem a complexidade de uma região transfronteiriça.

Por um lado, há conquistas importantes: a criação do Comitê da Bacia do Rio Uruguai, o Plano de Recursos Hídricos de 2015 e a modernização digital, com ferramentas como o Monitor de Secas (Sistema PowerBi) e reuniões online, mostram que o Rio Grande do Sul está comprometido com a gestão das águas. Por outro, os desafios são evidentes. Apenas seis das onze regiões hidrográficas têm Planos de Trabalho, e desatualizados, e a participação de comunidades locais ainda é limitada, especialmente após os impactos da pandemia de COVID-19, que reduziu o engajamento e trouxe dificuldades financeiras aos comitês.

A análise das atas do Conselho de Recursos Hídricos (CRH/RS) mostrou que a pandemia intensificou problemas antigos, como a burocracia e a fragilidade financeira, mas também abriu portas para inovações, como a gestão digital. Na Bacia do Rio Uruguai, a gestão transfronteiriça com Argentina e Uruguai, assim como a articulação entre Rio Grande do Sul e Santa Catarina, exige maior integração. Ao mesmo tempo, os conflitos pelo uso da água e a ausência de estudos hidrológicos atualizados demandam atenção urgente.

Este estudo revela que gerir recursos hídricos vai muito além do cumprimento de normas: exige ouvir as comunidades que vivem às margens dos rios e equilibrar interesses frequentemente conflitantes. Para avançar, torna-se imprescindível fortalecer os comitês de bacia,

simplificar procedimentos e assegurar fontes estáveis de financiamento. Como perspectiva para futuros trabalhos, propõe-se aprofundar a escuta qualificada dos atores locais por meio de pesquisas empíricas, de modo que a Política Nacional de Recursos Hídricos deixe de ser apenas um conjunto de dispositivos legais e se consolide como uma política efetivamente viva, participativa e comprometida com a realidade socioambiental da bacia.

Referências

BARDIN, L. (2011). **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70.

Brasil. (1997). **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a política nacional de recursos hídricos. Brasília: Planalto. Acesso em: 22 mai. 2025.

BRASIL. (1983). **Decreto nº 88.441, de 30 de junho de 1983**. Brasília: Planalto. Acesso em: 10 mai. 2025

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Metadados SNIRH**. Brasília, DF: ANA, [s.d.]. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/home>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982**. Promulga o tratado de Montevideu 1980. Diário oficial da união, Brasília, DF, 24 de março 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d87054.htm. Acesso em: 01 mai. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Sistema nacional de informações sobre recursos hídricos**: webapp viewer. Brasília, DF: ANA, [s.d.]. Disponível em: <https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=adf36f28d1ec45839e2602f59171e9ef&extent=-9373739.1681%2C-3752389.9106%2C-2720660.2262%2C-2284798.9675%2C102100>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BACIAS HIDROGRÁFICAS (SEMA-RS) RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Bacias hidrográficas**. Porto Alegre, RS: SEMA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/bacias-hidrograficas>. Acesso em: 01 mai. 2025.

BACIA HIDROGRÁFICA DO IJUÍ (SEMA-RS) RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **U090 - BH Ijuí**. Porto Alegre, RS: SEMA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/u090-bh-ijui>. Acesso em: 01 mai. 2025.

COMITÊ IBICUÍ. **Bacia hidrográfica do rio Ibicuí**. [S.l.]: Comitê Ibicuí, [s.d.]. Disponível em: https://www.comiteibicui.com.br/bh_002.html. Acesso em: 01 mai. 2025.

Conselho de Recursos Hídricos (SEMA-RS) RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Conselho de recursos hídricos** - CRH. Porto Alegre, RS: SEMA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/crh>. Acesso em: 01 mai. 2025.

CRESWELL, J. W., & CRESWELL, J. D. (2018). **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches** (5th ed.). Los Angeles: SAGE Publications.

IPEA. (2019). **Gestão de recursos hídricos no Brasil**: desafios e perspectivas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

NETO, J. A. (2017). A governança das águas compartilhadas na América do Sul: O caso do rio Uruguai. **Revista brasileira de política internacional**, 60(2), 1-20.

Silva, A. B., et al. (2014). Gestão de águas transfronteiriças: O caso da bacia do Prata. **Revista de gestão ambiental**, 12(3), 425-440.

METADADOS SNIRH (Geonetwork) BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Metadados**: plano de bacia hidrográfica do rio Uruguai. Brasília, DF: ANA, [s.d.]. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/metadata/3d6a-7031-5b18-45ea-ab41-39911975e51a>. Acesso em: 01 mai. 2025.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019, p. 11-38. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 01 mai. 2025.

PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PNRH) BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Plano nacional de recursos hídricos (PNRH)**. Brasília, DF: ANA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-de-recursos-hidricos/plano-nacional-de-recursos-hidricos-pnrh>. Acesso em: 01 mai. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Comitês da região hidrográfica do Uruguai**. Porto Alegre, RS: SEMA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/comites-da-regiao-hidrografica-do-uruguai>. Acesso em: 01 mai. 2025.

REGIÃO HIDROGRÁFICA URUGUAI (ANA) BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Região hidrográfica Uruguai**. Brasília, DF: ANA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/imagens/imagens-das-regioes-hidrograficas/regiao-hidrografica-uruguai>. Acesso em: 01 mai. 2025.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DA BACIA DO RIO URUGUAI SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. **Plano de desenvolvimento sustentável da região da bacia do rio Uruguai**. Florianópolis, SC: SDS, [s.d.]. Disponível em: <https://www.aguas.sc.gov.br/base-documental-rio-urussanga/noticias-rio-urussanga/item/329-plano-de-desenvolvimento-sustent-vel-da-regi-o-da-bacia-do-rio-uruguai/329-plano-de-desenvolvimento-sustent-vel-da-regi-o-da-bacia-do-rio-uruguai>. Acesso em: 01 mai. 2025.

SISTEMA POWER BI. Disponível em: <https://app.powerbitN-DBIOS1hMWU1LWNIY2IwNTNjZGQxYSJ9>. Acesso em: 10 jun. 2025.

ETA DE UM MUNICÍPIO DO COREDE MISSÕES - RS À LUZ DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Bruna Willig Kopplin
Cínthia de Oliveira Gonçalves
Eduarda Grünwald Ceretta
Felix Cidade Do Prado
Gabriel Brutti
Gabriela Giusmin Dejavitte
Leandro Perius Heck
Micael Benito Bourscheid Brum
Rafael Franco Pires
Alcione Aparecida de Almeida Alves

Introdução

O acesso à água para consumo humano, em quantidade e qualidade compatíveis aos padrões de potabilidade, é reconhecido como um direito humano fundamental, conforme estabelecido pela Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 2010). Tal reconhecimento reforça a necessidade de ações contínuas de vigilância e gestão da qualidade do recurso, uma vez que a água contaminada representa um dos principais vetores de doenças e riscos à saúde pública (WHO, 2022).

No ordenamento jurídico brasileiro, a materialização desse direito fundamenta-se na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Mais recentemente, a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) reforçou a obrigatoriedade da universalização e da eficiência na prestação dos serviços. Adicionalmente, a proteção dos mananciais, essencial para a operação das Estação de Tratamento de Água (ETA), encontra respaldo na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), que define a água

como bem de domínio público dotado de valor econômico, integrando a gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

A garantia desta qualidade, distribuída à população, depende do funcionamento das ETA, que são estruturas responsáveis por remover impurezas e contaminantes presentes em mananciais superficiais e subterrâneos. Esses contaminantes incluem matéria orgânica, microrganismos patogênicos, substâncias químicas, contaminantes emergentes, como resíduos farmacêuticos e microplásticos, que possam vir a comprometer a potabilidade do recurso (Santos et al., 2021; Favoreti et al., 2022). Para que a água tratada atenda aos parâmetros legais, é essencial que o processo de tratamento mantenha níveis seguros, evitando a recontaminação ao longo da rede de distribuição (Von Sperling, 2014).

Segundo Bárta *et al.* (2021), a insuficiência da universalização desse acesso e do saneamento básico tem impactos sociais e econômicos significativos, demandando atenção à vigilância da qualidade da água, os autores ressaltam ainda que falhas operacionais e limitações estruturais nos sistemas de abastecimento podem comprometer a segurança da água distribuída, principalmente em municípios de médio porte, onde a pressão sobre os mananciais é crescente.

No Brasil, o controle de potabilidade da água é regulamentado pela Portaria GM/MS nº 888/2021, que atualizou o Anexo XX da Portaria de Consolidação nº5/2017 acerca das diretrizes para a realização do monitoramento e dos procedimentos de controle e vigilância da qualidade da água para o consumo humano e seu padrão de potabilidade (Brasil, 2021). Favoreti *et al.* (2022) destacam que a portaria representa um avanço ao implementar novas substâncias químicas e critérios mais rigorosos neste processo.

No cenário brasileiro, as ETA do tipo convencional, ou de ciclo completo, representam a tecnologia predominante para o abastecimento público, especialmente em municípios que dependem de mananciais superficiais. A preferência por este modelo justifica-se pela sua eficiência na remoção de turbidez e sólidos suspensos, características comuns nos rios do país. Contudo, a literatura recente aponta que a universalização do saneamento e a garantia da segurança hídrica ainda enfrentam desafios significativos, relacionados não apenas à infraestrutura, mas também à vigilância da qualidade da água distribuída, que muitas vezes apresenta inconformidades com os padrões legislativos vigentes em diferentes regiões do território nacional (Silva et al., 2021).

No contexto específico do Rio Grande do Sul, a operação das ETA convencionais exige uma atenção redobrada devido à forte pressão das atividades agroindustriais sobre os recursos hídricos. Estudos realizados no estado indicam que, embora os sistemas convencionais sejam eficientes para parâmetros básicos, há uma preocupação crescente com a presença de contaminantes emergentes, exigindo um monitoramento rigoroso que compare as diretrizes nacionais (como a Portaria GM/MS nº 888/2021) com padrões internacionais para assegurar que a potabilidade não seja comprometida (Branco et al., 2021; Dettori et al., 2021; FAPESP, 2025).

O sistema de tratamento convencional fundamenta-se na desestabilização e remoção física de partículas coloidais através de etapas sequenciais bem definidas: coagulação, floculação, decantação e filtração. A eficiência destas unidades é monitorada através de indicadores físico-químicos e microbiológicos, como turbidez, cor aparente e pH, que servem como parâmetros da qualidade operacional. Estudos recentes sobre a etapa de filtração, por exemplo, demonstram a capacidade de sistemas de dupla filtração (como areia e antracito) em manter a qualidade da água dentro dos padrões mesmo sob diferentes condições sazonais. Após a clarificação, a água é obrigatoriamente submetida à desinfecção (geralmente com cloro) para a inativação de patógenos e à fluoretação, sendo crucial a manutenção de residuais de desinfetante em toda a rede de distribuição para prevenir a recontaminação. A manutenção da integridade de cada etapa do processo é vital para que a água tratada cumpra integralmente a Portaria GM/MS nº 888/2021 (Pinheiro *et al.*, 2025; Santos *et al.*, 2023).

A gestão da qualidade da água potável do Brasil está alinhada com o compromisso internacional na Agenda 2030 para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável ODS 6, que corresponde garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos (ONU, 2015). Esse objetivo reconhece o acesso à água potável e segura como direito fundamental para o consumo humano, sendo um dos pilares para a promoção da saúde, do bem-estar e da igualdade social. O cumprimento das normas nacionais de potabilidade e diretrizes técnicas de operações realizadas pelas ETA é essencial para garantir o acesso a serviços de saneamento básico.

Dessa forma, este estudo teve por objetivo analisar o sistema de tratamento de água da ETA operada de um Município situado na Região Funcional de Planejamento 7 (RF7) e pertencente ao Conselho Regional do Desenvolvimento (COREDE) Missões - RS Aegea/Corsan,

com base no levantamento técnico-operacional das etapas de captação, tratamento, reservação e distribuição de água, comparando-as com os critérios de potabilidade vigentes na legislação brasileira, buscando-se avaliar a conformidade normativa, transparência operacional e eficiência do sistema, seguindo as evidências da literatura nacional.

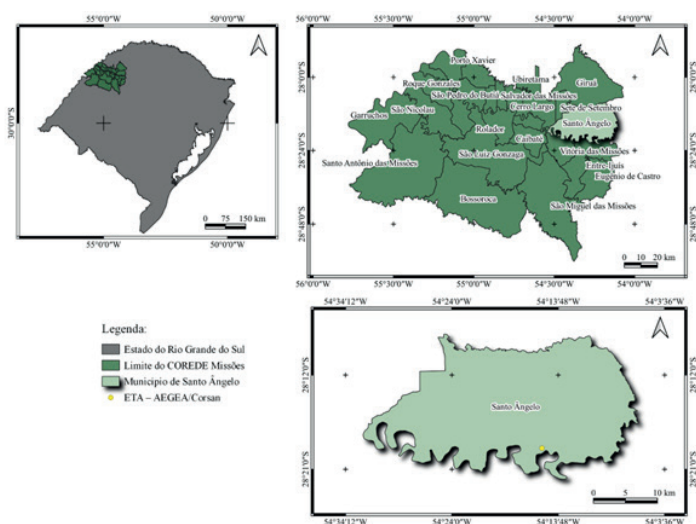
Metodologia

Área de estudo e tipo de pesquisa

O local de estudo compreendeu um município do Rio Grande do Sul, situado na Região Funcional de Planejamento 7 (RF7) e pertencente ao Conselho Regional do Desenvolvimento (COREDE) Missões. A economia dos municípios nesta região baseia-se fortemente na agropecuária, com destaque para a bovinocultura de leite e a produção de grãos (soja, milho, trigo).

Na Figura 1 se encontra a localização da área de estudo em diferentes escalas cartográficas, situando inicialmente o estado do Rio Grande do Sul, em seguida o COREDE Missões e seus municípios e, por fim, o território municipal, no qual se destaca o ponto correspondente à ETA - AEGEA/Corsan, onde foi conduzida a pesquisa.

Figura 1 – Localização da área de estudo no Estado do Rio Grande do Sul, destacando o COREDE Missões.



Fonte: (Autores, 2025).

A pesquisa realizada foi do tipo quantitativa quanto à sua natureza, considerou-se dados de campo para avaliar a adequação dos sistemas de tratamento e abastecimento de água em áreas de um município da Região COREDE Missões, utilizando um *checklist* estruturado para mensurar aspectos construtivos e operacionais em relação às normas ABNT NBR nº 12.212/1997, 12.244/2006 e às Portarias nº 5/2017 e nº 888/2021, ambas do Ministério da Saúde.

Para além das normas técnicas da ABNT, a avaliação considerou os princípios da prestação regionalizada e do planejamento, conforme preconizado no Decreto nº 7.217/2010. Buscou-se verificar se as práticas operacionais observadas estavam alinhadas às metas de qualidade e expansão comumente estabelecidas nos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), instrumentos essenciais para a titularidade e regulação do serviço no âmbito local.

A pesquisa classificou-se como descritiva, pois visa detalhar e mensurar a conformidade da estação de tratamento de água em relação às condições estruturais, sanitárias e operacionais. Ou seja, o estudo buscou relatar e caracterizar os fenômenos observáveis sem que haja interferência neles. Paralelamente, o estudo foi considerado de natureza aplicada, visto que se direciona à resolução de problemas práticos. O objetivo final é promover uma melhor adequação dos sistemas de tratamento e abastecimento de água às normas estipuladas pelas Portarias nº 5/2017 e nº 888/2021, ambas do Ministério da Saúde (MS).

Procedimentos de análise

O procedimento de análise do sistema de abastecimento de água foi realizado com base no *checklist* estruturado apresentado no Quadro 1, o qual contempla itens de avaliação referentes às etapas de captação, processos de tratamento, reservação, controle de qualidade da água, monitoramento operacional, rede de distribuição e conformidade legal.

A aplicação do instrumento ocorreu *in loco*, por meio de inspeção visual da unidade, verificação de equipamentos operacionais e informações repassadas pela equipe técnica responsável pela operação da ETA, bem como registro sistemático das informações pelo preenchimento do formulário padronizado, realizado no mês de novembro de 2025. Para além dos aspectos descritos no referido *checklist*, a análise foi conduzida em consonância com as referências normativas e legais aplicáveis ao abastecimento de água

para consumo humano, notadamente a ABNT NBR nº 12.216:2017, a Portaria de Consolidação nº 5/2017 do Ministério da Saúde, em especial o Anexo XX, e a Portaria GM/MS nº 888/2021, que estabelecem diretrizes para o projeto de estações de tratamento de água, padrões de potabilidade e requisitos para o controle e vigilância da qualidade da água distribuída à população.

No Quadro 1 estão apresentados os itens de avaliação do *checklist* estruturado do Sistema Convencional de abastecimento de Água.

Quadro 1 – Itens de avaliação do *Checklist* estruturado do sistema convencional de abastecimento de água.

Item de Avaliação	Aspectos analisados
Captação	Estrutura de captação da água
	Gradeamento
	Canal ou adutora de sucção
	Estação elevatória (abriga as bombas que impulsionam a água)
	Instrumentação e controle (medição de vazão, nível e qualidade da água).
Processos de Tratamento	Pré-tratamento (se houver)
	Etapas de Tratamento
Reservação	Tipo de reservatório
	Capacidade (m ³)
	Material de confecção
	Integridade estrutural
	Periodicidade da limpeza
Controle de Qualidade da Água	Análises físico-químicas e microbiológicas para atender aos padrões de potabilidade (especificar análises quais são realizadas)
Monitoramento Operacional	Frequência de análises físico-químicas e microbiológicas (padrões de potabilidade)
	Frequência de registros operacionais.

Item de Avaliação	Aspectos analisados
Rede de Distribuição	Responsável pela rede de distribuição.
	Condições aparentes da rede de distribuição
	Existência de perdas aparentes (vazamentos, ligações clandestinas)
	Há manutenção preventiva e corretiva?
	Se sim, com qual frequência?
Conformidade Legal	Relatórios de potabilidade encaminhados ao SISAGUA ou outro
	Se sim, qual a frequência de envio
	Relatórios de potabilidade encaminhados à vigilância Sanitária Estadual (CEVS/RS)
	Se sim, qual a frequência de envio

Fonte: Autores (2025).

Assim, a metodologia adotada permitiu uma avaliação estruturada e sistemática da ETA, integrando observações diretas, verificação documental e análise comparativa com as principais normas técnicas e diretrizes legais vigentes no país. O uso do *checklist* possibilitou identificar, com precisão, o grau de conformidade das etapas de captação, tratamento, reservação e distribuição, assegurando a confiabilidade dos resultados. Dessa forma, os procedimentos metodológicos empregados forneceram subsídios para a interpretação da eficiência operacional do sistema e para as discussões apresentadas nas seções seguintes.

Resultados e discussão

O município possui duas ETA, localizadas em pontos distintos da área urbana. De acordo com a Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021, que trata sobre a vigilância da qualidade da água para consumo humano e traz procedimentos e padrões de potabilidade, pode-se classificar o fornecimento de água potável em três modalidades: SAI (Solução Alternativa Individual), SAC (Solução Alternativa Coletiva) e SAA (Sistema de Abastecimento de Água).

Conforme a Portaria GM/MS nº 888/2021, o sistema avaliado enquadra-se na modalidade de Sistema de Abastecimento de Água (SAA), abrangendo desde a captação até a distribuição final. A estação de

tratamento visitada é composta pelas etapas que se apresentam ilustradas na Figura 2.

Figura 2 – Etapas do processo de tratamento de água na ETA AEGEA/CORSAN do Município do COREDE Missões - RS



Fonte: Autores (2025).

Dessa forma, a caracterização inicial das etapas que compõem o processo de tratamento na ETA permitiu compreender o funcionamento operacional do sistema e sua conformidade com as tecnologias convencionais de potabilização adotadas no Brasil. A descrição do fluxo de tratamento, desde a captação até a desinfecção final, evidencia que o município busca estar conforme a Lei Federal nº 11.445/2007 (e suas alterações pela Lei nº 14.026/2020, o Novo Marco do Saneamento), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, onde o abastecimento de água é previsto como um serviço público essencial. Nesta Lei, é possível observar que o tratamento de água bruta é listado como uma das atividades que compõem o serviço de abastecimento (Art. 3º- A, Brasil, 2007).

A Estação de Tratamento de Água (ETA) analisada, que pertence a um município do COREDE Missões (RS), é operada pela AEGEA/CORSAN. Conforme é possível observar na Figura 2, as etapas do processo de tratamento utilizado são parte do SAA do tipo Convencional, com captação superficial no Rio Ijuí. A configuração do sistema, baseada em coagulação, floculação, sedimentação, filtração e desinfecção, corresponde ao sistema convencional de tratamento de água (Carvalho et al., 2022).

A captação da água foi realizada por meio de uma estrutura equipada com bomba submersa, com capacidade operacional para bombear a água até a estação, localizada aproximadamente 600 m do Rio Ijuí, para realização do tratamento e posterior distribuição. Para a proteção do sistema de bombeamento, empregou-se a etapa prévia de gradeamento, para reter sólidos grosseiros capazes de danificar o sistema de tubulação e bombas. Não há estação elevatória intermediária, sendo a água transportada diretamente por meio de adutora de sucção até a ETA.

O monitoramento da qualidade do manancial precisa seguir as diretrizes da ABNT NBR ISO nº 9.826:2008, com coleta mensal de amostras a montante e a jusante do ponto de captação. Esse acompanhamento permite identificar oscilações na carga de poluentes capazes de influenciar a tratabilidade da água.

Processos de potabilização da água de abastecimento por sistema convencional

O tratamento seguiu um fluxograma apresentado na Figura 2, composto por oito etapas principais. O processo iniciou-se com a pré-cloração e com a passagem pela Calha Parshall, utilizada para medição de vazão e mistura rápida. A coagulação foi realizada mediante dosagem de sulfato de alumínio, seguida de floculação hidráulica em chicanas verticais. Destacou-se o uso de polímero não iônico como auxiliar de floculação, tecnologia que favoreceu a formação de flocos mais densos e estáveis.

A separação de sólidos ocorreu em decantadores equipados com cortina difusora na entrada, promovendo melhor distribuição do fluxo. Posteriormente, a água passou pelo sistema de filtração dupla composto por areia e carvão ativado granular (antracito), fundamental para o polimento final e remoção de compostos orgânicos.

A presença de filtros de dupla camada, compostos por areia e antracito, constitui um diferencial positivo no desempenho do sistema. Essa configuração proporciona maior capacidade de retenção de partículas finas, maior eficiência na remoção de matéria orgânica dissolvida e maior estabilidade operacional durante os ciclos de filtração (Branco et al., 2021).

A adoção de tecnologias robustas, como a dupla filtração, refletiu o cumprimento do princípio da eficiência e da segurança sanitária, pilares estruturantes do Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007). A tecnologia empregada visou não apenas o atendimento

aos padrões de potabilidade, mas também a sustentabilidade operacional exigida pelos contratos de concessão sob a égide da nova legislação.

As etapas de desinfecção por cloro e a fluoretação foram realizadas em conformidade com a legislação vigente, incluindo a Lei Federal nº 6.050/1974. Quanto ao monitoramento, verificou-se que a análise de *Escherichia coli* foi realizada semanalmente na água tratada, constituindo o principal indicador de contaminação fecal. Contudo, considerando tratar-se de manancial superficial em região com forte atividade agropecuária (COREDE Missões), a vulnerabilidade não pôde ser avaliada apenas por indicadores microbiológicos e turbidez.

O uso intensivo do solo para atividades agrícolas aumentou o risco de contaminação por agrotóxicos. A Portaria GM/MS nº 888/2021 exigiu o monitoramento semestral de 40 agrotóxicos (Anexo 13). Diante disso, torna-se imprescindível que o monitoramento da água bruta e tratada avance para além das exigências mínimas legais, incorporando a identificação dos principais compostos utilizados na bacia do Rio Ijuí e ampliando as estratégias de vigilância, a fim de garantir maior segurança hídrica à população abastecida.

Para documentar as condições operacionais e estruturais verificadas *in loco*, elaborou-se um registro fotográfico das principais unidades que compõem o sistema. A Figura 3 apresenta o mosaico das instalações visitadas, destacando as etapas críticas do processo de potabilização descritas no fluxograma operacional.

A análise visual das estruturas, evidenciada na Figura 3, indicou que as unidades se encontravam, em geral, em bom estado de conservação. Contudo, verificou-se a necessidade de melhorias específicas no floculador de chicanas para aprimorar as condições de mistura. A adequação dessa unidade mostrou-se indispensável para garantir a eficiência hidráulica do processo, alinhando a operação aos requisitos de desempenho e segurança previstos no Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 11.445/2007).

Figura 3 – Vistas das unidades de tratamento da ETA AEGEA/CORSAN



Nota: (A, B e C) Clorador salino ou gerador de cloro à base de sal; (D) Coagulante; (E) Calha Parshall e mistura rápida; (F) Floculador de chicanas; (G) Decantadores; (H) Filtro de dupla camada; (I) Reservatório.

Fonte: Autores, 2025.

No Quadro 2 se encontra descrita uma análise detalhada da infraestrutura e do funcionamento do sistema de tratamento de água da ETA operada pela AEGEA/CORSAN, incluindo aspectos referentes ao processo de captação, tratamento, reservação e distribuição.

Quadro 2 – Análise do Sistema de tratamento de água da ETA – AEGEA/Corsan
Município de Santo Ângelo – RS

Item de Avaliação	Aspectos analisados		Referência Legal/ Normativa
Captação	Estrutura de captação da água	Por bomba submersa adutora fixa	NBR n° 12.216:2017; Portaria 5/2017, Anexo XX, Art. 19
	Gradeamento	Possui gradeamento prévia a entrada da água na bomba	
	Canal ou adutora de sucção	Adutora	
	Estação elevatória (abriga as bombas que impulsionam a água)	Não	
	Instrumentação e controle (medição de vazão, nível e qualidade da água).	No ponto de bombeamento é feita a coleta de amostras no corpo hídrico 1 vez por mês a jusante e a montante do local de captação.	NBR ISO 9.826:2008
Processos de Tratamento	Pré-tratamento (se houver)	Gradeamento; Ajuste de pH e Alcalinidade (se necessário); e Pré Cloração.	Portaria n° 5/2017; Portaria GM/MS n° 888/2021; NBR n° 12.216/1992; Resolução CONAMA n° 357/2005; NBR 13.295/2021; NBR n° 15.784/2014; NBR n° 11.176/2021; Lei F n° 6.050, de 24/05/1974; Decreto n° 76.872, de 22/12/1975; Portaria MS n° 635/1975
	Etapas de Tratamento	1° Pré-cloração; 2° Calha Parshall; 3° Coagulação (Sulfato de Alumínio); 4° Floculação em chicanas verticais com polímero não iônico; 5° Sedimentação com entrada de água floculada no decantador por cortina difusora; 6° Filtração em areia e carvão ativado granular (Antracito); 7° Cloração; 8° Fluoretação.	

Item de Avaliação	Aspectos analisados		Referência Legal/ Normativa
Reservação	Tipo de reservatório	Semi enterrado	Portaria nº 5/2017, Anexo XX, Art. 24
	Capacidade (m³)	1.000	
	Material de confecção	Alvenaria	
	Integridade estrutural	Boa	
	Periodicidade da limpeza	Anual e, quando não está vazio, a limpeza é feita por mergulhadores.	
Controle de Qualidade da Água	Análises físico-químicas e microbiológicas para atender aos padrões de potabilidade (especificar análises quais são realizadas).	Água Bruta: Turbidez, pH, cloro, flúor; Água Floculada: Alumínio Residual, Cor, Turbidez; Água Decantada: Turbidez, cloro residual livre; Água Filtrada: Turbidez; Água Tratada: Turbidez, pH, cor, flúor, cloro residual livre, e-coli (semanal).	Portaria nº 5/2017, Anexo XX, Arts. 10-19; Anexo I
Monitoramento Operacional	Frequência de análises físico-químicas e microbiológicas (padrões de potabilidade)	Diariamente - De hora em hora.	Portaria nº 5/2017, Anexo XX, Arts. 37-40
	Frequência de registros operacionais.	Registros internos diários, e registros enviados para a central semanal.	
Rede de Distribuição	Responsável pela rede de distribuição.	AEGEA/CORSAN	NBR nº 5626:2020; Portaria nº 5/2017, Anexo XX, Art. 24
	Condições aparentes da rede de distribuição	Sem avarias visíveis	
	Existência de perdas aparentes (vazamentos, ligações clandestinas)	Sim	
	Há manutenção preventiva e corretiva?	Sim, corretiva. Preventiva apenas nas bombas	
	Se sim, com qual frequência?	Quando ocorre algum chamado ou percepção de vazamento	

Item de Avaliação	Aspectos analisados		Referência Legal/ Normativa
Confor- midade Legal	Relatórios de potabilidade encaminhados ao SISAGUA ou outro	Sim. Registro interno com posterior encaminhamento à central e então ao SISAGUA.	Portaria nº 5/2017, Anexo XX, Arts. 45-47
	Se sim, qual a frequência de envio	Mensal	
	Relatórios de potabilidade encaminhados à vigilância Sanitária Estadual (CEVS/RS)	Sim. Registro interno com posterior encaminhamento à central e então ao CEVS/RS.	
	Se sim, qual a frequência de envio	Mensal	

Nota: ETA – Estação de Tratamento de Água; AEGEA – Aegea Saneamento e Participações S.A.; CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento; SISAGUA – Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano; CEVS/RS – Centro Estadual de Vigilância em Saúde do Rio Grande do Sul; GM/MS – Gabinete do Ministro do Ministério da Saúde; MS – Ministério da Saúde; RS – Rio Grande do Sul; pH – Potencial Hidrogeniônico.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025) a partir de dados operacionais e estruturais fornecidos pela AEGEA/CORSAN – Estação de Tratamento de Água de Santo Ângelo (RS).

O Quadro 2 permite visualizar a infraestrutura, os processos de tratamento e a gestão operacional da ETA, evidenciando o cumprimento das normas técnicas e legais aplicáveis. Essa síntese reforça a importância do monitoramento contínuo e da manutenção adequada das etapas de captação, tratamento, reservação e distribuição, assegurando a confiabilidade do abastecimento e a segurança da água destinada à população.

Controle de qualidade e conformidade legal

O controle de qualidade da água tratada foi conduzido rigorosamente, com análises operacionais realizadas de hora em hora para turbidez, cor aparente, pH, flúor e cloro residual livre. O monitoramento microbiológico, incluindo a detecção de *E. coli*, ocorreu semanalmente. Os resultados foram registrados em relatórios diários e consolidados semanalmente para envio à central.

Conforme o artigo 44 da Portaria GM/MS nº 888/2021, o monitoramento da qualidade da água nos SAA e SAC deve ser realizado de maneira a garantir a representatividade dos pontos de coleta ao longo do sistema e a distribuição uniforme das amostras durante o ano. Para águas superficiais, os parâmetros turbidez, residual de desinfetante, fluoreto, cor aparente e pH devem ser avaliados a cada duas horas na saída do tratamento. A análise *in loco* permitiu constatar que, na prática, turbidez, pH e cor aparente são monitoradas a cada hora. Parâmetros como gosto e odor devem ser analisados trimestralmente na saída do reservatório, enquanto as cianotoxinas devem ser monitoradas semanalmente sempre que a contagem atingir 20.000 células/mL. Enquanto, os produtos secundários da desinfecção não necessitam de análise na saída do reservatório.

Em conformidade com a Portaria GM/MS nº 888/2021 e com a Portaria de Consolidação nº 5/2017, os relatórios de potabilidade foram encaminhados mensalmente ao Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA) e à Vigilância Sanitária Estadual (CEVS/RS). Esse processo assegurou rastreabilidade, transparência e a necessária articulação entre o prestador de serviços e os órgãos de vigilância sanitária responsáveis pela fiscalização da qualidade da água distribuída à população.

Reservação, distribuição e gestão operacional

O sistema de reservação contou com um reservatório semi-enterrado de alvenaria, com capacidade para 1.000 m³. Sua integridade estrutural foi considerada satisfatória, e a manutenção higiênica ocorreu anualmente. Destacou-se o método de limpeza por mergulhadores, que permitiu higienização sem esvaziamento total, evitando desabastecimentos temporários.

Na rede de distribuição, embora não tenham sido identificadas avarias visíveis, observou-se a ocorrência de perdas aparentes, incluindo vazamentos e ligações clandestinas. A redução dessas perdas implica disponibilizar mais recursos hídricos para a população sem a necessidade de captação em novos mananciais (Brasil, 2021). Sob a ótica do Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020), o combate às perdas de água constitui uma meta mandatória para a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores. A eficiência na distribuição, portanto, transcende a

questão técnica, configurando-se como requisito legal para a manutenção dos contratos e para a modicidade tarifária.

No contexto das melhores práticas de Engenharia Sanitária e das diretrizes do Novo Marco Legal do Saneamento, destacou-se a necessidade de adoção da manutenção preditiva. Esse modelo, baseado em monitoramento contínuo e análise de dados para antecipação de falhas, permitiria reduzir indisponibilidades operacionais que poderiam ocasionar falta de abastecimento de água, e otimizar custos. Em ETA, falhas em dosadores comprometem a coagulação. Assim, a manutenção preventiva torna-se estratégica para a segurança operacional, conforme as prerrogativas da Lei nº 14.206 (Brasil, 2020).

Adequação da configuração do sistema, captação e monitoramento físico-químico

Os resultados técnicos evidenciaram que a ETA realizou pré-cloração e desinfecção final, assegurando a manutenção do residual de cloro ao longo da rede, conforme determinado pela Portaria GM/MS nº 888/2021, do Ministério da Saúde.

A turbidez precisa ser monitorada nos pontos mais sensíveis do processo água bruta, decantada e filtrada, permitindo avaliar a eficiência global do tratamento, pois se trata de um indicador de qualidade operacional e também um elemento central para garantir segurança sanitária. O artigo 44, parágrafo terceiro da Portaria GM/MS nº 888/2021, estabelece que todas as amostras coletadas para análises bacteriológicas, devem conter, além da medição de cor, e residual de desinfetante, o parâmetro turbidez.

A captação demonstrou consonância com a Lei nº 9.433/1997, respeitando a classe de enquadramento do corpo hídrico. A garantia da disponibilidade hídrica em quantidade e qualidade adequadas, premissa da referida Política Nacional, mostrou-se fundamental para a estabilidade operacional da ETA frente às variações sazonais da bacia hidrográfica.

Pesquisas demonstram que bacias hidrográficas localizadas em áreas de produção agropecuária apresentam maior variabilidade na qualidade da água bruta em função do escoamento superficial, do aporte de matéria orgânica e da intensificação de atividades agrícolas (Santos et al., 2023). Esse cenário não implica, necessariamente, contaminação direta no ponto de captação, mas indica que regiões com dinâmica agrícola têm

maior propensão a oscilações físico-químicas, reforçando a relevância de monitoramentos como o realizado pela ETA.

Portanto, embora os procedimentos de captação e monitoramento observados na ETA atendam às normas vigentes, que estão destacadas no Quadro 2, e demonstram adequada operação do sistema, Santos *et al.*, 2023, preveem que estudos em regiões com atividade agropecuária expressiva requeiram atenção contínua à variabilidade da qualidade da água bruta e à necessidade de incorporar, gradualmente, parâmetros adicionais de vigilância ambiental que acompanhem os desafios atuais impostos pelos contaminantes emergentes.

Um ponto de alerta crítico identificado na análise organizacional referiu-se à drástica redução do quadro técnico operacional ocorrida entre os anos de 2024 e 2025, estimada em aproximadamente 86%. Tal redução poderá comprometer a capacidade de resposta imediata a variações na potabilidade da água bruta, podendo ocasionar o descumprimento da frequência de monitoramento exigida pela Portaria GM/MS nº 888/2021 e fragilizar a rotina de manutenção preventiva preconizada pelas metas de eficiência do Novo Marco Legal do Saneamento.

Conclusão

O estudo teve como objetivo analisar a ETA operada pela AEGEA/CORSAN, COREDE Missões - RS utilizando um SAA convencional conforme o estabelecido pelas políticas públicas vinculadas às diretrizes do Saneamento Básico (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020), da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), pelas diretrizes de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano preconizadas na Portaria de Consolidação nº 5/2017 e na Portaria GM/MS nº 888/2021, ambas do Ministério da Saúde.

O sistema de tratamento demonstrou conformidade com as Portarias GM/MS nº 888/2021 e nº 5/2017. As etapas de tratamento e o controle de qualidade operacional (monitoramento de hora em hora e envio mensal de relatórios ao SISAGUA e CEVS/RS) garantem que a água distribuída atenda aos padrões de potabilidade vigentes.

Em suma, a análise evidenciou que o sistema opera em conformidade técnica, contribuindo diretamente para as metas de universalização do acesso à água potável estipuladas pelo Novo Marco Legal de Saneamento Básico instituído pela Lei Federal nº 14.026/2020. Contudo, a melhoria contínua

na gestão de perdas e no monitoramento ambiental faz-se necessária para alinhar integralmente o serviço às exigências dos Planos Municipais de Saneamento Básico e da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Embora a infraestrutura física apresente conformidade técnica, a sustentabilidade operacional do sistema poderá ser ameaçada pela redução abrupta de cerca de 86% da força de trabalho verificada no período de 2024 a 2025. O estudo evidenciou a urgência na revisão dessa política de recursos humanos e na recomposição das equipes técnicas.

Concluiu-se, portanto, que a ETA avaliada apresentou conformidade capacidade técnica para assegurar água potável à população, embora ainda existam oportunidades de qualificação dos processos operacionais como implantação de rotinas periódicas de inspeção, detecção de falhas na pressão, vazão, perdas de água na rede, planejamento de limpeza e calibração preventiva dos equipamentos como, dosadores, medidores e bombas. A análise contribuiu para compreensão sobre os desafios estruturais e legais, bem como de atendimento às políticas públicas vinculadas ao tratamento de água e demonstrou a necessidade contínua de investimentos em controle de qualidade, manutenção e vigilância sanitária, essenciais para a efetivação do direito humano à água segura.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 11176:2021 – **Sulfato de alumínio** – Especificação, amostragem e métodos de ensaio. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 12216:1992 – **Projeto de estação de tratamento de água para abastecimento público**. Rio de Janeiro: ABNT, 1992.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 13295:2021 – **Cloro liquefeito** – Manuseio, armazenamento e transporte. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 15784:2014 – **Produtos químicos usados no tratamento de água para consumo humano** – Requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 9826:2008 – **Medição de vazão de líquidos em canais abertos** – Calhas Parshall e SANIIRI. Rio de Janeiro: ABNT, 2008.

BÁRTA, R. L.; SILVA, J. A. G.; DARONCO, C. R.; PRETTO, C.; STUMM, E. M. F.; COLET, C. de F. Qualidade da água para consumo humano no Brasil: revisão integrativa da literatura. **Vigilância sanitária em debate**: sociedade, ciência & tecnologia, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 74–85, 2021. DOI: 10.22239/2317-269X.01822.

BRANCO, F. O. L.; CÁRDENAS, S. M. M.; SERRÃO, I. C. G.; CUNHA, I. R. V.; AMADO, L. L.; KÜTTER, V. T. Contaminantes emergentes nas bacias hidrográficas brasileiras e seus potenciais efeitos a espécies ameaçadas de extinção. **Revista brasileira de meio ambiente**, v. 9, n. 2, p. 40-57, 2021. Disponível em: <https://www.revistabrasileirade-meioambiente.com/index.php/RVBMA/article/view/942>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.050, de 24 de maio de 1974**. Dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas de abastecimento público. Diário oficial da união, Brasília, DF, 27 maio 1974.

BRASIL. **Decreto nº 76.872, de 22 de dezembro de 1975**. Regulamenta a Lei nº 6.050, de 24 de maio de 1974, que dispõe sobre a fluoretação da água em sistemas de abastecimento público. Diário oficial da união, Brasília, DF, 23 dez. 1975.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria MS nº 635, de 26 de dezembro de 1975**. Aprova normas e padrões sobre a fluoretação da água de sistemas públicos de abastecimento. Brasília, DF, 1975.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017**. Anexo XX, arts. 34-36. Consolida as normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021**. Altera o anexo XX da portaria de consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o controle e a vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Perdas de água 2021 (SNIS 2019): desafios para disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento – SNS, 2021.

CARVALHO, Ana Carla Coleone de; SILVA, Bianca Ferreira da; MACHADO, Angela Aparecida; SANTAROSSA, Maria Amália da Silva; PAGANINI, Wanderley da Silva. A ocorrência de cafeína em águas superficiais para abastecimento público. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, [S.L.], v. 27, n. 4, p. 845-852, ago. 2022. **FapUNIFESP** (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-415220210201>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/WK4ztwqmTMfNmBzFSmzDBLD/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005**. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Diário oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2005.

DETTORI, Marco; ARGHITTU, Antonella; DEIANA, Giovanna; CASTIGLIA, Paolo; AZARA, Antonio. The revised european directive 2020/2184 on the quality of water intended for human consumption. A step forward in risk assessment, consumer safety and informative communication. **Environmental research**, v. 204, Part B, 112273, 2021. DOI: 10.1016/j.envres.2022.112273.

FAVORETI, A. L. F.; MENDES, G. R.; SANTOS, I. O.; BECA, C. F.; COSTA, B. V. da; UMBUZEIRO, G. de A. Critérios de qualidade de água para consumo humano e as diferentes normas brasileiras com foco nas substâncias químicas. **Revista Ambiente**, São Paulo, v. 1, 2022.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Contaminantes emergentes agravam crise hídrica nos países em desenvolvimento, aponta dossiê**. Agência FAPESP, São Paulo, 24 abr. 2025. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br>. Acesso em: 20 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em: 11 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A/RES/64/292** – *The human right to water and sanitation*. Resolução da assembleia geral, Nova York, 28 jul. 2010. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2025.

PINHEIRO, J. V.; LIMA, T. F.; MIORANDO, P. S. Seasonal variations and water quality in Amazonia: a comparative study of public supply

systems in Oriximiná, Pará, Brazil. **Revista ciência plural**, v. 11, n. 1, p. 1–13, 2025.

SANTOS, N. G. N.; SILVA, L. C.; GUIDONE, G. H. M.; MONTINI, V. H.; OLIVA, B. H. D.; NASCIMENTO, A. B.; SOUSA, D. N. R. de; KURODA, E. K.; ROCHA, S. P. D. Water quality monitoring in southern Brazil and the assessment of risk factors related to contamination by coliforms and *Escherichia coli*. **Journal of water and health**, Londres, v. 21, n. 10, p. 1550-1561, out. 2023.

SILVA, K. M. de S. et al. Qualidade da água para consumo humano no Brasil: revisão integrativa da literatura. **Vigilância sanitária em debate: sociedade, ciência & tecnologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 74–85, 2021.

VON SPERLING, M. **Introdução à qualidade das águas e ao tratamento de esgotos**. 4. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2014

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **State of the world's drinking water: An urgent call to action to accelerate progress on ensuring safe drinking water for all**. Genebra: WHO, 2022. ISBN 978-92-4-006080-7.

ANÁLISE DE POÇOS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO DO MEIO RURAL DE UM MUNICÍPIO DO COREDE MISSÕES - RS EM CONSONÂNCIA COM POLÍTICAS PÚBLICAS DE POTABILIDADE DE ÁGUA

Eduarda Grünwald Ceretta
Cínthia de Oliveira Gonçalves
Bruna Willig Kopplin
Felix Cidade Do Prado
Gabriel Brutti
Gabriela Giusmin Dejavitte
Leandro Perius Heck
Micael Benito Bourscheid Brum
Rafael Franco Pires
Alcione Aparecida de Almeida Alves

Introdução

Conforme estabelece o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, está assegurado o direito de todo ser humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a garantia de uma sadia qualidade de vida (Brasil, 1988). O texto constitucional estabelece ainda, em seu artigo 26, que as águas superficiais e subterrâneas constituem bens da União, reforçando seu caráter público e coletivo. E, considerando que a existência da vida depende diretamente da presença da água, evidencia-se a importância e a necessidade de garantir o acesso universal à água potável e segura, sendo este um direito fundamental de toda a população.

Nessa perspectiva, o objetivo do desenvolvimento sustentável (ODS) 6 “Água Potável e Saneamento” consolida esse princípio ao estabelecer a garantia da disponibilidade e do manejo sustentável da água e do saneamento para todos, alinhando-se às metas globais de sustentabilidade ambiental (ONU, 2015). Entretanto, a realidade ainda

está distante do que prevê a Constituição, bem como ao acesso universal conforme o preconizado no ODS 6 da Agenda 2030, uma vez que persiste uma expressiva carência desse serviço essencial. Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, no Brasil, em 2023, 93,4% dos domicílios urbanos possuíam acesso à rede geral de água, enquanto nas zonas rurais esse percentual era de apenas 32,3% (IBGE, 2023). Esta discrepância também se repete se comparado às distintas regiões do Brasil: na Região Sul, 96,3% dos domicílios possuíam acesso à rede geral de água, ao passo que, na Região Norte, esse índice era de 70,2%, revelando desigualdades marcantes no acesso a esse direito fundamental (IBGE, 2023).

Esta realidade alinha-se ao panorama global apresentado pelo relatório do Programa Conjunto de Monitoramento da OMS e do UNICEF (JMP) de 2023, que aponta que 2,2 bilhões de pessoas ainda careciam de água potável gerenciada com segurança em 2022, com as regiões rurais sendo as mais afetadas. O mesmo relatório aponta que as regiões rurais permanecem em maior desvantagem, reforçando a urgência de investimentos e políticas públicas eficazes, como as sugeridas por este diagnóstico, para acelerar o progresso e alcançar a universalização do ODS 6 da ONU, que visa garantir a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

A potabilidade da água está diretamente relacionada às condições construtivas dos sistemas de abastecimento, à implementação de medidas de proteção sanitária de captações e à adoção de práticas adequadas de desinfecção ao longo da cadeia de abastecimento, reduzindo os riscos à saúde pública (Brasil, Ministério da Saúde, 2011; WHO, 2017). A água pode exigir diferentes níveis de tratamento antes de ser disponibilizada à população, dependendo da qualidade do manancial de origem. No caso de águas subterrâneas, muitas vezes é necessário apenas um tratamento simplificado, embora isso dependa da presença de contaminantes físicos, químicos e microbiológicos. Os parâmetros de potabilidade, que incluem limites para coliformes, turbidez, pH, cloro residual e concentração de substâncias químicas, são definidos pela Portaria GM/MS nº 888, de 4 de maio de 2021, garantindo que a água destinada ao consumo humano não ofereça riscos à saúde da população (Brasil, 2021).

Os diferentes tipos de mananciais utilizados para o abastecimento de água, superficiais e subterrâneos, precisam passar por distintos processos de tratamento, uma vez que a qualidade da água varia conforme sua origem.

A água proveniente de fontes subterrâneas, que representa a maior fração da água doce disponível no estado líquido, costuma apresentar qualidade superior às águas superficiais, por estar naturalmente protegida das ações diretas do clima e de contaminantes superficiais (Peixoto; Cavalcante, 2025).

A poluição das fontes subterrâneas é influenciada pelo tipo de aquífero e pela geologia local, que considera o tipo de solo e a granulometria, fatores que afetam o escoamento da água e os processos físico-químicos e biológicos associados (Amorim, 2024). Adicionalmente, os mananciais superficiais são mais vulneráveis às crises hídricas, o que torna as águas subterrâneas fontes estratégicas em períodos de escassez (ANA, 2017).

As principais fontes de contaminação das águas subterrâneas podem ser contaminadas por atividades antrópicas, como o uso inadequado de agrotóxicos e o descarte incorreto de resíduos, entre outras formas de poluição do lençol freático. Da mesma forma, a falta de vedação adequada, bem como a ausência de limpeza e manutenção dos poços, favorece a entrada de patógenos e outros contaminantes microbiológicos, comprometendo a qualidade da água (Santos et al., 2023; Silva et al., 2023; Nugroho et al., 2021).

Diante desse contexto, justifica-se a realização do presente estudo, uma vez que avaliar os aspectos construtivos dos poços e a qualidade de seu entorno contribui para compreender os riscos à saúde pública e fornece subsídios para o planejamento e a gestão sustentável do abastecimento de água. Além disso, análises comparativas com normas técnicas vigentes permitem identificar lacunas e orientar medidas preventivas, promovendo a segurança hídrica local.

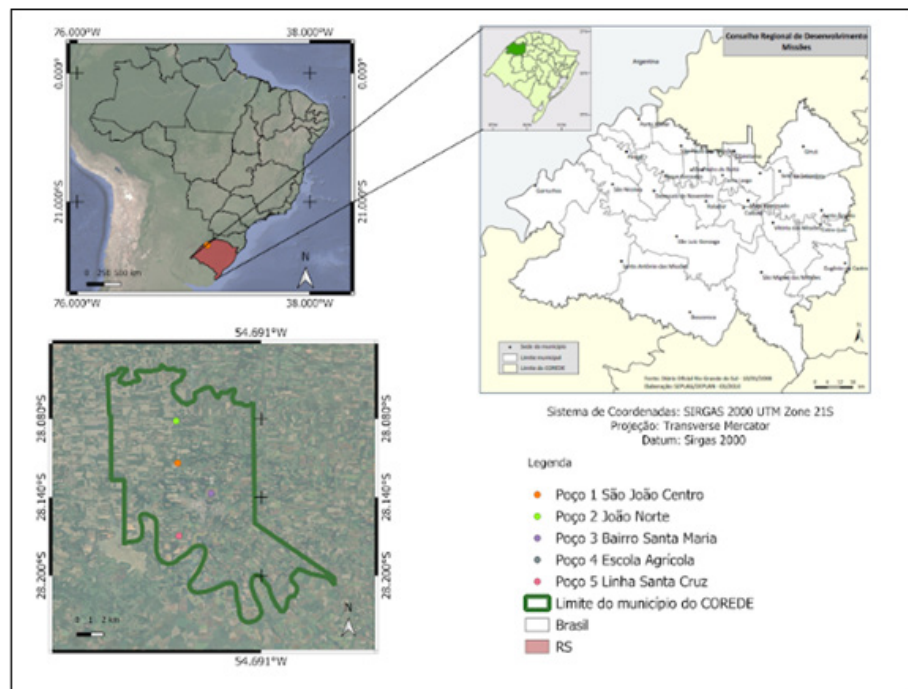
Assim, o presente trabalho teve como objetivo analisar os aspectos construtivos de seis poços de abastecimento rural de um município do Conselho Regional do Desenvolvimento (COREDE) Missões, bem como a área de entorno dos respectivos poços, em comparação com as normas técnicas da ABNT NBR nº 12.212/2017 e nº 12.244/2006 e as Portarias nº 5/2017 e nº 888/2021 do Ministério da Saúde.

Metodologia

Área de estudo

A área de estudo está localizada no estado do Rio Grande do Sul, em um município do COREDE Missões, integrante da Região Funcional de Planejamento (RF7). O COREDE Missões é formado por municípios que tem sua base econômica ligada às atividades agropecuárias, onde as principais atividades são bovinocultura de leite e grãos (ex: soja, milho, trigo) em pequenas e médias propriedades, essas mesmas propriedades que dependem de sistema, de abastecimento provenientes de poços subterrâneos. As ações da pesquisa foram desenvolvidas através de visitas realizadas aos poços de abastecimento de água utilizados pelo município, envolvendo, tanto áreas de uso coletivo quanto pontos de captação vinculados a comunidades rurais e instituições públicas. As visitas permitiram a observação e identificação de eventuais inconformidades em relação às normas da Portarias n° 5/2017 e n° 888/2021 do Ministério da Saúde.

Figura 1 – Mapa da região de estudo



Fonte: Autores, 2025.

Na Figura 1 pode-se ver a localização do COREDE Missões no Rio Grande do Sul, destacando o município em estudo. Na Figura 1, observa-se a inserção regional da área pesquisada, possibilitando uma compreensão mais clara da posição estratégica dentro do conjunto de COREDE no estado do Rio Grande do Sul, demonstrando a importância das análises realizadas no trabalho.

Na Figura 1 é possível observar a ilustração do mapa do Brasil, dividido em COREDE, com destaque para o COREDE Missões, onde está situado o município onde o presente estudo foi realizado.

Tipo e natureza pesquisa

A pesquisa do tipo quantitativa considerou dados de campo para fins de identificar possíveis padrões vinculados aos aspectos construtivos, bem como do entorno dos poços de abastecimento de água no meio rural de um município do COREDE Missões. Conforme Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa quantitativa visa à quantificação e a verificação de hipóteses de maneira sistemática. Assim, este estudo buscou descrever e mensurar o atendimento normativo e legal acerca das condições estruturais, sanitárias e operacionais dos poços de abastecimento público em área rural de um município da Região COREDE Missões, verificando as conformidades e inconformidade vinculadas a ABNT NBR nº 12.212/2017 e 12.244/2006 e as Portaria nº 5/2017 e Portaria nº 888/2021 do Ministério da Saúde. Para coleta de dados, um checklist estruturado foi utilizado para fins de identificar aspectos físicos, de construção e de funcionamento dos poços. Quanto à natureza da pesquisa, é de caráter descritiva e aplicada porque tem por objetivo descrever e mensurar o atendimento quanto às condições estruturais, sanitárias e operacional desses poços. objetivando descrever os principais elementos que necessitam de melhor adequação dos sistemas às Portarias nº 5/2017 e Portaria nº 888/2021, ambas do Ministério da Saúde.

Procedimento de análise dos aspectos construtivos e de entorno dos poços de abastecimento

A análise *in loco* acerca das condições estruturais e operacionais dos seis poços tubulares de abastecimento de água, localizados em diferentes áreas rurais do município, sendo estes denominados P01, P02, P03, P04,

P05 e P06. Para a coleta de dados utilizou-se um *checklist* estruturado, aplicado no dia 23 de setembro de 2025, no qual foram registradas informações, tais como: Identificação; Responsáveis legais e técnicos, localização e georreferenciamento; Captação e Estrutura do Poço: Detalhes construtivos, como tipo de captação (tubular), profundidade e a presença de itens de segurança e proteção sanitária (laje, cercamento); Reservação: Características do reservatório, incluindo capacidade, material e estado de conservação; Tratamento da Água: Verificação dos processos de tratamento aplicados, como cloração e filtração; Controle de Qualidade e Monitoramento: Frequência e responsabilidade pelas análises de potabilidade e registros operacionais; Rede de Distribuição: Condições da rede, manutenção e conformidade legal referente às recomendações da ABNT NBR nº 12.244/ 2006 e ABNT NBR nº 12.212/2017, incluindo o envio de relatórios ao Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA).

Após a compilação dos dados de análise a campo, estes foram organizados para uma análise técnica detalhada. O objetivo primário desta avaliação foi diagnosticar o estado de conservação das estruturas, a adequação dos processos operacionais frente às normativas vigentes e identificar potenciais riscos à qualidade da água fornecida à população.

A ABNT NBR nº 12.212/2017 estabelece as diretrizes para o projeto de poços tubulares destinados à captação de água subterrânea, sendo um instrumento essencial para garantir a viabilidade técnica e a segurança sanitária do sistema de abastecimento público. No contexto dos poços analisados, a aplicação desta norma é fundamental, pois orienta desde o estudo hidrogeológico preliminar, que define profundidade estimada, diâmetro nominal, perfil construtivo e método de perfuração, até os critérios de locação e proteção do manancial.

A ABNT NBR nº 12.244/2006, por sua vez, complementa a etapa de projeto ao especificar os procedimentos construtivos necessários para assegurar a integridade física do poço e a qualidade da água captada. Essa norma determina parâmetros como a obrigatoriedade da laje de proteção sanitária com dimensões mínimas de 1 m² e 10 cm de espessura, o cercamento do entorno imediato e a correta instalação de tubos de revestimento e filtros. Nos poços avaliados, constatou-se conformidade parcial a essas exigências: embora todos possuam laje e cercamento, alguns apresentaram sinais de corrosão nos reservatórios, ausência de filtração e

fluoretação e proximidade de fontes de contaminação, o que infringe o princípio de proteção sanitária contínua preconizado pela norma.

A correlação entre as duas normas evidencia a necessidade de integração entre o projeto e a execução das obras, uma vez que falhas na concepção técnica repercutem diretamente na eficiência operacional e na qualidade da água distribuída. O estudo mostra que a ausência de etapas construtivas padronizadas — como o desenvolvimento e a limpeza final do poço — compromete o desempenho hidráulico e potencializa a entrada de contaminantes, especialmente em áreas agrícolas, onde há uso intensivo de agroquímicos. A aplicação plena das ABNT NBR n° 12.212 e n° 12.244 deve ser encarada, portanto, como ferramenta de controle de riscos ambientais e de saúde pública, não apenas como requisito burocrático.

Além da proteção física, as normas também se articulam com as Portarias GM/MS n° 5/2017 e n° 888/2021, que regulamentam os padrões de potabilidade e o controle de qualidade da água. A observância simultânea dessas legislações fortalece o ciclo de gestão integrada dos sistemas de abastecimento rural, permitindo que o SISAGUA receba dados consistentes e comparáveis. No caso do município em questão, verificou-se que o monitoramento é executado com frequência adequada, mas ainda requer uniformização metodológica e manutenção preventiva, de modo a atender plenamente aos princípios da vigilância sanitária e da sustentabilidade do recurso subterrâneo.

Por fim, a análise buscou identificar o cumprimento rigoroso das normas da ABNT representa um pilar técnico indispensável à engenharia ambiental e sanitária aplicada. A adequação dos poços às exigências da ABNT NBR n° 12.212 e ABNT NBR n° 12.244 contribui para a segurança hídrica, a mitigação de riscos microbiológicos e o fortalecimento da gestão pública dos recursos hídricos subterrâneos. Assim, recomenda-se que os municípios promovam capacitação técnica e auditorias periódicas com base nessas normas, de modo a garantir a conformidade normativa, a longevidade das estruturas e a universalização do acesso à água potável, em consonância com o ODS 6 da Agenda 2030 e com o direito constitucional ao saneamento ambiental.

Resultados e discussão

Caracterização dos poços de abastecimento de água

Durante a saída de campo realizada no dia 23 de setembro de 2025 foram visitados seis poços de abastecimento. Para cada poço, procedeu-se ao preenchimento do *checklist* estruturado contendo diversas informações.

Com base nas informações detalhadas nos *checklists* preenchidos, o procedimento de análise em campo permitiu uma avaliação aprofundada das práticas de gestão e manutenção de cada poço. A aplicação do *checklist* estruturado possibilitou a comparação direta entre os diferentes pontos de abastecimento, revelando as seguintes particularidades no processo de análise:

Identificação e Responsabilidade: A análise verificou que a responsabilidade pela operação e manutenção dos poços é da Prefeitura Municipal, com o suporte técnico de empresas terceirizadas. Para cada poço, foram registradas as coordenadas geográficas exatas.

Inspecção da Captação e Estrutura: A pesquisa com o funcionário da prefeitura acompanhou a aula, juntamente com a verificação dos documentos da outorga confirmou que todos os poços analisados são do tipo tubular. A análise estrutural focou na verificação de barreiras de proteção sanitária. Foi constatado que todos os poços possuíam laje de proteção e cercamento adequados. A avaliação incluiu a análise do entorno para identificar fontes de contaminação. No P05, foi identificada a proximidade de uma área de monocultura, enquanto os P03 e P04 estavam localizados em áreas sem fontes de contaminação próximas, com o P04 situado junto a uma Área de Preservação Permanente (APP).

Avaliação do Sistema de Reservação e Tratamento: O procedimento incluiu a análise dos reservatórios. Foi observado que a capacidade varia entre 15.000 e 20.000 L e os materiais de confecção incluem metal/ferro, fibra e fibra de vidro. A limpeza dos reservatórios é realizada, em geral, a cada 6 meses. O processo de tratamento da água foi inspecionado, constatando-se o uso de cloro líquido ou em pastilha para cloração. Notou-se a ausência de filtração nos P04 e P06 e de fluoretação em todos os poços visitados.

Verificação do Controle de Qualidade: A análise investigou a rotina de monitoramento da qualidade da água. O procedimento confirmou que as análises físico-químicas e microbiológicas são realizadas com frequência variada: mensalmente pela empresa responsável, a cada 45 dias pela prefeitura e, em alguns casos, quinzenalmente por um operador local.

Inspeção da Rede de Distribuição e Conformidade Legal (políticas públicas correlatas): A avaliação da rede de distribuição, de responsabilidade da prefeitura, incluiu a verificação de avarias e vazamentos. Foi observado que a manutenção é predominantemente corretiva, realizada apenas quando surge um problema. Por fim, o procedimento de análise checou a conformidade legal, confirmando que os relatórios de potabilidade são enviados ao SISAGUA com frequência mensal ou semestral, garantindo a rastreabilidade e o controle pelos órgãos de vigilância.

No Quadro 1, pode-se observar a análise dos poços de abastecimento rural do município do COREDE Missões.

Quadro 1 – Análise de poços de abastecimento rural de um Município do COREDE Missões – RS.

Item de Avaliação	Aspectos analisados	P01	P02	P03	P04	P05	P06
Identificação	Tipo de manancial utilizado (superficial ou subterrâneo).	Subterrâneo					
	Coordenadas Geográficas.	28°06'49,6" S 54°45'16,1" W	28°04' 53,9" S 54° 45' 20,7" W	28° 08' 12,9" S 54° 43'43,8" W	28°07'42,7"S 54°45'01,5"W	28°10'10,6"S 54°45'12,5"W	28°08'24,5"S 54°44'51,0"W
Captação	Tipo de poço de captação (poço raso ou tubular/artesiano).	Tubular					
	Laje de proteção sanitária de 1 m² com altura mínima de 10 cm.	Em conformidade					
	Cercamento.	Em conformidade					
Poços Tubulares/ Artesianos	Profundidade (m).	110	90	140	96	123	60
	Proximidade de fontes de contaminação - considerar raio de 100 m.	Clube de Festas da comunidade e, fossa rudimentar	Galpão, lavoura, bovinocultura	Não possui fonte de contaminação próxima	Não possui fonte de contaminação próxima, somente APP	Lavoura de monocultura, cemitério, clube de festas da comunidade e fossa rudimentar	Banheiro público, assentamento temporário dos povos originários.
Reservação	Tipo de reservatório.	Caixa d'água					
	Capacidade (L).	20.000			15.000	20.000	15.000
	Material de confecção.	Aço					
	Integridade estrutural.	Irregular (Corrosão)					Fibra de vidro
Processos de Tratamento	Periodicidade da limpeza.	Semestralmente					
	Filtração.	Inexistente					
	Cloração.	Presente (Cloro Líquido)	Presente (Cloro Líquido)	Presente (Cloro Líquido)	Presente (Cloro em Pastilha)	Presente (Cloro Líquido)	Presente (Cloro Líquido)
	Fluoretção.	Inexistente					
Controle de Qualidade da Água	Análises físico-químicas e microbiológicas para atender aos padrões de potabilidade.	Mensalmete: Cor, Turbidez, pH, Coliformes Totais, Escherichia coli. Semestralmente (água bruta): Sólidos totais dissolvidos, Nitrito, Escherichia coli. pH, turbidez, Cor verdadeira e Condutividade elétrica.					
Monitoramento Operacional	Frequência de análises físico-químicas e microbiológicas	A cada 45 dias (Prefeitura Municipal). A cada 30 dias (Empresa terceirizada). Semestralmente (Empresa terceirizada).					
	Frequência de registros operacionais.	Mensal					
Rede de Distribuição	Responsável pela rede de distribuição.	Prefeitura Municipal.					
	Condições aparentes da rede de distribuição.	Sem avarias visíveis.					
	Existência de perdas aparentes.	Não consta.					
	Há manutenção preventiva e corretiva?	Sim, corretiva.					
	Se sim, com qual frequência?	Apenas quando possui vazamentos.					
Conformidade Legal	Relatórios de potabilidade encaminhados ao SISAGUA ou outro.	Sim (Empresa Terceirizada).					
	Se sim, qual a frequência de envio.	Mensal					

Nota: (P01 a P06) Poços de abastecimento P01 ao P06; (APP) Área de preservação Permanente; (SISAGUA) Sistema de Informação da Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano.

Fonte: Autores, 2025.

Com base nos registros obtidos, apresenta-se a seguir a descrição individual de cada poço de abastecimento público, considerando suas especificidades técnicas e operacionais.

Aspectos construtivos dos poços de abastecimento de água do meio rural de um município do COREDE Missões - RS

De maneira geral, todos os poços realizam a captação do tipo tubular e possuem laje de proteção sanitária de 1 m², com altura mínima de 10 cm, além de cercamento adequado, atendendo às exigências de proteção do manancial subterrâneo, conforme o estabelecido. Todos os poços dispõem de reservatório elevado, variando em capacidade e confecção, sendo a limpeza realizada semestralmente. Quanto ao tratamento da água, todos efetuam cloração, não sendo realizada fluoretação.

As análises físico-químicas e microbiológicas são realizadas mensalmente por uma empresa contratada, assim como os registros operacionais. Todos os poços estão sob responsabilidade da administração municipal, que também realiza essas análises, porém em um intervalo de 45 dias, além do monitoramento do fiscal sanitário a cada 15 dias, verificando a necessidade de manutenção.

Os relatórios de potabilidade são encaminhados ao SISAGUA mensalmente pela empresa responsável, juntamente com os registros operacionais, que seguem a mesma periodicidade. A rede de distribuição é gerida pela Prefeitura Municipal, onde a manutenção corretiva é realizada sempre que necessária, não havendo manutenção preventiva programada.

Na Figura 2, estão apresentadas as imagens acerca dos aspectos construtivos dos poços de abastecimento de água do município do COREDE Missões - RS.

Figura 2 – Aspectos construtivos dos poços analisados



Nota: A - P01; B - P02; C - P03; D - P04; E - P05; F - P06.

Fonte: Autores, 2025.

A captação de água do P01 possui reservatório caixa d'água de aço com capacidade de 20.000 L, e sua integridade estrutural está comprometida com corrosão.

O P02 possui um reservatório associado é uma caixa d'água metálica com capacidade de 20.000 L, apresentando boa integridade estrutural, embora esteja prevista a substituição dos reservatórios devido ao material de confecção.

O P03 O reservatório associado é uma caixa d'água de fibra com capacidade de 20.000 L, apresentando uma integridade estrutural adequada, a cloração é realizada com cloro líquido, composta por tubulação antiga, sem avarias aparentes, exceto por pequenos vazamentos.

O P4 O reservatório elevado do tipo taça é uma caixa d'água metálica com capacidade de 15.000 L, apresenta sinais de oxidação avançado, tanto na parte superior quanto na coluna de sustentação comprometendo a integridade da água armazenada. a cloração é realizada por meio de pastilhas, embora tenham sido registrados alguns vazamentos ocasionais.

O P05 o reservatório é de aço, elevado, com capacidade de 20.000 L, apresentando integridade estrutural, contudo não apresenta avarias aparentes, exceto por um pequeno vazamento.

O P06 seu reservatório é uma caixa d'água de fibra de vidro, com capacidade de 15.000 L e boa integridade estrutural. é realizada cloração líquida por gotejamento, apresentando boas condições aparentes, sem avarias visíveis.

Os relatórios de potabilidade são encaminhados ao SISAGUA mensalmente pela empresa responsável, juntamente com os registros operacionais, que seguem a mesma periodicidade.

A ABNT NBR n° 12.212/2017 estabelece as diretrizes para o projeto de poços tubulares destinados à captação de água subterrânea, sendo um instrumento essencial para garantir a viabilidade técnica e a segurança sanitária do sistema de abastecimento público. No contexto dos poços analisados no município em questão, a aplicação desta norma é fundamental, pois orienta desde o estudo hidrogeológico preliminar que define profundidade estimada, diâmetro nominal, perfil construtivo e método de perfuração, até os critérios de locação e proteção do manancial.

A ABNT NBR n° 12.244/2006, por sua vez, complementa a etapa de projeto ao especificar os procedimentos construtivos necessários para assegurar a integridade física do poço e a qualidade da água captada.

Essa norma determina parâmetros como a obrigatoriedade da laje de proteção sanitária com dimensões mínimas de 1 m² e 10 cm de espessura, o cercamento do entorno imediato e a correta instalação de tubos de revestimento e filtros. Nos poços avaliados, constatou-se conformidade parcial a essas exigências: embora todos possuam laje e cercamento, alguns apresentaram sinais de corrosão nos reservatórios, ausência de filtração e fluoretação e proximidade de fontes de contaminação, o que infringe o princípio de proteção sanitária contínua preconizado pela norma.

A correlação entre as duas normas evidencia a necessidade de integração entre o projeto e a execução das obras, uma vez que falhas na concepção técnica repercutem diretamente na eficiência operacional e na qualidade da água distribuída. O estudo mostra que a ausência de etapas construtivas padronizadas, como o desenvolvimento e a limpeza final do poço, compromete o desempenho hidráulico e potencializa a entrada de contaminantes, especialmente em áreas agrícolas, onde há uso intensivo de agroquímicos. A aplicação plena das ABNT NBR n° 12.212 e n° 12.244 deve ser encarada, portanto, como ferramenta de controle de riscos ambientais e de saúde pública, não apenas como requisito burocrático.

Além da proteção física, as normas ABNT NBR n° 12.212/2017 e ABNT NBR n° 12.244/2006 também se articulam com as Portarias GM/MS n° 5/2017 e n° 888/2021, que regulamentam os padrões de potabilidade e o controle de qualidade da água. A observância simultânea dessas legislações fortalece o ciclo de gestão integrada dos sistemas de abastecimento rural, permitindo que o SISAGUA receba dados consistentes e comparáveis. No caso do município verificado, verificou-se que o monitoramento é executado com frequência adequada, mas ainda requer uniformização metodológica e manutenção preventiva, de modo a atender plenamente aos princípios da vigilância sanitária e da sustentabilidade do recurso subterrâneo.

Por fim, a análise demonstra que o cumprimento rigoroso das normas da ABNT representa um pilar técnico indispensável à engenharia ambiental e sanitária aplicada. A adequação dos poços às exigências da ABNT NBR n° 12.212 e ABNT NBR n° 12.244 contribui para a segurança hídrica, a mitigação de riscos microbiológicos e o fortalecimento da gestão pública dos recursos hídricos subterrâneos. Assim, recomenda-se que os municípios promovam capacitação técnica e auditorias periódicas com base nessas normas, de modo a garantir a conformidade normativa, a longevidade das estruturas e a universalização do acesso à água potável, em

consonância com o ODS 6 da Agenda 2030 e com o direito constitucional ao saneamento ambiental.

Localização dos poços de abastecimento de água do meio rural de um município do COREDE

Os pontos de captação analisados estão distribuídos em seis localidades distintas, apresentando cenários variados de vulnerabilidade e infraestrutura. O P01, situado nas coordenadas 28°06'49.6"S/54°45'16.1"W e sob responsabilidade da prefeitura, encontra-se próximo a fontes de contaminação como um clube de festas, fossa rudimentar e resíduos sólidos, o que representa risco potencial. No P02, estabelecido na 28°04'53,9"S e 54°45'20,7"W, possui em suas imediações um galpão e atividades de lavoura e bovinocultura. No perímetro urbano, o P03 está localizado nas coordenadas 28°08'12.9"S e 54°43'43.8"W e conta com um reservatório de fibra de vidro de 20.000 L, porém sua rede de distribuição é antiga e apresenta pequenos vazamentos. Em condições mais favoráveis, o P04 encontra-se na coordenada 28°07'42.7"S e 54°45'01.5"W, adjacente a uma APP e livre de fontes de contaminação no entorno. O P05, 28°10'10.6"S e 54°45'12.5"W, apresenta boas condições estruturais, com riscos restritos à presença de monocultura e um cemitério nas proximidades, sem indícios de contaminação aparente. Por fim, o P06 situa-se nas coordenadas 28°08'24,5"S e 54°44'51,0"W, a uma altitude de 202,4 metros; seu entorno imediato é crítico, contendo banheiro público e assentamento temporário num raio de 10 m, exigindo atenção constante ao controle sanitário.

Conclusão

A análise de seis poços de abastecimento rural no município do COREDE Missões revelou o cenário construtivo, operacional e de entorno, verificando a conformidade com as normativas estabelecidas pelas ABNT NBR n° 12.212/2017 e n° 12.244/2006 e pelo Ministério da Saúde conforme preconizado nas Portarias n° 5/2017 e n° 888/2021. Essa avaliação revelou-se essencial para identificar vulnerabilidades e assegurar que a água destinada ao consumo humano atende aos padrões de potabilidade e segurança sanitária.

No que tange aos aspectos construtivos e operacionais, todos os poços sejam tubulares e apresentem proteções sanitárias básicas como laje

e cercamento, o estudo evidenciou que há cloração em todos os 6 poços averiguados. No entanto, há ausência de fluoretação. Adicionalmente, a maioria dos reservatórios é de aço ainda e demonstra em sua infraestrutura corrosão e oxidação avançada, fatores que podem vir a comprometer a integridade da água armazenada. Também se constatou que a manutenção é majoritariamente corretiva. Em relação à área de entorno, observou-se a presença de fontes potenciais de contaminação próximas a alguns poços que merecem ao longo dos anos serem monitoradas.

Neste contexto, os aspectos identificados neste diagnóstico ganham relevância especial, pois representam iniciativas pioneiras na realidade rural local. Em um cenário historicamente marcado pela ausência de infraestrutura adequada, a presença de sistemas estruturados, ainda que com necessidade de ajustes, demonstra avanços na direção de soluções sustentáveis para pequenas comunidades. Esses elementos construtivos, estabelecem um marco importante para a região ao evidenciar que é possível desenvolver, implementar e aprimorar tecnologias de abastecimento de água no meio rural alinhado às demandas de qualidade, segurança e equidade.

Por fim, o estudo cumpre seu objetivo ao fornecer subsídios técnicos para a adequação dos sistemas, visando a mitigação dos riscos microbiológicos e físico-químicos e a redução das desigualdades no acesso ao saneamento básico para a população rural.

Referências

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS.

NBR n° 12.244/2006 poço tubular – construção de poço tubular para captação de água subterrânea. Rio de Janeiro, 2006.

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS.

NBR n° 12.212/2007 projeto de poço tubular para captação de água subterrânea – procedimento. Rio de Janeiro, 2017.

AMORIM, Amanda Trindade. Poluição dos recursos hídricos e políticas para proteção dos recursos hídricos. **Geopauta**, [S.L.], v. 8, p. 1-13, 18 dez. 2024. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/Edicoes UESB. <http://dx.doi.org/10.22481/rg.v8.e2024.e14962>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/geop/a/5hMLDbgKq9Vpjwx9sQbBJ7H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2025.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil** - relatório pleno 2017. Brasília, DF: ANA, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano.** Brasília: Ministério: Ministério da Saúde, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (PNAD Contínua):** Características gerais dos domicílios e dos moradores 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102158_informativo.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NUGROHO, R. A.; et al. Evaluation of microbial contamination of groundwater under different topographic conditions and household water treatment systems in Special region of Yogyakarta Province, Indonesia. **Water**, v. 13, n. 12, p. 1673, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/w13121673>. Acesso em: 20 out. 2025.

PEIXOTO, Filipe da Silva; CAVALCANTE, Itabaraci Nazareno. O desafio do binômio água e cidade para o gerenciamento dos aquíferos urbanos. Estudos avançados, [S.L.], v. 39, n. 114, p. 1-16, 2025. **FapUNIFESP** (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/FfzW-jXL8jjHMHrwsF6yfYgM/?lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2025.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo:** a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 21 out. 2025.

SANTOS, L. J.; et al. Factors influencing microbial contamination of groundwater: a systematic review of field-scale studies. **Microorganisms**, v. 12, n. 5, p. 913, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3390/microorganisms12050913>. Acesso em: 20 out. 2025.

SILVA, T. P.; et al. Water vulnerability to pesticide contamination in a Brazilian semiarid watershed. **Integrated environmental assessment and management**, v. 19, n. 3, p. 804-816, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1002/ieam.4793>. Acesso em: 20 out. 2025.

POLÍTICA NACIONAL DA REDE DE TRILHAS DE LONGO CURSO E CONECTIVIDADE (REDETRILHAS): UMA EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA INTERSETORIAL

Cleber Magalhães Tobias
Carlos Eduardo Ruschel Anes

Introdução

O campo das políticas públicas passou a ganhar maior notoriedade a partir da década de 1950, inicialmente como uma subárea da ciência política voltada à resolução de problemas públicos. Autores como Harold Laswell (1936), Herbert Simon (1957), Charles Lindblom (1959; 1979) e David Easton (1965) foram fundamentais para a consolidação desse campo, contribuindo com abordagens e modelos analíticos que influenciaram os primeiros estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Souza (2006, p. 20), três fatores principais impulsionaram a visibilidade dos estudos sobre políticas públicas: (i) a adoção de políticas restritivas de gasto que passaram a dominar a agenda pública; (ii) a transição paradigmática de políticas keynesianas do pós-guerra para modelos neoliberais de contenção fiscal; e (iii) a fragilidade das coalizões políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e social.

Essa mudança de paradigma, evidenciada a partir da década de 1960, revela uma crise no padrão de reprodução capitalista, marcada por baixos índices de crescimento econômico, queda nas taxas de lucro e instabilidade na produtividade. Em meio a esse contexto, emergem debates globais em torno da sustentabilidade ambiental, com crescente preocupação sobre os limites dos recursos naturais e a capacidade das futuras gerações. A partir daí a agenda internacional incorpora, de forma mais explícita, a dimensão ambiental como objeto das políticas públicas, superando visões restritas ao crescimento econômico e introduzindo novas racionalidades sobre o papel do Estado no desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário, ganha centralidade a discussão sobre as capacidades estatais, ou seja, sobre como o Estado pode, efetivamente, responder aos desafios contemporâneos por meio de estruturas institucionais robustas, burocracias qualificadas e, sobretudo, canais de articulação com a sociedade civil. Como afirma Gomide (2016, p.22), no século XXI, a capacidade do Estado de mobilizar atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento está diretamente associada à existência de mecanismos legítimos e eficazes de conexão entre o aparato político-administrativo e a sociedade.

Nesse sentido, consolida-se uma nova visão do Estado, que valoriza sua capacidade de identificar problemas, formular soluções e implementar políticas públicas de forma integrada. A ênfase da intersetorialidade como estratégia de gestão surge justamente nesse contexto: a articulação entre diferentes setores e esferas de governo torna-se essencial para enfrentar problemas complexos e promover o desenvolvimento de forma equitativa e sustentável. Como ressaltam Souza e Monnerat (2022, p.12), tal abordagem requer indução técnica e financeira dos entes federativos, formação profissional voltada para a complexidade, planejamento estratégico e a valorização da atuação da sociedade civil organizada como agente da política pública.

Este artigo insere-se nesse debate ao analisar a Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) como exemplo de uma política pública intersetorial e multiministerial. Instituída pela Portaria Conjunta nº 407, de 18 de dezembro de 2018, a RedeTrilhas reúne atores como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Turismo (MTur), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), governos estaduais e municipais, além de organizações da sociedade civil, com destaque para a Associação Rede Brasileira de Trilhas (REDE). Seu objetivo é promover a criação e a integração de trilhas de longo curso que conectem unidades de conservação e patrimônios culturais, articulando a conservação ambiental, a valorização cultural e o turismo sustentável.

A estrutura deste artigo está organizada em três seções centrais, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção dedica-se à análise da intersetorialidade como estratégia de gestão pública, abordando suas implicações na superação da fragmentação institucional e na promoção de arranjos colaborativos entre Estado e sociedade civil. Na segunda seção, é apresentada uma contextualização da questão ambiental como campo estruturante das políticas públicas no Brasil, desde a formulação da Política

Nacional do Meio Ambiente até os marcos que possibilitaram o surgimento da RedeTrilhas. A terceira seção é voltada à análise da Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) como uma política pública, destacando suas características, os processos de participação social envolvidos em sua construção e seu potencial intersetorial.

Desenvolvimento

Noções de políticas públicas e de intersetorialidade

O campo das políticas públicas, enquanto área de conhecimento e prática analítica, tem sua origem nos Estados Unidos, em contraste com a tradição europeia mais centrada na análise do Estado e de suas instituições formais. Nos Estados Unidos, os estudos emergem a partir de uma preocupação prática: compreender e avaliar a ação governamental diante de problemas públicos concretos. Como observa Souza (2006, p.26), trata-se de um campo voltado a responder, de forma sistemática e empírica, à pergunta fundamental: o que o Estado faz (ou deixa de fazer), em relação às demandas sociais?

Essa abordagem é sustentada pelo pressuposto de que, em democracias estáveis, a ação governamental pode ser analisada cientificamente, por meio de instrumentos conceituais e metodológicos voltados à produção de conhecimento rigoroso e aplicável (Souza, 2006, p. 39-40). Nesse contexto, autores como Dye (1984), Peters (1986), Lynn (1980) e Mead (1995) contribuíram com diferentes definições e enfoques, sendo uma das formulações mais influentes aquela de Harold Laswell: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Souza, p. 24).

A consolidação da política pública como campo analítico interdisciplinar permitiu a integração de aportes teóricos de áreas como ciência política, sociologia, economia, administração pública e antropologia. De acordo com Souza (2006, p. 26), reconhecer essa diversidade implica admitir que o campo se constrói como um espaço plural de saberes, no qual coexistem diferentes modelos explicativos e abordagens teóricas — ainda que nem sempre convergentes entre si. Essa multiplicidade não representa incoerência teórica, mas sim a complexidade do objeto estudado: a ação do Estado na sociedade.

Nesse espaço plural, ganha força a compreensão de que os problemas públicos contemporâneos são, em grande medida, intersetoriais

e interdependentes. Ou seja, não se enquadram facilmente nos limites institucionais e administrativos tradicionais. Assim, abordagens que promovem a articulação entre diferentes áreas do governo, entre Estado e sociedade, e entre saberes técnicos e experiências locais, tornam-se indispensáveis.

É nesse contexto que se insere o conceito de intersetorialidade como estratégia de gestão pública. Conforme discutem Souza e Monnerat (2022, p.13), a intersetorialidade propõe a superação da fragmentação institucional por meio de arranjos colaborativos que integram políticas, programas e ações. Para isso, são necessárias condições específicas: indução técnica e financeira por parte da União e dos entes federados, formação profissional voltada para a complexidade da gestão pública, e capacidades analíticas e operacionais para negociar conflitos, construir consensos e definir objetos comuns de intervenção.

Ademais, a intersetorialidade reforça a centralidade da sociedade civil organizada na condução das políticas públicas, reconhecendo seu papel não apenas como beneficiária, mas como sujeito ativo na formulação, execução e avaliação das ações do Estado. Essa abordagem fortalece uma concepção de políticas públicas como processos coletivos, atravessados por múltiplos interesses e sujeitos, e sustentados por pactuações democráticas.

Dessa forma, compreender os fundamentos das políticas públicas e da intersetorialidade é essencial para analisar experiências como a Rede Nacional de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas), cuja estrutura e forma de governança se baseiam na articulação entre diferentes setores do Estado e na coprodução com organizações da sociedade civil. A próxima seção examina como a intersetorialidade como estratégia de gestão pública.

A intersetorialidade como estratégia de gestão pública

A intersetorialidade tem se afirmado como uma abordagem central para o enfrentamento de problemas sociais complexos, uma vez que tais desafios extrapolam a capacidade de respostas fragmentadas por setores ou instituições isoladas. Nessa direção, as ações intersetoriais configuram-se como uma possibilidade concreta de intervenção social, sobretudo no âmbito local, onde diferentes demandas incidem sobre a mesma população e requerem respostas coordenadas entre áreas distintas do poder público.

Sob essa perspectiva, a intersectorialidade implica a formação de redes colaborativas entre instituições e sujeitos sociais. A intersectorialidade, enquanto meio de intervenção na realidade social, “exige articulação de instituições e pessoas, para integrar e articular saberes e experiências estabelecendo um conjunto de relações, constituindo uma rede” (Junqueira, 2004, p. 29). Em consonância com essa compreensão, Gorini e Dreher (2011, p. 3) reforçam que a intersectorialidade, voltada à intervenção social, ao articular-se com organizações e pessoas estabelece uma rede, por meio da qual é possível integrar e articular saberes e experiências, evidenciando o caráter integrador dessa estratégia de gestão pública.

Mais do que uma técnica, conforme estudos de Custódio e Silva (2015, p. 9) a intersectorialidade configura-se como um instrumento político e organizativo que visa à construção de respostas integradas e coerentes aos problemas sociais. Ela favorece a união de esforços entre setores, potencializando recursos, competências e estratégias em prol da efetividade das políticas públicas. Essa forma de atuação compartilha responsabilidades, aproxima agendas e estimula a cooperação, sendo especialmente relevante em contextos de escassez de recursos e sobreposição de competências.

Contudo, implementar estratégias intersectoriais não é tarefa simples. Segundo estudos de Gorini e Dreher (2011, p. 7) existem desafios significativos enfrentados na gestão dessas parcerias: a dificuldade em compartilhar poder e controle decisório entre instituições, a resistência em compatibilizar culturas organizacionais distintas e a ausência de ferramentas gerenciais adequadas à lógica colaborativa. Essas barreiras revelam os limites estruturais e culturais que ainda dificultam a institucionalização plena da intersectorialidade nas práticas de gestão pública.

A articulação intersectorial exige, portanto, condições específicas de viabilidade. Entre elas, destaca-se a necessidade de identificar pontos de convergência entre os setores envolvidos, desde a articulação na missão, até o alinhamento de estratégias e valores comuns, como propõe Gorini e Dreher (2011, p.7). Essa identificação é essencial para estabelecer vínculos sustentáveis e coerentes, evitando alianças frágeis ou apenas formais. Fischer (2002, p. 43) acrescenta que a consolidação da identidade organizacional, a disposição para o compartilhamento de valores e o respeito mútuo às responsabilidades constituem elementos fundantes de uma parceria intersectorial bem-sucedida.

O desafio da intersetorialidade também se expressa no plano técnico-institucional. Souza e Monnerat (2022, p. 12) enfatizam que sua efetivação requer indução técnica e financeira dos diferentes níveis de governo, formação profissional voltada à complexidade e capacitação em planejamento estratégico. Essas competências são indispensáveis para negociar conflitos, administrar interesses divergentes e construir objetos comuns de intervenção pública. A intersetorialidade, portanto, não elimina a importância das políticas setoriais, mas favorece que elas se “contaminem” positivamente com outras lógicas e dinâmicas de atuação.

Outro aspecto crucial é a participação ativa da sociedade civil. Desde a Constituição Federal de 1988, a participação social é reconhecida como princípio e direito fundamental na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a intersetorialidade incorpora uma dimensão democrática, ao abrir canais institucionais para o protagonismo de atores sociais nos processos decisórios. Como destacam Souza e Monnerat (2022, p. 3), essa participação contribui para o fortalecimento de políticas públicas com caráter dialógico, sinérgico e ancorado em pactuações legítimas e transparentes.

De acordo com Custódio e Silva (2015, p. 9) a intersetorialidade deve ser compreendida como meio, e não fim em si mesma. Trata-se de uma estratégia que, quando bem conduzida, contribui para ampliar o alcance, a efetividade e a justiça das políticas públicas. Como afirma Nascimento (2010, p. 100), a centralidade da perspectiva intersetorial emerge justamente da ineficiência e ineficácia das políticas setoriais tradicionais, muitas vezes incapazes de responder às demandas da população com os recursos disponíveis. De acordo com Custódio e Silva (2015, p. 12) ela compõe um novo paradigma de gestão, alinhado às ideias de busca pela eficiência, descentralização, coprodução e governança compartilhada. Ao promover a conjugação e o compartilhamento de saberes e práticas entre diferentes agentes, setores e instituições, a intersetorialidade se insere na lógica de uma ação em rede, superando a fragmentação que marca as respostas públicas convencionais.

Entretanto, como alertam Bellini *et al.* (2014, p. 7), as políticas públicas — e, por extensão, as estratégias intersetoriais — se desenvolvem num contexto de lutas e disputas políticas, em que estão presentes relações de poder, interesses de classe e condicionantes históricos. Assim, a concretização de parcerias intersetoriais depende não apenas de aspectos técnicos, mas também da vontade política dos gestores, das configurações

institucionais e da capacidade de mobilização dos atores sociais para garantir os direitos e promover a coesão social.

Por fim, como observa Sposati (2006, p. 45), “é preciso entender que a intersetorialidade se assenta no princípio da convergência da ação”. O reconhecimento de que diferentes setores compartilham objetivos comuns que podem ser mais bem alcançados por meio da ação conjunta. Ainda que a intersetorialidade não seja garantia de transformação por si só, ela representa um caminho para reconstruir as bases de uma gestão pública mais integrada, equitativa e sensível à complexidade dos problemas sociais contemporâneos.

A questão ambiental como objeto de políticas públicas no Brasil

A partir da década de 1960, o esgotamento do padrão de reprodução capitalista intensificou o debate internacional em torno dos limites do crescimento econômico e das consequências da exploração predatória dos recursos naturais. Um marco simbólico dessa inflexão foi a publicação do livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson (1962), que denunciou os impactos dos agrotóxicos sobre o meio ambiente e a saúde humana, despertando a opinião pública global para a crise ecológica.

O cenário internacional passou, então, a incorporar a temática ambiental como uma dimensão essencial da política pública. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, representou o primeiro grande fórum multilateral a reconhecer a finitude dos recursos naturais do planeta e a necessidade de preservar as condições de vida para as gerações futuras, sendo a partir das décadas de 1970 e 1980, um marco para o reconhecimento da dimensão ambiental como agenda de desenvolvimento e de justiça social.

De acordo com Passos (2009):

[...] entende-se que a Conferência de Estocolmo representou um marco para a publicidade da problemática ambiental, bem como das estratégias propostas em decorrência. A partir do ano de 1972, portanto, a questão ambiental passou a fazer parte das agendas políticas de todas as partes do mundo. (2009, p. 15).

A Conferência, portanto, ficou marcada como este marco histórico político internacional, consolidou a ideia do “desenvolvimento sustentável” como princípio orientador das políticas públicas ambientais, ao integrar as preocupações ecológicas com os direitos humanos e a justiça social. A

partir de então, diversos organismos internacionais e países começaram a instituir legislações e estruturas institucionais voltadas à gestão ambiental, reconhecendo o meio ambiente como campo estratégico para a governança global e para o futuro da humanidade.

No Brasil, o debate ambiental foi institucionalizado de forma mais consistente com a promulgação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). De acordo com Passos (2009, p. 15), essa legislação representou um marco na incorporação da temática ambiental ao campo das políticas públicas brasileiras, aproximando de um contexto de mobilização mundial, definindo princípios, instrumentos e diretrizes para a proteção, a recuperação e o uso sustentável dos recursos naturais do território.

Segundo Carvalho (2017):

A PNMA estabelece a ruptura do modelo clássico de gestão baseado nas decisões monolíticas, monocráticas e unilaterais da autoridade governamental, por um modelo colegiado e participativo, no qual a transparência prevalece, como um imperativo do regime democrático, dando ao cidadão acesso pleno às decisões de interesse coletivo. (2017, p.265)

Esta ruptura de modelo apresentada resultou no que Santiago (2012, p 31) chamou de uma consolidação de uma política orgânica, estável e de longo prazo, e que serve até hoje como ancoragem para as demais leis ambientais do Brasil, introduzindo conceitos norteadores e debates sobre o controle da poluição, a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento ambiental e a responsabilização por danos ecológicos, além de reconhecer a importância da participação social na formulação e implementação das ações ambientais. Destaca-se também o seu sistema institucional articulado, que integra as três esferas de poder no país, federal, estadual e municipal.

Com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e a instituição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a lei estruturou uma governança ambiental descentralizada e multissetorial, articulando a União, os estados e os municípios, bem como órgãos específicos e a sociedade civil. Esta breve contextualização da trajetória da política pública brasileira no campo ambiental, é fundamental para compreender o surgimento de políticas mais contemporâneas, como a Política Nacional da Rede de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas).

Instituída pela Portaria Conjunta nº 407, de 18 de dezembro de 2018, a Política Nacional da Rede de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) representa uma inovação na agenda ambiental brasileira ao integrar dimensões ecológicas, culturais, turísticas e sociais em uma política pública de caráter multissetorial. A RedeTrilhas visa a criação, ampliação e conexão de trilhas de longo curso em território nacional, articulando unidades de conservação, territórios tradicionais e sítios de valor histórico-cultural, promovendo simultaneamente a conservação da biodiversidade, o resgate do patrimônio cultural e o turismo sustentável (BRASIL, 2018).

Essa política pública conta com a cooperação de diversos atores institucionais, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Turismo (MTur), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), além de governos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil, voluntários e comunidades locais. Como política pública interministerial, com grande ênfase na questão ambiental, autores como Pavezi et al. (2023, p. 91) observam nesta política pública uma relação com o turismo de aventura diante do seu potencial de contemplação dos diversos componentes da paisagem, promovendo a valorização e o desenvolvimento do patrimônio natural.

Embora seja uma política pública relativamente recente, a RedeTrilhas encontra respaldo no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e alinha-se aos seus princípios e objetivos. Entre suas finalidades, destacam-se a promoção das trilhas como instrumentos de conectividade de paisagens, a valorização do trabalho voluntário, a diversificação da oferta turística nas áreas naturais e a sensibilização da sociedade quanto à importância da conservação ambiental no âmbito do SNUC.

Conforme apontado por Omena e Bregolin (2020, p. 2) a concepção da RedeTrilhas também se inspira em experiências internacionais consolidadas, especialmente no modelo do Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872 nos Estados Unidos, considerado o primeiro a adotar o conceito moderno de áreas naturais protegidas abertas ao público para práticas recreativas e educativas. Seguindo essa referência, a política brasileira propõe a interligação das Unidades de Conservação (UCs) por meio de corredores ecológicos, promovendo o uso público sustentável e incentivando a prática da caminhada de baixo impacto ambiental. Com isso, a RedeTrilhas consolida-se como uma ferramenta estratégica para o turismo sustentável, sendo reconhecida por seu potencial de integrar

conservação da biodiversidade, valorização cultural e desenvolvimento econômico local.

Como destacado no que tange as finalidades desta política pública, vale dar tônica a participação das comunidades a partir da valorização do trabalho voluntário. Nesse sentido, é relevante para a compreensão desta política pública a ênfase da participação dos comitês gestores locais, formados por representantes do poder público, da sociedade civil e de comunidades tradicionais, os quais assumem o papel de articular ações, definir prioridades e fomentar a corresponsabilidade na gestão das trilhas. O papel estratégico do voluntariado e da sociedade civil organizada acontece, especialmente por meio da atuação da Associação Rede Brasileira de Trilhas (REDE), entidade civil, sem fins lucrativos, composta por trilhas nacionais, regionais e locais que, juntas, formam seu conselho deliberativo. Cada trilha integrante da REDE possui autonomia e conta com sua própria governança, estratégias de implementação e manutenção, o que contribui para a construção de um modelo descentralizado e participativo. Tais instrumentos e arranjos institucionais reforçam o caráter sistêmico, colaborativo e intersetorial da RedeTrilhas, ampliando sua capacidade de integrar conservação ambiental, desenvolvimento territorial sustentável e valorização da paisagem como bem coletivo.

Portanto, a RedeTrilhas dialoga com os princípios da PNMA, atende os objetivos do PNUC, se articula com os Ministérios do Turismo e Meio Ambiente, assim como dialoga com agentes locais, de modo que se constitui como uma política pública que se sustenta em um modelo de gestão colaborativo que busca articular conservação, desenvolvimento e participação social.

A formação da agenda ambiental e o surgimento da RedeTrilhas

Como demonstrado nas seções anteriores, a Política Nacional da Rede de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) resulta de um processo de amadurecimento das agendas ambientais e de turismo sustentável no Brasil. Essa política representa uma resposta à crise do modelo econômico predatório e utilitarista que marcou o século XX, o qual gerou graves impactos socioambientais. A inflexão rumo à sustentabilidade ganha destaque internacional a partir da Conferência de Estocolmo (1972), que insere a pauta ambiental nas agendas globais e contribui para a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em 1981, no Brasil.

De acordo com Rua e Romani (2013, p. 8), a emergência da questão ambiental na agenda internacional não ocorre apenas sob uma lógica estatocêntrica — em que os Estados se veem obrigados a formular respostas políticas diante de pressões sociais —, mas também sob uma perspectiva multicêntrica, que reconhece a temática ambiental como um problema público de natureza difusa. Nessa concepção, como aponta Sechi (2010, p. 31), um problema público deve necessariamente afetar uma quantidade significativa de pessoas ou impactar dimensões relevantes da vida social. Assim, a institucionalização da agenda ambiental reflete tanto a resposta estatal a uma nova conjuntura quanto a mobilização de múltiplos atores sociais em torno da defesa dos bens comuns e da sustentabilidade.

Essa institucionalização inclui a percepção crescente do potencial das Unidades de Conservação (UCs) como espaços não apenas de proteção da biodiversidade, mas também de fomento ao turismo de natureza. O turismo surge, nesse cenário, como atividade capaz de aliar conservação e desenvolvimento, promovendo o uso público responsável dos territórios protegidos.

Conforme apontam Omena e Bregolin (2020, p. 2), a valorização das UCs por meio da visitação consciente representa uma mudança no paradigma da gestão ambiental. Inspirado em modelos internacionais, como o dos Estados Unidos — que em 2018 registraram 331 milhões de visitas a seus parques nacionais —, o Brasil passou a estimular a abertura dos parques ao público. Entre 2000 e 2018, o número de visitantes em UCs brasileiras cresceu de 1,9 milhão para 12,4 milhões. Esse crescimento evidencia o papel estratégico do turismo sustentável na política ambiental contemporânea, especialmente ao contribuir para a educação ambiental, a geração de renda e a valorização dos patrimônios naturais e culturais.

Neste contexto, o turismo de natureza, especialmente na forma de trilhas de longo curso, passa a ser compreendido como instrumento de gestão ambiental e de desenvolvimento territorial sustentável. As trilhas oferecem uma alternativa viável para conectar áreas protegidas por meio de corredores ecológicos, contribuindo para a manutenção da biodiversidade, a dispersão de sementes, a resiliência climática e até a saúde pública, considerando a interdependência entre ecossistemas saudáveis e bem-estar humano (Rede, 2025).

A RedeTrilhas emerge, portanto, como resposta a um problema público reconhecido tanto pelo Estado quanto por atores sociais: a necessidade de conservação e monitoramento dos ecossistemas, aliada

à valorização dos usos sustentáveis do território. Ela articula diferentes objetivos — ambientais, turísticos, culturais e sociais — ao propor a implementação de trilhas que conectem Unidades de Conservação, patrimônios históricos e comunidades locais.

A trajetória de políticas e práticas que antecede a RedeTrilhas evidencia também a importância da sociedade civil e de experiências territoriais. A Trilha Transcarioca, no Rio de Janeiro, iniciada em 1999, é um exemplo emblemático de articulação voluntária que inspirou a estruturação da política em nível nacional. Essa trilha consolidou parcerias com Unidades de Conservação, governos e organizações da sociedade, contribuindo para a mobilização de atores em torno do turismo como vetor de conservação.

A partir dessa e de outras experiências, consolida-se a Associação Rede Brasileira de Trilhas, que reúne mais de mil voluntários e conecta 5.500 quilômetros de trilhas em 331 UCs, distribuídas por 25 estados brasileiros. Essa mobilização social contribuiu decisivamente para a formação da agenda da política RedeTrilhas, instituída com protagonismo compartilhado entre sociedade civil e órgãos públicos como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério do Turismo (MTur).

Desse modo, a formação da agenda da RedeTrilhas se inscreve em um momento de transição institucional e cultural. Trata-se de um movimento que articula conservação ambiental, valorização cultural, desenvolvimento do turismo de natureza e fortalecimento do pertencimento territorial. A política reflete um novo modo de entender as Unidades de Conservação não apenas como espaços de restrição, mas como territórios vivos, conectados a comunidades, saberes e práticas sustentáveis.

A participação social na construção da política RedeTrilhas

A construção da Política Nacional da Rede de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) consolidou-se por meio de um processo coletivo, técnico e interinstitucional, caracterizado pela participação ativa de diversos atores, entre eles órgãos ambientais, instâncias do turismo e, de forma decisiva, organizações da sociedade civil. Após a articulação inicial entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Turismo (MTur), coube à sociedade civil organizada exercer um papel fundamental

na consolidação da proposta, especialmente por meio da atuação da Associação Rede Brasileira de Trilhas (REDE).

A REDE, entidade civil sem fins lucrativos, desempenhou papel estratégico na formulação da política ao articular trilhas locais, regionais e nacionais, agregando experiências concretas de implementação, conservação e manejo em diferentes biomas e territórios. Com atuação distribuída em conselhos deliberativos, essa rede nacional contribuiu diretamente para o desenho institucional da política, assegurando que sua estrutura refletisse a diversidade de realidades ambientais, culturais e sociais brasileiras.

A compreensão da atuação social na constituição dessa política pública exige atenção ao papel dos atores não estatais, suas motivações e formas de organização nos territórios. Como destaca Lotta (2015, p. 20), não se trata apenas de descrever “a política como ela é”, mas de compreender “como ela de fato acontece” – em constante articulação, conflito e cooperação entre diferentes racionalidades, saberes e interesses. Nesse sentido, a política RedeTrilhas evidencia a importância de uma participação social qualificada e contínua ao longo de suas etapas.

A sociedade civil participou ativamente da formulação da política a partir de espaços públicos de escuta e deliberação coletiva, que operaram como arenas interativas de cocriação de políticas públicas. Segundo documentos disponíveis no site da Rede (2025, n.p), diversos eventos técnicos e mobilizadores funcionaram como marcos estruturantes dessa participação. Entre os principais, destacam-se: I) Seminário Internacional Caminhos do Peabiru: proporcionou o diálogo entre gestores públicos e privados das áreas de turismo, meio ambiente, cultura, lazer e recreação. O evento também envolveu voluntários da REDE, operadores turísticos, empresários e movimentos sociais. A presença de instituições de ensino superior contribuiu para o intercâmbio entre saberes acadêmicos, técnicos e populares; II) Simpósio Gaúcho de Trilhas de Longo Curso (2022 e 2023): reuniu cerca de 500 participantes com o objetivo de fortalecer a governança local e regional das trilhas. As pautas abordadas incluíram a criação da Federação Gaúcha de Trilhas, sinalização sustentável, envolvimento das comunidades e qualificação de agentes atuantes nas trilhas; e o mais expressivo, III) Congresso Brasileiro de Trilhas: reuniu uma diversidade de atores – caminhantes, gestores de Unidades de Conservação, representantes de povos originários, ciclistas, cientistas, educadores e comunicadores – reforçando a RedeTrilhas como instrumento de integração entre biodiversidade, cultura e desenvolvimento territorial.

Estes espaços participativos, foram selecionados como recorte para este estudo, pois representam a participação social no processo de avanços concretos para a implementação da política pública, uma vez que trouxeram como resultado inúmeros avanços, como: lançamento de editais de fomento com recursos financeiros do MMA (em parceria com o FUNBIO) e da UNESCO; inclusão da REDE no Conselho Nacional de Turismo, reconhecendo a importância da sociedade civil na governança do setor; estímulo à normatização e institucionalização da política nos níveis estaduais, como nos casos do Amapá, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina; celebração de acordos de cooperação técnica e institucionais entre estados, municípios e entidades da sociedade civil; e por fim, a regulamentação da Portaria Conjunta nº 500/2023 (MMA, MTur e ICMBio), que materializa definitivamente a intersectorialidade das ações a partir de normatizações técnicas.

Essas ações demonstram não apenas o amadurecimento institucional da política, mas também o poder de articulação e de incidência da sociedade civil organizada sobre as políticas públicas ambientais e turísticas. Como argumenta Gomes (2019, p. 40), a formulação de políticas públicas em contextos territoriais diversos envolve disputas, negociações e ajustes contínuos entre diferentes racionalidades. A capacidade da REDE em mediar esses interesses e promover a escuta territorial reforça sua legitimidade e protagonismo no processo.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por sua vez, manteve atuação técnica e articuladora ao longo do processo. Com vasta experiência na gestão de Unidades de Conservação, o instituto contribuiu para integrar o conhecimento técnico-científico aos saberes e práticas locais, favorecendo o diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Ao incorporar práticas de governança colaborativa, o reconhecimento de saberes territoriais e estratégias de manejo sustentável, a política RedeTrilhas fortalece sua legitimidade social e capacidade indutiva. A valorização da participação social — especialmente por meio da REDE — constitui elemento central para que a política avance de maneira sustentável, respeitando a diversidade dos territórios e ampliando seu potencial como instrumento de conservação, educação ambiental e desenvolvimento local.

Conclusão

A análise da Política Nacional da Rede de Trilhas de Longo Curso e Conectividade (RedeTrilhas) evidencia um modelo de política pública que se sustenta na articulação entre diferentes setores do Estado, da sociedade civil e de múltiplas esferas de governo. A partir dos referenciais teóricos sobre intersectorialidade, é possível afirmar que essa política representa um avanço na superação da fragmentação institucional tradicional, ao integrar agendas ambientais, culturais, turísticas e sociais de maneira estratégica e colaborativa.

O estudo demonstra que a intersectorialidade, quando compreendida não apenas como técnica, mas como princípio organizativo e político, tem potencial de ampliar a efetividade das ações públicas, ao fomentar redes de cooperação e compartilhamento de responsabilidades entre os atores envolvidos. No caso da RedeTrilhas, essa abordagem possibilita a valorização do patrimônio natural e cultural, promove o desenvolvimento territorial sustentável e fortalece os vínculos entre Estado e sociedade.

Destaca-se ainda o protagonismo da sociedade civil, especialmente por meio da atuação da Associação Rede Brasileira de Trilhas, na formulação, implementação e governança da política. A participação social qualificada mostrou-se um elemento estruturante para a legitimidade e continuidade da RedeTrilhas, reafirmando os princípios democráticos inscritos na Constituição de 1988.

Contudo, o sucesso da intersectorialidade depende de fatores estruturais, como capacitação técnica, recursos financeiros, vontade política e canais institucionalizados de participação. A RedeTrilhas, nesse sentido, oferece aprendizados importantes para outras experiências de gestão pública integrada, ao demonstrar que a construção coletiva de políticas pode resultar em soluções mais justas, eficazes e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, reforça-se que o fortalecimento de políticas intersectoriais deve ser prioridade no enfrentamento dos desafios complexos do século XXI. A RedeTrilhas se apresenta como um exemplo promissor de política pública sensível à diversidade territorial, comprometida com a conservação e promotora de inovação na gestão pública brasileira.

Referências

BELLINI, M. I. B. et al. Políticas públicas e intersetorialidade em debate. In: **Seminário internacional sobre políticas públicas, intersetorialidade e família**: Desafios éticos no ensino, na pesquisa e na formação profissional, 1., 2014, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: [s.n.], 2014.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria conjunta MMA/MTur n. 407, de 26 de março de 2018**. Implementa a rede nacional de trilhas de longo curso.

CUSTÓDIO, A. V.; SILVA, C. R. C. da. A intersetorialidade nas políticas sociais públicas. In: **Seminário nacional** – demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, 11., 2015. Anais [...].

FISCHER, R. M. **O desafio da colaboração**: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Gente, 2002.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília, 2016.

GORINI, P. M.; DREHER, M. T. Desafios intersetoriais no desenvolvimento do turismo. **Caderno virtual de turismo**, v. 11, n. 1, p. 1–17, 2011.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25–36, 2004.

LOTTA, G. A política pública como ela é. In: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade. **Serviço social e sociedade**, n. 101, p. 95–120, 2010.

OMENA, M. T. R. N.; BREGOLIN, M. Importância das trilhas regionais. **Ambiente & sociedade**, v. 23, p. 1–21, 2020.

PASSOS, P. N. C. **A conferência de Estocolmo**. Direitos fundamentais e democracia, v. 6, 2009.

PAVEZI, P. et al. Perfil do visitante de trilha. **Ateliê do turismo**, v. 7, n. 2, p. 84–102, 2023.

REDE Brasileira de Trilhas de Longo Curso. **Rede brasileira de trilhas de longo curso**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.redetrilhas.org.br/w3/>. Acesso em: 02 fev. 2026.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**. v. 1. IGEPP, 2013.

SANTIAGO, T. M. O. **Análise de instrumentos da PNMA**. Dissertação (Mestrado), UFLA, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, R. G.; MONNERAT, G. L. **Intersetorialidade**. ENPESS, 2022.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? **Serviço social e sociedade**, n. 85, p. 133–141, 2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL: MARCOS LEGAIS, IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS PEDAGÓGICOS

Douglas Schmidt

Enise Barth

Edemar Rotta

Serli Genz Bölter

Introdução

A educação financeira, recentemente emergiu como um instrumento fundamental para o desenvolvimento da autonomia e da consciência crítica do cidadão frente às demandas do mundo contemporâneo. Mais do que um conjunto de técnicas para poupar ou investir, a educação financeira deve ser compreendida como um processo contínuo de formação que possibilita a tomada de decisões conscientes, sustentáveis e alinhadas ao bem-estar individual e coletivo.

No Brasil, o reconhecimento da importância da educação financeira como política pública ganhou força a partir da década de 2000, culminando na criação da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e na incorporação do tema na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Essas iniciativas marcam um avanço significativo na tentativa de institucionalizar a educação financeira nos diferentes níveis de ensino, promovendo a inclusão social e o fortalecimento da cidadania.

Entretanto, a implementação efetiva dessa política enfrenta diversos obstáculos, como a ausência de formação adequada dos professores, a abordagem limitada nos currículos escolares e as mudanças institucionais promovidas por decretos recentes. Além disso, destaca-se o risco de uma educação financeira centrada exclusivamente na lógica do mercado, em detrimento de uma formação crítica e emancipadora.

Diante disso, este capítulo de livro tem como objetivo analisar o conceito, o histórico e os marcos legais da educação financeira no Brasil, bem como discutir os desafios e as implicações da sua implementação como política pública, com especial atenção à sua inserção na BNCC. Para isso, foi utilizado um referencial teórico da área e documentos oficiais, buscando compreender os avanços e as lacunas ainda existentes nesse processo.

Educação financeira

Conceito, histórico e marcos legais

A educação financeira, no entendimento de Vettorello (2019) refere-se à habilidade dos indivíduos de tomarem decisões adequadas na administração de suas finanças pessoais. Com o desenvolvimento de conhecimentos e competências, os agentes econômicos são capazes de realizar escolhas mais eficientes, otimizando a gestão de seus recursos financeiros.

Por sua vez, Reis e Campos (2022), definem educação financeira como um meio de preparar os indivíduos com conhecimentos financeiros necessários para elaboração de orçamentos, iniciar planos de poupança e fazer investimentos estratégicos auxiliando nas tomadas de decisões.

Noutra perspectiva, Negri (2010, p. 19) tratando de recursos pedagógicos com ênfase voltada para o seu ensino, pode-se dizer que

Educação Financeira é um processo educativo que, por meio de aplicação de métodos próprios, desenvolve atividades para auxiliar os consumidores a orçar e gerir a sua renda, a poupar e a investir; são informações e formações significativas para que um cidadão exerça uma atividade, trabalho, profissão e lazer, evitando tornarem-se vulneráveis às armadilhas impostas pelo capitalismo.

Porém, a definição mais utilizada de educação financeira segundo a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005) é:

A educação financeira pode ser definida como 'o processo pelo qual os consumidores / investidores financeiros melhoram a compreensão dos produtos, conceitos e riscos financeiros e através de informações, instruções e / ou conselhos objetivos, desenvolvem habilidades e confiança para mais conscientes dos riscos e oportunidades financeiros, de fazer escolhas informadas, de saber onde pedir ajuda e tomar outras medidas eficazes para melhorar seu bem-estar financeiro.

O primeiro movimento em prol da educação financeira no Brasil de maneira formal foi a criação do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização, chamado COREMEC, através do Decreto 5.685 de 25 de janeiro de 2006. Em seu artigo primeiro é dito:

Art.1º Fica instituído o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização - COREMEC, no âmbito do Ministério da Fazenda, com a finalidade de promover a coordenação e o aprimoramento da atuação das entidades da administração pública federal que regulam e fiscalizam as atividades relacionadas à captação pública da poupança popular (Brasil, 2006).

Após a criação da COMEREC, houve a Deliberação nº 3, de 31 de maio de 2007, a qual dispõe sobre a constituição de um Grupo de Trabalho com o propósito de propor estratégia nacional de educação financeira, conforme o artigo 1º.

Art. 1º Fica aprovada a criação de um Grupo de Trabalho - GT a fim de desenvolver e propor, no prazo de 6 (seis) meses a contar de sua instalação e sob a coordenação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, uma “Estratégia Brasileira de Educação Financeira”. (Brasil, 2007)

Segue a Deliberação nº 3, em seu artigo 5º:

Art. 5º Caberá ao Grupo de Trabalho deliberar sobre a estrutura da estratégia e sugerir as áreas, públicos e temas a serem priorizados, [...] §1º A proposta deverá ser elaborada em forma de minuta do documento final a ser aprovado pelo COREMEC, denominado Estratégia Nacional de Educação de Financeira, [...] tratando ao menos dos seguintes aspectos:

- a) público-alvo a ser atingido, estabelecendo a devida segmentação, conforme a prioridade sugerida: por faixa etária (crianças, jovens, adultos e terceira idade), escolaridade (fundamental, médio, superior e pós-graduação), de renda (classe econômica), por atividade (pequenos e médios empreendedores, trabalhadores, professores, profissionais de mercado, gerentes de bancos, magistrados, membros do Ministério Público etc.) ou por região;
- b) objetivos a serem priorizados: crescimento do mercado, inclusão financeira, proteção do investidor, desenvolvimento social, etc.;
- c) áreas a serem priorizadas: desenvolvimento de habilidades em finanças pessoais, estímulo à poupança, relacionamento com crédito,

microcrédito, financiamento à habitação, [...] e preparação para a aposentadoria, seguros etc.; [...] (Brasil, 2007).

A COMEREC, na sequência, elabora mais um documento para seu fomento, a Deliberação nº 5, de 26 de junho de 2008, na qual estabelece diretrizes e objetivos para a Estratégia Brasileira de Educação Financeira – ENEF. No artigo 2º estabelece os objetivos:

Art.2º Ficam definidos objetivos da Estratégia Nacional de Educação Financeira:

- I - Promover e fomentar a cultura de educação financeira no país;
- II - Ampliar o nível de compreensão do cidadão para efetuar escolhas conscientes relativas à administração de seus recursos; e
- III - contribuir para a eficiência e a solidez dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e capitalização (Brasil, 2008).

Já o artigo 3º, a Deliberação nº 5 define as diretrizes:

- I - Programa de Estado, de caráter permanente;
- II - Ações de interesse público;
- III - Âmbito nacional; [...] (Brasil, 2008).

Outro marco na implementação da educação financeira é a Deliberação nº 8, de 19 de junho de 2009. Esta abrange:

Art. 1º Fica aprovada a criação de um Grupo de Trabalho – GT a fim de coordenar ações necessárias à instituição da Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF. [...]

Art. 3º Caberá ao Grupo de Trabalho estabelecer as regras de seu funcionamento e a periodicidade de suas reuniões [...].

Art. 5º O **GT**, sob a **coordenação geral da SUSEP**, executará as seguintes atividades, na forma abaixo indicada:

- a) **Ato normativo**: sob a **coordenação da SPC**, que deverá diligenciar para a edição do ato normativo que instituirá a ENEF, [...];
- b) **Governança**: sob a **coordenação da SPC**, que deverá avaliar alternativas de parceria para a execução da ENEF;
- c) **Educação Financeira na Escola**: sob a **coordenação da CVM**, que deverá dar continuidade às ações em andamento visando ao desenvolvimento, no âmbito de um grupo de apoio pedagógico, das situações didáticas a serem utilizadas em projeto piloto;
- d) **Educação Financeira para Adultos**: sob a **coordenação do Banco Central do Brasil**, que deverá dar continuidade aos contatos com os

Ministérios da Defesa, da Justiça, do Desenvolvimento Social, dentre outros; [...] (Brasil, 2009, **grifos nossos**).

Porém, a criação oficial da Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF pelo Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010, o qual define em seu artigo 1º:

Art.1º Fica instituída a Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF com a finalidade de promover a educação financeira e previdenciária e contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores (Brasil, 2010).

Nesse decreto, também são criados o Comitê Nacional de Educação Financeira – CONEF e o Grupo de Apoio Pedagógico – GAP, ambos ligados à permanência e fortalecimento da educação financeira. Em seu artigo 2º destaca:

Art. 2o - A ENEF será implementada em conformidade com as seguintes diretrizes:

I - Atuação permanente e em âmbito nacional;

II - Gratuidade das ações de educação financeira;

III - Prevalência do interesse público;

IV - Atuação por meio de informação, formação e orientação; [...]

VI - Formação de parcerias com órgãos e entidades públicas e instituições privadas; [...] (Brasil, 2010).

Para Ditta (2023), em 2011 o CONEF criou a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil), voltada à implementação das ações da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF). Financiada por importantes instituições do mercado financeiro, como Anbima, CNSeg, BM&FBovespa (atual B3) e Febraban, a AEF-Brasil tem como missão promover a cidadania por meio do apoio a ações que incentivem decisões financeiras autônomas e conscientes, alinhadas aos objetivos da ENEF.

Em 2020, o Decreto nº 10.393, que instituiu a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF, com a finalidade de promover a educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal no país, revogando o disposto no Decreto Nº 7.397/2010.

No decreto, em seu Art. 2º, traz as competências do FBEF:

Art. 2º O FBEF é colegiado de articulação, ao qual compete:

- I - Implementar e estabelecer os princípios da ENEF;
- II - Divulgar as ações de educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal propostas por seus membros, por outros órgãos e entidades públicas ou por instituições privadas;
- III - Compartilhar as informações sobre as ações de educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal produzidas pelos órgãos e entidades representados, para identificar as oportunidades de articulação; e
- IV - Promover a interlocução entre os órgãos ou as entidades públicas e as instituições privadas para estimular e, sempre que possível, integrar as ações de educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal (Brasil, 2020, p. 2).

No artigo 3º, traz quais órgãos representam o FBEF:

Art. 3º O FBEF é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Banco Central do Brasil;
- II - Comissão de Valores Mobiliários;
- III - Superintendência de Seguros Privados;
- IV - Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia;
- V - Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia;
- VI - Superintendência Nacional de Previdência Complementar;
- VII - Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e
- VIII - Ministério da Educação. (Brasil, 2020).

Na prática, o decreto propõe a continuidade das ações de fortalecimento da Educação Financeira e a criação do FBEF, em substituição Conselho Nacional de Educação Financeira – CONEF. Neste novo modelo, deixam de participar, diretamente do órgão máximo de fortalecimento da temática Educação Financeira, os órgãos reguladores, as instituições financeiras e outros importantes atores que apresentaram relevante atuação a partir do decreto que instituiu a Estratégia Nacional de Educação Financeira, em 2010.

Mudanças do decreto 7.397/2010 para o decreto 10.393/2020

A atualização realizada pela revogação do decreto 7.397/2010 que instituiu a ENEF pelo decreto 10.393/2020 gerou os seguintes impactos, conforme Ditta (2023) traz que a nova diretriz governamental para a Educação Financeira se diferencia da anterior em vários pontos: (i) não inclui representantes da sociedade civil no corpo colegiado; (ii) foca apenas na promoção da educação financeira, securitária e fiscal, sem priorizar a formação do indivíduo como cidadão crítico e consciente; (iii) mantém apenas o Ministério da Educação no FBEF, excluindo outros ministérios que faziam parte do CONEF; e (iv) prevê a interação do FBEF com órgãos públicos e instituições privadas para promover ações de educação financeira e fiscal para a sociedade.

A autora faz análise do teor do decreto, constata-se significativo impacto no cenário da Educação Financeira no Brasil com importantes desdobramentos:

- a. Em maio de 2021, o Banco Central expandiu um programa chamado Aprender Valor, visando apoiar as Secretarias de Educação na implementação de Educação Financeira e para o Consumo nas escolas públicas de Ensino Fundamental, alinhado à BNCC de forma transversal.
- b. A AEF-Brasil encerrou suas atividades em junho de 2021, após seus mantenedores saírem do FBEF, deixando um legado significativo na capacitação de professores da rede pública, importante marco histórico da Educação Financeira no Brasil.
- c. Em agosto de 2021, o Ministério da Educação e a CVM firmaram um acordo para formar professores, com o objetivo de capacitar 500 mil alunos nos próximos três anos de escolas públicas e privadas em Educação Financeira.

No entanto, programas de educação financeira continuam a ser oferecidos por instituições do mercado financeiro, setor educacional nos diferentes níveis de ensino, bem como por organizações do terceiro setor. O dilema entre fortalecer o mercado financeiro e contribuir com a formação de indivíduos consumidores críticos e responsáveis continua presente na sociedade brasileira.

As implicações dessas alterações e desafios enfrentados pela educação financeira será abordado a seguir.

Implicações e desafios na implementação da educação financeira como política pública

Realizada as considerações a respeito do conceito e dos marcos legais sobre educação financeira no Brasil, é necessário refletir ainda a respeito do desenvolvimento como política pública no Brasil sobre o tema. De início, não existe um conceito único a respeito do que são políticas públicas. Existem alguns conceitos importantes, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Conceitos de Políticas Públicas no Brasil.

AUTOR	CONCEITO
Laswell (1943)	Política pública ocorre quando se responde as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
Lynn (1980)	Conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos.
Dye (1984)	Aquilo que o governo escolhe entre fazer ou não fazer.
Peters (1986)	Conjunto de atividades dos governos que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.
Mead (1995)	Um campo contido no estudo sobre política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

Fonte: Baseado em Souza (2006).

Os conceitos sobre política pública destacados são de maior destaque na literatura. No entanto, o conceito mais conhecido é o proposto por Laswell (1943) que além de defini-la também analisa o ciclo das políticas públicas (Souza, 2006). Em políticas públicas, essas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (Lotta, 2019).

Em relação à educação financeira, será abordada como se deu o processo de implementação da política pública, conforme já foi abordado os marcos legais anteriormente. Na fase da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade, é o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (Hill; Varone, 2016).

Para auxiliar no processo de implementação da educação financeira, a OCDE orienta que os países implementem programas para melhorar a educação financeira, fortalecer a cidadania e ampliar a compreensão dos cidadãos sobre gestão de dinheiro e finanças pessoais. Para isso, a organização envolve formuladores de políticas, autoridades regulatórias, empresários e banqueiros (Mazzi, Hartmann e Pessoa, 2024).

Os referidos estudiosos observam que, ao analisar documentos internacionais e estudos sobre educação financeira, percebe-se que as estratégias nacionais de países membros e não membros da OCDE replicam as diretrizes da organização, com semelhanças à ENEF brasileira. Essas estratégias focam em investimentos, bancarização, uso de cartões de crédito, responsabilização financeira dos indivíduos, e a formação de grupos para planejar e executar ações de educação financeira, envolvendo bancos, instituições públicas e privadas, empresas de previdência e a bolsa de valores.

Augustinis, da Costa e Barros (2012) analisam os discursos sobre a implementação da educação financeira no Brasil e identificam três objetos discursivos principais. O primeiro, “adequação a uma tendência global”, defende o engajamento urgente de todos os países em um movimento global de educação financeira. O segundo, “exemplaridade da experiência dos países ricos”, refere-se ao esforço de construir práticas baseadas nas experiências dos países desenvolvidos. O terceiro, “generalização dos sujeitos”, trata da ideia de que, assim como as nações não têm particularidades relevantes, os consumidores de produtos financeiros são vistos como homogêneos, sem a necessidade de considerar suas especificidades.

A OCDE assume em seu discurso que a implementação de programas de educação financeira deve levar em consideração os fatores econômicos, sociais, demográficos e culturais dos países. Porém, ao analisarem os dados, Augustinis, da Costa, Barros (2012) apontam para três convergências discursivas:

- 1. Padronização dos princípios e práticas de educação financeira:** A padronização das diretrizes de educação financeira desconsidera as diferenças históricas, regionais e sociais, criando um descompasso entre os programas globais e as realidades locais. Isso implica que as soluções aplicadas em países ricos são vistas como adequadas para contextos de grandes desigualdades, exclusão financeira e baixos níveis educacionais, sem levar em conta a necessidade de adaptações.

2. **Complexificação dos mercados financeiros:** O processo de mudança constante nos mercados financeiros exige análises cada vez mais sofisticadas, representando um desafio significativo não apenas para os indivíduos, mas também para os reguladores, que precisam acompanhar essas transformações rápidas.
3. **Transferência de responsabilidade para os indivíduos:** Existe um discurso crescente que desloca a responsabilidade pela gestão financeira para os indivíduos, diminuindo a responsabilidade dos governos e empresas. Nesse contexto, as decisões financeiras, que são complexas, passam a ser vistas como uma tarefa pessoal, aumentando o risco e a carga sobre os cidadãos.

Educação financeira implementada na base nacional comum curricular (BNCC)

A implementação da educação financeira como política pública na educação básica se deu através da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Porém, antes da existência de diretrizes oficiais sobre educação financeira nas escolas, o Grupo de Trabalho da ENEF desenvolveu materiais didáticos voltados ao Ensino Médio chamado “Orientação para a educação financeira nas Escolas”. Entre 2010 e 2011, um projeto piloto foi implementado em 891 escolas públicas de seis estados. A iniciativa, coordenada pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM por meio do COREMEC, envolveu instituições públicas e da sociedade civil, com o objetivo de promover a educação financeira no Brasil. O Ensino Médio foi escolhido como primeiro nível de ensino a receber os materiais didáticos elaborados por educadores, com a colaboração de representantes do COREMEC e dos diferentes sistemas de ensino, e aprovado no campo do Grupo de Apoio Pedagógico – GAP (Cordeiro, Costa e Da Silva, 2018).

Mas, a Educação Financeira na BNCC só foi promulgada pelo Ministério da Educação em 2017, que deveria ser implementada em todas as escolas brasileiras até o final de 2021, porém, o prazo prorrogado para 2022 em função da pandemia da COVID-19, aponta para a inclusão do tema Educação Financeira como tema transversal:

Após a homologação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, a abordagem da Educação Financeira na escola passa a ser obrigatória. Esse documento propõe tratar o assunto de forma transversal e integradora

e que pode e deve perpassar as diversas áreas do conhecimento (Brasil, 2018).

Ao analisar detalhadamente o documento oficial da BNCC publicado em 2018, quando da inclusão da parte relativa ao Ensino Médio, identifica-se a ocorrência da expressão “Educação Financeira” em 6 (seis) diferentes pontos. O primeiro encontra-se na parte introdutória, referindo-se à Educação Financeira como um dos temas contemporâneos, que devem permear o currículo de forma transversal e integradora:

Por fim, cabe aos sistemas e redes de ensino, assim como às escolas, em suas respectivas esferas de autonomia e competência, incorporar aos currículos e às propostas pedagógicas a abordagem de temas contemporâneos que afetam a vida humana em escala local, regional e global, preferencialmente de forma transversal e integradora. Entre esses temas, destacam-se: [...] educação para o consumo, educação financeira e fiscal. [...] (Brasil, 2018, p. 18).

Na parte referente à área de Matemática, o conceito Educação Financeira está inserido em quatro habilidades para o Ensino Fundamental que deve ter o “compromisso com o desenvolvimento do letramento matemático” (Brasil, 2018, p.266). No quadro a seguir, as habilidades indicadas para os diferentes anos do Ensino Fundamental:

Quadro 2 - Educação Financeira nas habilidades da BNCC para o Ensino Fundamental

ANO	Habilidade	Descrição
5º Ano	EF05MA06	Associar as representações 10%, 25%, 50%, 75% e 100% respectivamente à décima parte, quarta parte, metade, três quartos e um inteiro, para calcular porcentagens, utilizando estratégias pessoais, cálculo mental e calculador, em contextos de educação financeira , entre outros.
6º Ano	EF06MA13	Resolver e elaborar problemas que envolvam porcentagens, com base na ideia de proporcionalidade, sem fazer uso da “regra de três”, utilizando estratégias pessoais, cálculo mental e calculadora, em contextos de educação financeira , entre outros.
7º Ano	EF07MA02	Resolver e elaborar problemas que envolvam porcentagens, como os que lidam com acréscimos e decréscimos simples, utilizando estratégias pessoais, cálculo mental e calculadora, no contexto de educação financeira , entre outros.
9º Ano	EF09MA05	Resolver e elaborar problemas que envolvam porcentagens, com a ideia de aplicação de percentuais sucessivos e a determinação das taxas percentuais, preferencialmente com o uso de tecnologias digitais, no contexto da educação financeira .

Fonte: Elaborado por Ditta (2023) com base na BNCC 2018.

Ditta (2023) destaca que a análise das habilidades relacionadas à Educação Financeira foca excessivamente em questões de percentuais, limitando a compreensão do tema. A abordagem da OCDE é mais ampla, englobando o conhecimento sobre produtos financeiros, a análise de investimentos e riscos, além de decisões financeiras que garantam o bem-estar presente e futuro, com uma postura crítica e socialmente responsável. Essa visão abrangente não é contemplada pelas habilidades que apenas abordam percentuais.

A sexta referência está na introdução da parte 5.4., que diz respeito à área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas:

Há hoje mais espaço para o empreendedorismo individual, em todas as classes sociais, e cresce a importância da educação financeira e da compreensão do sistema monetário contemporâneo nacional e mundial, imprescindíveis para uma inserção crítica e consciente no mundo atual (Brasil, 2018, p. 568).

Já os itinerários formativos para o Ensino Médio, constata-se a temáticas indiretamente relacionadas à Educação Financeira nas competências específicas, conforme quadro:

Quadro 3 - Competências relacionadas à Educação Financeira

Área	Competências Específicas
Linguagens e suas tecnologias	Utilizar diferentes linguagens (artísticas, corporais e verbais) para exercer, com autonomia e colaboração, protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva, de forma crítica, criativa, ética e solidária, defendendo pontos de vista que respeitem o outro e promovam os Direitos Humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável , em âmbito local, regional e global. (BNCC, p. 490)
Ciências da natureza e suas tecnologias	Analisar fenômenos naturais e processos tecnológicos, com base nas interações e relações entre matéria e energia, para propor ações individuais e coletivas que aperfeiçoem processos produtivos, minimizem impactos socioambientais e melhorem as condições de vida em âmbito local, regional e global. (BNCC, p. 553)
Ciências humanas e sociais aplicadas	Analisar e avaliar criticamente as relações de diferentes grupos, povos e sociedades com a natureza (produção, distribuição e consumo) e seus impactos econômicos e socioambientais com vistas à proposição de alternativas que respeitem e promovam a consciência, a ética socioambiental e o consumo responsável em âmbito local, regional, nacional e global. Analisar as relações de produção, capital e trabalho em diferentes territórios, contextos e culturas, discutindo o papel dessas relações na construção, consolidação e transformação das sociedades. Participar do debate público de forma crítica, respeitando diferentes posições e fazendo escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade. (BNCC, p. 570)

Fonte: Elaborado por Ditta (2023) com base na BNCC 2018.

O quadro acima não evidencia uma clara conexão entre Educação Financeira e as competências das áreas de conhecimento propostos na BNCC. Percebe-se a lacuna com relação a como o professor poderá inserir o tema Educação Financeira no conteúdo de cada uma das disciplinas que compõem o currículo escolar, especialmente considerando que grande parte dos educadores não tiveram acesso a uma formação específica na área de Educação Financeira. O desafio que se apresenta ao professor é como associar sua disciplina a conhecimentos com os quais não está preparado e, muitas vezes, nem familiarizado (Ditta, 2023).

Desafios e soluções da educação financeira no Brasil

Com esse cenário, apresenta-se os desafios a serem superados envolvendo a educação financeira nos atuais moldes na educação. Em primeiro lugar, a Educação Financeira não é uma disciplina, mas um dos temas a serem desenvolvidos no contexto do ensino da Matemática. Esse fato não é de todo ruim, porém, pelo grau de sua importância, a Educação Financeira deveria ser um componente curricular e não abordado conjuntamente com demais áreas de conhecimento, conforme observado na atual grade no Ensino Fundamental e Médio da BNCC (Souza et al., 2022).

Souza *et al.* (2022) apontam um outro grande desafio para a implementação da Educação Financeira no Brasil é a formação dos professores. A capacitação, especialmente com financiamento governamental, ocorre de forma lenta e burocrática. Além de treinar os professores para ensinar o conteúdo, é fundamental que eles também sejam capacitados para transformar suas próprias finanças pessoais, já que muitos enfrentam dificuldades financeiras. Além desses, muitos outros desafios para a implementação da Educação Financeira no Brasil como as desigualdades sociais e regionais num país de dimensões continentais.

Diante de possibilidades de soluções, Ditta (2023) destaca que, em 2019, a AEF-Brasil publicou um relatório de mapeamento das Iniciativas de Educação Financeira de 2018, que levantou ações no Brasil em escolas de ensino médio, universidades e outras instituições, tanto públicas quanto privadas. O estudo revelou que a maioria das iniciativas escolares ocorre em escolas públicas, com o conteúdo ministrado de forma transversal, principalmente por professores de matemática.

O levantamento indicou que 31% dos educadores participaram de cursos de formação promovidos pelas Secretarias de Educação, enquanto 61% buscaram capacitação por conta própria, com 81% desses cursos sendo gratuitos. Além disso, 92% das escolas que implementam educação financeira fazem isso de maneira transversal no currículo, sendo obrigatório em 42% delas. Apesar de 1.383 instituições terem iniciado o preenchimento do formulário, apenas 526 completaram, representando uma pequena parte do total de 2.448 instituições de ensino superior do país. O mapeamento também incluiu iniciativas além das universidades, como em escolas de ensino médio, associações e cooperativas (Ditta, 2023).

Para o entendimento de Saraiva (2017) destaca que, na educação financeira, é essencial que o protagonismo seja transferido das instituições financeiras para o campo educacional. Isso se deve ao fato de que: (i) indivíduos não têm o mesmo acesso às informações que as instituições financeiras, especialmente em mercados voláteis; (ii) muitos programas mascaram uma lógica mercadológica; (iii) agentes financeiros exploram o desconhecimento das pessoas para lucrar; (iv) instituições privadas alegam promover o desenvolvimento crítico, mas não o fazem efetivamente; (v) empresas são priorizadas em relação às pessoas; (vi) a educação financeira é reduzida a ganhar ou poupar dinheiro; (vii) direitos sociais são transformados em serviços comercializáveis; (viii) o individualismo aumenta; (ix) o abismo social se amplia; e (x) os recursos naturais estão sendo esgotados. Nesse contexto, é crucial lutar por uma educação financeira que promova a emancipação dos indivíduos.

Nesse pensamento, Mazzi, Hartmann e Pessoa (2024) ressaltam que setores da sociedade, compostos primordialmente por pesquisadores e professores, defendem uma educação financeira mais ampla, englobando aspectos críticos como preservação e regeneração ambiental, ética, política, filosofia, sociologia e papel da mídia na sociedade, por exemplo, para que a educação financeira possa, de fato, atender a questões de justiça social.

Conclusão

A educação financeira tem se consolidado no Brasil como uma política pública fundamental para a promoção da cidadania, inclusão financeira e justiça social. Apesar dos avanços institucionais, como a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), sua implementação

enfrenta desafios como a fragmentação institucional, a descontinuidade política e a insuficiente formação dos educadores.

A mudança na governança, especialmente com o Decreto nº 10.393/2020, sinaliza uma reconfiguração que limita a participação de setores da sociedade civil e do Estado, transferindo maior responsabilidade ao indivíduo. Embora a inclusão da educação financeira na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) represente progresso, a abordagem ainda privilegia conteúdos técnicos, deixando em segundo plano reflexões críticas e contextuais, além da falta de formação continuada adequada para os professores.

Permanece evidente o tensionamento entre a lógica de mercado, expressa pela forte presença de instituições financeiras na formulação e execução de programas, e a necessidade de uma educação financeira comprometida com a emancipação, a justiça social e a redução das desigualdades. Para que essa política pública atinja seu pleno potencial, é fundamental que seja tratada manter caráter permanente, participação social ampliada e abordagem crítica que considere as múltiplas realidades econômicas, sociais e culturais do país. Isso requer o fortalecimento da articulação interinstitucional, o protagonismo estatal e o reconhecimento da diversidade dos sujeitos sociais como elemento central para a construção de estratégias educativas verdadeiramente inclusivas.

Referências

AUGUSTINIS, V. F.; COSTA, A. S. M.; BARROS, D. F. Uma análise crítica do discurso de educação financeira: por uma educação para além do capital. **Revista do mestrado em administração e desenvolvimento empresarial da Universidade Estácio de Sá**, [S. l.], 2012.

BRASIL. Base Nacional Comum Curricular: versão final. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.685, de 25 de janeiro de 2006**. Institui o comitê de regulação e fiscalização dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e capitalização-Coremec. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jan. 2006. Seção 1, p. 4.

BRASIL. **Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010**. Institui a

estratégia nacional de educação financeira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020.** Institui a nova estratégia nacional de educação financeira – ENEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10393.htm#art10. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Deliberação nº 3, de 31 de maio de 2007.** Dispõe sobre a constituição de grupo de trabalho com o propósito de propor estratégia nacional de educação financeira. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Secretaria de Previdência Complementar, Brasília, DF, 06 jul. 2007. Seção 1, p. 60.

BRASIL. **Deliberação nº 5, de 26 de junho de 2008.** Estabelece diretrizes e objetivos para a estratégia nacional de educação financeira e prorroga o prazo para o grupo de trabalho, constituído pela deliberação Coremec nº. 3, de 31 de maio de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 08 jul. 2008. Seção 1, p. 32.

BRASIL. **Deliberação nº 8, de 19 de junho de 2009.** Dispõe sobre a constituição de grupo de trabalho com o propósito de coordenar os atos necessários à instituição da estratégia nacional de educação financeira. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 30 jun. 2009. Seção 1, p. 91.

CORDEIRO, N. J. N.; COSTA, M. G. V.; SILVA, M. N. Educação financeira no Brasil: uma perspectiva panorâmica. **EMD ensino matemática em debate**, [S. l.], n. 1, p. 69–84, 2018.

DITTA, A. W. C. **Educação financeira como tema transversal na educação profissional:** desafios para a formação de educadores de jovens aprendizes. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento da Educação Profissional) – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, São Paulo, 2023.

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy process.** 7. ed. London: Routledge, 2016.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MAZZI, L. C.; HARTMANN, A. L. B.; PESSOA, C. A. S. Educação financeira e justiça social: reflexões no âmbito da Educação Matemática.

Dossiê Ppgem 40 Anos, [S. l.], p. 1–27, 2024.

NEGRI, A. L. L. **Educação financeira para o ensino médio da rede pública**: uma proposta inovadora. 2010. 73 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Americana, 2010.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Recommendation on principles and good practices for financial education and awareness**. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/financial-educationmmendationonprinciplesandgoodpracticesforfinancialeducationandawareness.htm>. Acesso em: 28 nov. 2025.

REIS, M. V. S.; CAMPOS, R. T. Educação financeira como proposta fundamental para o fortalecimento do desenvolvimento do meio rural no território do Maciço de Baturité-Ceará. In: **Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural**, 60., 2022, Natal, RN. Anais [...]. Natal, RN: Sober, 2022.

SARAIVA, K. Os sujeitos endividados e a educação financeira. **Educar em revista**, Curitiba, n. 66, p. 157-173, out./dez. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, C. et al. Desafios da educação financeira como ferramenta de combate ao endividamento no Brasil. **Revista Ibero-Americana de humanidades, ciências e educação**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 158–166, 2022.

VETTORELLO, G. L. **Finanças**: práticas e controles para pessoas economicamente ativas. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão Estratégica das Organizações) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo, RS, 2019.

O ACESSO A TERRA BASTA? REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Luiza Motta Klockner

Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro

Introdução

A reforma agrária no Brasil remonta à década de 1960, período em que os movimentos sociais do campo ganharam maior visibilidade política e capacidade de pressão, reivindicando a democratização do acesso à terra em um país marcado por profunda concentração fundiária. A criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1970, representou um marco institucional importante neste processo, consolidando o papel do Estado na condução de políticas de (re)ordenamento territorial. Desde então, essas políticas têm se desdobrado de forma intrincada e frequentemente condicionada às orientações ideológicas e econômicas dos governos federais, desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso até a atualidade. Nesse percurso, sua eficácia tem sido objeto de avaliações divergentes, dada a oscilação entre avanços e retrocessos.

A reforma agrária é reconhecida como política essencial para a promoção da justiça social, do desenvolvimento rural e da democratização da estrutura agrária brasileira. Nesse contexto, os assentamentos rurais constituem o principal instrumento de materialização dessa política, ao proporcionarem acesso à terra, geração de renda e novas oportunidades socioprodutivas às famílias historicamente excluídas do acesso aos recursos fundiários. Contudo, a literatura especializada destaca que a sustentabilidade e o sucesso desses assentamentos não dependem exclusivamente da terra, mas de um conjunto robusto de políticas públicas setoriais indispensáveis para sua consolidação.

Bergamasco e Norder (1996) definem os assentamentos como novas unidades de produção agrícola originadas de políticas governamentais

voltadas ao reordenamento do uso social da terra em benefício de trabalhadores rurais sem-terra. Desse modo, os assentamentos representam instrumentos estratégicos para a promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental, com potencial significativo para reduzir a pobreza rural, dinamizar economias locais e ampliar a produção de alimentos. A terra, nesse sentido, configura-se como elemento estruturante da cidadania e condição para que as famílias reconstruam suas trajetórias de vida.

À luz dessa perspectiva, os assentamentos simbolizam não apenas a conquista da terra, mas a concretização dos princípios contidos no Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), que estabelece a função social da propriedade e amplia os direitos e obrigações relativos aos bens rurais. Ao prever a desapropriação de imóveis improdutivos e sua destinação a famílias sem-terra, o Estatuto fortalece políticas redistributivas e oferece base normativa para que o Estado implemente ações voltadas à justiça e à equidade social no campo.

As políticas públicas voltadas aos assentamentos da reforma agrária no Brasil incluem a distribuição de terras, a provisão de infraestrutura, o acesso a crédito, a oferta de assistência técnica e a regularização fundiária. Tais ações são executadas, principalmente, pelo INCRA, em articulação com outros órgãos governamentais e fundos públicos. Entretanto, a execução dessas políticas tem sido profundamente marcada pela oscilação de prioridades entre diferentes governos. A capacidade de implementação e a disponibilidade de recursos da autarquia variam conforme as diretrizes políticas e macroeconômicas em vigor.

É possível identificar, por exemplo, um movimento de fortalecimento das políticas agrárias a partir do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006), quando se ampliou a atenção aos trabalhadores rurais sem-terra e intensificaram-se as ações voltadas à criação e consolidação de assentamentos. Nos dois mandatos de Lula, mesmo com oscilações, registrou-se o maior número de famílias assentadas desde o início da reforma agrária. Em contraste, durante o governo Jair Bolsonaro (2019–2022), observou-se um dos períodos mais críticos para a política agrária, marcado por forte redução no orçamento do INCRA, paralisação dos processos de desapropriação e número incipiente de assentamentos efetivamente criados.

Diante desse cenário, este capítulo tem por objetivo analisar as principais políticas de acesso à terra no ordenamento agrário brasileiro, com foco na concepção e implementação dos assentamentos rurais, e refletir

sobre a pergunta central: **o acesso à terra basta?** Para atingir esse objetivo, foram realizadas as seguintes etapas metodológicas: levantamento teórico e bibliográfico sobre a temática, análise de obras clássicas e contemporâneas da sociologia rural, economia política e estudos sobre políticas públicas, além da consulta a repositórios digitais, periódicos, livros, dissertações e teses relacionadas ao tema.

A análise das pesquisas já produzidas revela que, apesar de avanços expressivos ao longo das últimas décadas, persiste a necessidade de revisão estrutural das políticas públicas destinadas à reforma agrária. Diversos estudos apontam tanto resultados positivos — referentes à geração de renda, segurança alimentar e inclusão produtiva — quanto desafios persistentes, relacionados à falta de infraestrutura, insuficiência de crédito, descontinuidade de assistência técnica e fragilidade institucional. Para Grisa e Schneider (2015), programas como o Pronaf precisam ser revisados para garantir sua continuidade e efetividade; caso contrário, correm o risco de esvaziamento progressivo. Ademais, muitas políticas públicas historicamente direcionadas aos assentamentos foram reduzidas, desarticuladas ou extintas nos últimos anos.

Nesse sentido, refletir sobre o futuro da reforma agrária no Brasil é não apenas pertinente, mas urgente. A terra, isoladamente, não assegura aos assentados condições plenas de desenvolvimento. Sua efetividade depende de políticas articuladas e de longo prazo, capazes de promover desenvolvimento territorial, inclusão social e justiça agrária.

Reforma agrária e o acesso à terra

A formulação e implementação de políticas públicas constituem instrumentos fundamentais para a atuação estatal na resolução de problemas coletivos. Para Souza (2006), tais políticas traduzem propósitos governamentais e compromissos programáticos em ações concretas capazes de produzir mudanças no mundo real. Teixeira (2002), ao definir políticas públicas, enfatiza seu caráter normativo e procedimental, compreendendo-as como diretrizes que estruturam ações do Estado e regulam sua interface com a sociedade. Segundo o autor, tratam-se de orientações explicitadas em documentos legais, programas e linhas de financiamento que guiam a ação estatal, estabelecendo prioridades e determinando a alocação de recursos públicos. O autor destaca (2002, p.2):

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Nesse sentido, políticas públicas voltadas ao desenvolvimento não podem ser reduzidas ao crescimento econômico, pois envolvem necessariamente a ampliação do bem-estar social, a redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida. Teixeira (2002) destaca que o desenvolvimento, enquanto objetivo de políticas públicas, pressupõe a criação de alternativas econômicas, a geração de emprego e renda e a capacidade de o Estado articular políticas estratégicas de forma integrada.

A partir dessa concepção, Secchi (2014) argumenta que políticas públicas emergem como respostas institucionais a problemas socialmente reconhecidos como relevantes. Elas são concebidas a partir da identificação de demandas públicas e priorizadas conforme critérios políticos, econômicos e sociais. Bosio, Vendramini e Turnes (2017) reforçam que a formulação de políticas envolve diagnóstico, hierarquização de problemas e definição de estratégias destinadas a superá-los.

Em geral, o acesso a políticas públicas é bastante desigual no Brasil, sendo dificultado em áreas rurais, principalmente nas regiões mais carentes do País. Como exemplo destas disparidades, entre população rural e urbana, é o fato de que as políticas públicas e os direitos trabalhistas chegaram tardiamente ao contingente de trabalhadores rurais e em relação às mulheres rurais, esse processo de inclusão/reconhecimento da condição de trabalhadoras, aconteceu ainda mais tarde (Maia; Sant'ana; Silva, 2018, p. 313).

No entanto, o acesso a políticas públicas no Brasil caracteriza-se pela desigualdade. Como apontam Maia, Sant'Ana e Silva (2018), populações rurais enfrentam dificuldades expressivas para acessar direitos sociais e dispositivos de proteção, que historicamente chegaram de forma tardia ao campo, especialmente às mulheres rurais. Isso evidencia que a territorialização das políticas públicas é assimétrica e condicionada por desigualdades estruturais.

Dentro desse contexto, a questão agrária brasileira ocupa posição de destaque na agenda pública desde meados do século XX. Embora amplamente discutida nos níveis político, acadêmico e social, sua materialização tem sido marcada por avanços pontuais e retrocessos importantes. A partir da década de 1980, intensificaram-se as pressões dos

movimentos sociais por desapropriações e criação de assentamentos, mas o processo ocorreu de forma lenta, irregular e frequentemente condicionado a conjunturas políticas específicas (Bergamasco, 1997).

Fundamentos jurídicos da reforma agrária

A reforma agrária, no âmbito do Direito Agrário, está intrinsecamente relacionada ao Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), marco legal que regula direitos e obrigações relativos aos bens imóveis rurais e institui a função social da propriedade. Segundo o §1º do art. 1º da referida lei, reforma agrária corresponde ao conjunto de medidas destinadas a promover uma melhor distribuição da terra por meio da modificação de sua posse e uso, com vistas a atender princípios de justiça social e aumento da produtividade (Brasil, 1964).

Ao longo das décadas seguintes, juristas e estudiosos aprofundaram essa concepção. Laranjeira (1984) descreve a reforma agrária como processo estatal orientado à modificação dos direitos de propriedade e posse, articulando transformações fundiárias e medidas de assistência rural com vistas à eliminação das desigualdades sociais no campo e ao incremento da produção de alimentos. Stefanini (1978, apud Marques, 2016) entende a reforma agrária como conjunto de medidas administrativas e jurídicas voltadas a corrigir distorções no uso e na exploração do imóvel rural, sem romper com os princípios da propriedade privada.

Romeiro (2002) ressalta que a reforma agrária busca ampliar oportunidades de emprego no campo, reduzindo pressões migratórias sobre o mercado urbano-industrial. Para Maia, Fidelis e Medina (2018), seu papel central é promover inclusão produtiva por meio da colocação de terras improdutivas em uso socialmente relevante.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o caráter constitucional da reforma agrária, instituindo a desapropriação por interesse social de propriedades rurais que não cumprem sua função social (art. 184). Os requisitos para que a propriedade atenda a essa função incluem: aproveitamento racional e adequado; uso sustentável dos recursos naturais; observância da legislação trabalhista; e exploração voltada ao bem-estar de proprietários e trabalhadores (art. 186). São insuscetíveis de desapropriação as pequenas e médias propriedades e os imóveis produtivos (art. 185).

Instrumentos estatais de acesso à terra

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado em 1970, tornou-se o principal órgão executor da política agrária. Conforme Marques (2016), o INCRA dispõe de três mecanismos principais de obtenção de terras: a) destinação de terras públicas; b) aquisição por compra e venda; c) desapropriação por descumprimento da função social.

A modalidade mais relevante, do ponto de vista redistributivo, é a desapropriação por interesse social, regulada constitucionalmente e aplicada às propriedades que não cumprem sua função social. Essa ferramenta expressa o caráter redistributivo da reforma agrária, cujo objetivo central é democratizar a estrutura fundiária e transformar relações de poder econômico e político (Pereira, 2006; Lima, 2017).

Assentamentos rurais como instrumentos de equidade social

Os assentamentos representam a face concreta da política de reforma agrária. Bergamasco e Norder (1996) os definem como novas unidades de produção agrícola criadas por meio de políticas governamentais que reordenam o uso da terra em benefício de trabalhadores sem terra ou com pouca terra. Mais do que espaços produtivos, os assentamentos são territórios de recomposição social, inclusão produtiva e exercício de cidadania.

Conforme Ratke e Ratke (2016), a reforma agrária, ao democratizar a propriedade da terra, opera como vetor da dignidade humana, uma vez que garante direitos subjetivos fundamentais às populações historicamente marginalizadas. De acordo com o Estatuto da Terra, seu objetivo primordial consiste em reconstruir relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, promovendo justiça social, bem-estar e desenvolvimento econômico, e contribuindo para a superação de estruturas arcaicas como o latifúndio e o minifúndio.

Políticas públicas para os assentamentos

A implementação de políticas públicas voltadas aos assentamentos rurais constitui elemento central para a efetividade da reforma agrária no Brasil. Partindo do entendimento de que políticas públicas configuram caminhos planejados pelo Estado para enfrentar problemas coletivos e

promover o desenvolvimento social, torna-se imprescindível reconhecer que sua operacionalização está diretamente articulada aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Entre tais direitos, destacam-se saúde, educação, assistência técnica e extensão rural (ATER) e acesso ao crédito, pilares essenciais para assegurar condições de vida digna às populações beneficiárias.

A democratização do acesso à terra, por si só, não garante autonomia produtiva, geração de renda ou melhoria da qualidade de vida. É a partir da integração entre os instrumentos de redistribuição fundiária e um conjunto de políticas sociais, produtivas e territoriais que se torna possível promover processos sustentáveis de desenvolvimento rural. Nessa perspectiva, Martins (2000) enfatiza que o assentamento rural representa uma forma concreta de redistribuição da terra, essência da política de reforma agrária, constituindo-se como ponto de partida para a construção de novos territórios sociais e produtivos.

Leite (1994, apud Tsukamoto; Asari, 2003) reforça essa compreensão ao afirmar que o programa de assentamento tem como característica principal a criação de pequenas propriedades em terras ociosas ou subutilizadas, inserindo-as no processo produtivo nacional. Esse movimento resulta na geração de empregos, democratização da renda e ampliação da base produtiva da agricultura familiar, público prioritário das ações do INCRA e da política de reforma agrária. Assim, a terra deixa de ser apenas um ativo econômico para se tornar instrumento de justiça social e inclusão produtiva.

Os assentamentos assumem papel ainda mais relevante quando articulados com políticas públicas setorizadas capazes de dinamizar suas bases produtivas. Souza e Moreira (2017) argumentam que a reforma agrária fortalece a agricultura familiar ao ampliar sua capacidade de atuação enquanto agente econômico, com condições de gerar trabalho e renda, aumentar a oferta de alimentos e promover modelos de produção baseados em solidariedade, cooperação e sustentabilidade ambiental. Desse modo, os assentamentos figuram como territórios estratégicos para a construção de novas ruralidades, em que o desenvolvimento se faz pela combinação entre igualdade de acesso aos ativos produtivos e políticas públicas adequadas.

Entretanto, o sucesso desses territórios está intrinsecamente ligado à oferta contínua e qualificada de políticas voltadas à produção e à reprodução social das famílias assentadas. Entre esses instrumentos, destaca-se a assistência técnica, considerada por Santalucia e Hegedus (2005) como

componente essencial para a consolidação dos assentamentos. Grande parte das famílias que ingressam na reforma agrária provém de trajetórias marcadas por vulnerabilidade socioeconômica, baixa escolaridade, inserção precária nos mercados e acesso limitado à informação e tecnologias agrícolas. Nesse contexto, a assistência técnica não apenas transfere conhecimentos, mas promove processos de formação, organização produtiva e fortalecimento das capacidades territoriais.

O crédito rural, por sua vez, constitui outra dimensão indispensável. A disponibilidade de linhas de crédito adaptadas às especificidades da agricultura familiar — historicamente representada pelo Pronaf e por programas especiais para assentados — permite que os agricultores expandam sua produção, adquiram insumos, invistam em infraestrutura e incorporem práticas sustentáveis. Contudo, a descontinuidade de políticas públicas voltadas a esses territórios, especialmente a partir de mudanças institucionais após 2016, prejudicou significativamente o acesso das famílias assentadas a esses instrumentos, ampliando sua marginalização em relação às demais categorias da agricultura familiar.

É importante mencionar que, no âmbito legal e programático, os trabalhadores dos assentamentos são reconhecidos como parte integrante da agricultura familiar. No entanto, a assimetria histórica no acesso às políticas demonstra que essa inclusão formal nem sempre se converteu em inclusão material. As interrupções em programas de ATER pública, a retração no orçamento do INCRA, o enfraquecimento do MDA e a redução das políticas de crédito e comercialização afetaram diretamente a capacidade desses territórios se consolidarem. Embora esta discussão não seja aprofundada neste artigo, é necessário assinalar que tais fragilidades estruturais reforçam a insuficiência da terra como único elemento transformador.

Assim, o papel das políticas públicas nos assentamentos transcende o apoio produtivo. Trata-se de sustentar processos de desenvolvimento territorial, assegurar condições de cidadania e criar ambientes institucionais capazes de possibilitar a permanência das famílias no campo com autonomia e dignidade. Sem esse conjunto integrado de ações, a reforma agrária tende a permanecer incompleta, limitada à redistribuição fundiária e incapaz de responder às desigualdades sociais e econômicas que justificam sua existência.

Assentamentos rurais no contexto da agricultura familiar

Busca-se compreender os assentamentos rurais na agricultura familiar, para desta forma compreendê-los como parte de algumas políticas que serão apontadas adiante. Tentar-se-á identificar de que maneira se constitui um assentamento da reforma agrária e quais são os seus principais aspectos. Assim, de acordo com as informações disponibilizadas pelo INCRA (2022), no seu endereço eletrônico, “[...] o assentamento de reforma agrária é um conjunto de unidades agrícolas, instaladas pelo Incra em um imóvel rural”, cada lote é destinado a uma família de agricultor ou trabalhador rural, que reside e explora o lote de acordo com as atividades produtivas de seu interesse.

O surgimento e a consolidação dos assentamentos se inserem na longa trajetória de lutas protagonizadas pelos movimentos sociais do campo, que confrontam a expansão do agronegócio e defendem a permanência do campesinato como sujeito político e produtivo. Essa disputa territorial é descrita por Fernandes (2004), ao afirmar que:

Um fator importante da territorialização do campesinato é, sem dúvida, a luta pela terra e as políticas de reforma agrária que possibilitaram a expansão dos territórios camponeses [...] o capital tem o poder de se territorializar mais rápido que o campesinato por causa das desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista, que expropria o campesinato de seus territórios. A territorialização do campesinato ocorre predominantemente por meio da luta popular e de políticas públicas. (Fernandes, 2004, p. 17).

Essa perspectiva evidencia que a existência de assentamentos está intrinsecamente vinculada a processos de resistência e reivindicação. Eles não são apenas respostas administrativas do Estado, mas conquistas sociais que expressam projetos alternativos de desenvolvimento rural e uso da terra.

Assentamentos como territórios de agricultura familiar

Os assentamentos rurais se caracterizam predominantemente pela agricultura familiar, dada sua organização produtiva, a centralidade do trabalho familiar, o caráter diversificado das atividades agrícolas e a capacidade de gerar trabalho, renda e segurança alimentar. Trata-se de territórios onde se expressam formas de produção e de vida distintas do modelo empresarial do agronegócio, baseadas em valores como cooperação,

solidariedade comunitária, sustentabilidade ambiental e autonomia produtiva. O INCRA (2022, p. 1) destaca que:

Cada lote em assentamento é uma unidade familiar em seu respectivo município e demanda benefícios de todas as esferas de governo, como escolas (municipal e estadual), estradas (federal, estadual e municipal), créditos (federal e estadual), assistência técnica (federal, estadual e municipal), saúde (estadual e municipal) e outros.

Essa afirmação reforça o caráter multidimensional dos assentamentos: eles não são apenas espaços produtivos, mas unidades territoriais integradas ao município e ao Estado, exigindo políticas públicas que contemplem infraestrutura, serviços sociais e apoio produtivo.

Agricultura familiar, sustentabilidade e novos modos de produção

Ao contrário da agricultura patronal orientada pela maximização do lucro e pela lógica das monoculturas, os assentamentos promovem práticas produtivas baseadas na sustentabilidade ambiental e no fortalecimento das relações sociais. As propriedades familiares buscam condições dignas de vida, valorizam relações democráticas e solidárias e respeitam a natureza como base de reprodução social.

Nos assentamentos, a agricultura familiar não se limita à produção de alimentos: constitui também um modo de vida que envolve atividades econômicas, culturais, religiosas e políticas. Como afirma Montanari (2013, p. 38):

[...] a diversificação dos recursos é o primeiro instrumento para garantir alimento à população local (enquanto as monoculturas, funcionais à indústria alimentícia, são fruto de uma colonização econômica e política que cuida de outros interesses).

Essa citação evidencia a importância da diversificação produtiva, característica marcante dos assentamentos, como estratégia de segurança alimentar, conservação ambiental e autonomia econômica.

Desafios estruturais: assistência técnica, capacitação e continuidade das políticas públicas

Os assentamentos, enquanto territórios de agricultura familiar, devem estar integrados às políticas de desenvolvimento territorial e produtivo. Entretanto, diversas fragilidades marcam sua trajetória histórica,

especialmente no que diz respeito à assistência técnica e extensão rural (ATER). Ferreira e Garcia (2002) apontam que a capacitação e a assistência técnica constituem elementos indispensáveis para o fortalecimento da agricultura familiar nos assentamentos. Contudo, o acesso à ATER pública tem sido irregular, insuficiente e, muitas vezes, descontinuado, o que compromete a autonomia produtiva das famílias.

A ausência de políticas públicas contínuas, especialmente assistência técnica, crédito rural, programas de comercialização e infraestrutura, deixa muitos assentamentos vulneráveis a oscilações políticas e a interrupções de programas essenciais. Isso evidencia a necessidade de políticas específicas para esses territórios, que considerem suas particularidades, trajetórias de luta e desafios cotidianos.

Nesse sentido, compreender os assentamentos como territórios de direitos implica reconhecer que sua consolidação depende não apenas do acesso à terra, mas da garantia de políticas públicas estruturantes e permanentes. Trata-se de assegurar que tais comunidades não fiquem à mercê de ciclos políticos e que possam, de fato, construir processos de desenvolvimento rural sustentáveis.

O acesso à terra basta?

Após a apresentação do arcabouço teórico sobre os assentamentos rurais no contexto da reforma agrária, esta seção dedica-se a refletir criticamente sobre a pergunta central desta pesquisa: o acesso à terra é suficiente para promover o desenvolvimento almejado pela reforma agrária? A partir da análise histórica, jurídica e sociopolítica já desenvolvida, torna-se evidente que o acesso à terra, embora necessário e estruturante, é insuficiente quando considerado isoladamente.

A história da ocupação territorial no Brasil revela um padrão persistente de concentração fundiária, que consolidou o latifúndio como estrutura dominante e marginalizou amplas camadas de trabalhadores rurais. Os movimentos sociais, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, desempenharam papel decisivo na reivindicação por reforma agrária e na conquista de espaços na agenda estatal. Contudo, a mera redistribuição fundiária não elimina, por si só, as desigualdades estruturais do campo nem garante condições de desenvolvimento social e econômico aos beneficiários.

A experiência prática da reforma agrária evidencia que, após o acesso à terra, as famílias enfrentam uma série de desafios estruturais. Embora obtenham o território físico, muitas vezes se deparam com a ausência de infraestrutura básica como: água potável, estradas, energia elétrica, unidades de saúde e escolas, condições essenciais para a reprodução social e produtiva. Em muitos assentamentos, as famílias são induzidas a recorrer a linhas de crédito destinadas à instalação, produção e aquisição de maquinário, mas essas políticas não são articuladas entre si e apresentam burocracias que dificultam sua efetividade.

O cenário atual mostra que as políticas públicas não são organizadas como sistema integrado. Ao contrário, os assentados precisam buscar, individualmente, quais políticas podem acessar e em quais critérios podem se enquadrar, evidenciando a fragmentação e a insuficiência da ação estatal.

Limitações estruturais da terra como único elemento transformador

Embora o acesso à terra seja um marco fundamental, capaz de romper com processos históricos de expropriação e exclusão, ele não garante, isoladamente, o desenvolvimento sustentável. Entre as principais limitações, destacam-se: a) infraestrutura insuficiente - grande parte das áreas destinadas à reforma agrária carece de infraestrutura básica. A ausência de estradas adequadas, energia elétrica, abastecimento de água, escolas e serviços de saúde compromete a qualidade de vida das famílias e restringe as possibilidades de desenvolvimento produtivo. Sem essas condições, o território não se converte plenamente em espaço de cidadania; b) assistência técnica e extensão rural (ATER) - a ATER é elemento essencial para consolidar processos produtivos eficientes e sustentáveis. A ausência de programas contínuos e de equipes qualificadas impede a adoção de práticas agroecológicas, inovação produtiva e manejo adequado do solo. A falta de assistência técnica prolongada resulta, muitas vezes, em baixa produtividade, uso inadequado dos recursos e dependência de insumos externos; c) acesso a crédito e financiamento rural - o crédito rural representa condição indispensável para que os assentados invistam em infraestrutura, insumos e equipamentos. No entanto, entraves burocráticos, exigências de garantias e descontinuidade programática dificultam o acesso ao financiamento. Sem apoio financeiro adequado, a produção torna-se limitada e vulnerável às flutuações de mercado; d) inserção em mercados e comercialização - outro obstáculo relevante diz respeito à comercialização da produção. Muitos assentamentos enfrentam falta de canais estruturados de venda, ausência de cooperativas e escassez de políticas de compras

públicas ou privadas. A dependência de atravessadores e a instabilidade dos preços resultam em renda insuficiente e na fragilização das estratégias de reprodução social das famílias.

Reforma agrária e desigualdade rural: a terra como ponto de partida, não de chegada

Diante dessas limitações, torna-se evidente que a reforma agrária não pode ser reduzida à redistribuição fundiária. A terra é um ponto de partida, e não o ponto de chegada. A experiência brasileira demonstra que o reordenamento fundiário, embora necessário, não é capaz, sozinho, de enfrentar a desigualdade rural profundamente enraizada na estrutura agrária do país.

A desigualdade rural não se expressa apenas na concentração da terra, mas também: a) no acesso assimétrico a políticas públicas; b) na distribuição desigual de infraestrutura; c) na fragilidade da capacidade estatal; d) na subordinação do campesinato às dinâmicas do agronegócio; e) na descontinuidade das políticas produtivas; f) nas vulnerabilidades históricas das populações rurais.

Essas evidências reforçam a premissa de que a reforma agrária deve ser compreendida como política pública multidimensional, articulando redistribuição territorial, apoio produtivo, serviços públicos e promoção da cidadania.

O papel das políticas públicas financiadas por fundos públicos

As políticas públicas financiadas por recursos estatais desempenham papel crucial na consolidação dos assentamentos e na redução da pobreza rural. A literatura e a experiência histórica indicam que políticas como crédito rural, assistência técnica, compras institucionais, programas de infraestrutura e acesso a direitos sociais possuem impacto positivo direto nos territórios de reforma agrária.

Os assentamentos, enquanto espaços de agricultura familiar, contribuem significativamente para: a) a redução da pobreza rural; b) o aumento da produção de alimentos; c) o fortalecimento da economia local; d) a fixação de famílias no campo; e) a democratização do acesso a recursos produtivos.

Ao proporcionar acesso à terra e oportunidades de geração de renda para milhares de famílias, os assentamentos tornam-se instrumentos estratégicos de inclusão social e desenvolvimento territorial. Entretanto, sua consolidação depende de políticas públicas contínuas, integradas e coerentes com as demandas e especificidades desses territórios.

Conclusão

Os resultados desta pesquisa evidenciam que o acesso à terra, embora condição indispensável, não é suficiente para garantir o desenvolvimento pleno dos assentamentos rurais de reforma agrária. A conquista da terra representa o primeiro passo em um processo mais amplo de inclusão social, econômica e territorial; entretanto, sua efetividade depende de um conjunto articulado de políticas públicas, capazes de assegurar infraestrutura básica, linhas adequadas de crédito, assistência técnica qualificada e condições mínimas para que as famílias assentadas se estabeleçam, produzam e permaneçam no campo com dignidade.

Ao longo deste estudo, reafirmou-se que a questão agrária brasileira é inseparável do processo histórico de colonização e da consolidação secular da concentração fundiária. Esse histórico estruturou um modelo de desenvolvimento rural excludente, no qual a posse e o controle da terra foram, reiteradamente, instrumentos de poder político e econômico. A reforma agrária surge como contraponto a esse modelo, buscando democratizar o acesso aos recursos produtivos e mitigar desigualdades persistentes. Contudo, a simples redistribuição de terras não rompe, por si só, com essas estruturas.

Os desafios que permeiam os assentamentos rurais permanecem expressivos. Entre eles, destaca-se a necessidade de maior coordenação entre os diferentes níveis de governo, bem como uma adequação consistente dos recursos financeiros às demandas crescentes desses territórios. A solidez das políticas dependentes de fundos públicos requer financiamento sustentável, continuidade administrativa e mecanismos de gestão capazes de integrar ações produtivas, sociais e ambientais. Sem essas condições, a execução das políticas se fragiliza, e os assentamentos tornam-se vulneráveis a descontinuidades e retrocessos.

Conclui-se, portanto, que os assentamentos rurais possuem papel fundamental ao oferecer novas perspectivas de vida a milhares de famílias incluídas na agricultura familiar. Esses territórios constituem espaços de

produção de alimentos, preservação ambiental, fortalecimento comunitário e construção de novas ruralidades. Contudo, sua consolidação depende diretamente de políticas públicas estruturantes, contínuas e sensíveis às especificidades desses contextos.

As políticas voltadas à reforma agrária no Brasil encontram-se, hoje, defasadas e marcadas por instabilidade. A alternância de orientações governamentais tem impactado negativamente a capacidade de atendimento às famílias assentadas, reduzindo investimentos, enfraquecendo a assistência técnica e limitando o acesso ao crédito e a mercados. Essa instabilidade repercute diretamente na permanência das famílias no campo e na fragilização da agricultura familiar como estratégia de desenvolvimento rural sustentável.

Assim, reafirma-se a necessidade urgente de revisão, fortalecimento e integração das políticas públicas destinadas aos assentamentos da reforma agrária. Apenas mediante políticas contínuas, articuladas e adequadamente financiadas será possível garantir que o acesso à terra se converta, de fato, em oportunidades concretas de trabalho, renda, autonomia e dignidade para as famílias agricultoras, contribuindo para a redução das desigualdades rurais e para a construção de um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo no campo brasileiro.

Referências

BERGAMASCO, S. M.; NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BERGAMASCO, S. M. P. P. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos avançados**, v. 11, n. 31, p. 37-49, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BOSIO, G. D.; VENDRAMINI, P.; TURNES, V. A. Programa nacional de crédito fundiário como política pública de incentivo à agricultura familiar: o caso do município catarinense de Santa Rosa de Lima. **Democracia e direitos: dimensões das políticas públicas e sociais**, Brasília, p. 422-435, dez. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966**. Aprova o regulamento da lei que institucionaliza o crédito rural. Diário Oficial da União,

Brasília, 17 maio 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D58380.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965. Regulamenta o capítulo i do título i e a seção iii do capítulo iv do título ii da lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - estatuto da terra. Diário Oficial da União, Brasília, 8 abr. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55891.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.769, de 11 de maio de 2016. Altera o decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966, que aprova o regulamento da lei que institucionaliza o crédito rural. Diário Oficial da União, Brasília, 11 maio 2016. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8769.htm#art1. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a unidade familiar de produção agrária, institui o cadastro nacional da agricultura familiar e regulamenta a lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Diário Oficial da União, Brasília, 31 maio 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o estatuto da terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Diário Oficial da União, Brasília, 09 nov. 1965. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4829.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

FERNANDES, B. M. **Questão agrária**: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Presidente Prudente, SP: UNESP, 2004

FERREIRA, B.; GARCIA, R. C. **Financiamento da agricultura brasileira**: avaliação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf) - avanços e problemas: o PRONAF visto de baixo. Brasília: IPEA, 2002.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

INCRA/FAO. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. **Novo retrato da agricultura familiar** - o Brasil redescoberto. 2000. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/proyecto/brazil/censo.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Incra nos Estados** - informações gerais sobre os assentamentos da reforma agrária. 2021. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 28 jun. 2024.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Projetos de reforma agrária conforme fases de implementação**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgerais.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

LARANJEIRA, R. **Direito agrário**. São Paulo: LTr, 1984.

MACHADO, I. F.; VENDRAMINI, C. R. Políticas públicas para a educação do campo: da necessidade aos limites. **Revista Ibero-Americana de estudos em educação**. v. 8, n. 1, p. 1-16, 2013.

MAIA, A. H.; SANT'ANA, A. L.; SILVA, F. V. da. Políticas públicas de acesso à terra: uma análise do programa nacional de crédito fundiário, em Nova Xavantina (MT). **RESR**, Piracicaba-SP, v. 56, n. 02, p. 311-328, abr./jun. 2018.

MAIA, C.; FIDELIS, J., MEDINA, G. Reforma Agrária. In: MEDINA, G. (Org.). **Agricultura familiar em Goiás**: lições para o assessoramento técnico. 4. ed. Goiânia: Editora UFG, 2018. 354 p. p. 228-252.

MARQUES, B.F. **Direito agrário brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

MARTINI, A. **Sistemas de produção dos assentamentos do MST em São Borja – RS**. 2019. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licen-

ciatura em Ciências Humanas) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2019.

MARTINS, J. de S. **Reforma agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: EDUSP, 2000.

MONTANARI, M. **Comida como cultura**. São Paulo: Senac São Paulo, 2013.

PEREIRA, A. C. **Contribuição à análise e estruturação das demonstrações financeiras das sociedades cooperativas brasileiras**. 1993. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

PEREIRA, J. M. M. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S; (orgs.). **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

RATKE, B. N. A.; RATKE, R. F. As políticas públicas em projeto de assentamento rural: desafios contemporâneos. **Revista de direito agrário e agroambiental**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 136-151, jan./jun., 2016.

SANTALUCIA, M.; EGEDUS, P. de. **Cooperativismo e assentamento rural na percepção do uso coletivo e individual da terra mediante metodologia Q**: o caso de Charqueadas. Extensão Rural/UFSM, ano 7, 2005.

SANTOS, L. F.; CAMPOS, A. P. T.; FERREIRA, M. A. M. Barreiras do desempenho em cooperativas da agricultura familiar e suas implicações para o acesso às políticas públicas. **Anais...**, IV Encontro brasileiro de administração pública – a construção da administração pública do século XXI, João Pessoa, p. 219-235, maio 2017.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e industrialização**: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Post scriptum ao artigo “histórico,

caracterização e dinâmica recente do Pronaf - programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar”. **Revista grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 42-67, 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, R. A.; TORRES, M. B. R. Sustentabilidade e educação ambiental na agricultura familiar: o caso de uma cooperativa no semiárido potiguar.

Desenvolv. meio ambiente, v. 55, p. 300-313, dez. 2020.

SOARES, C. A. D. **O imposto ambiental**: direito fiscal do ambiente. Coimbra: Almedina, 2002.

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

SOUZA, G. M. de; MOREIRA, F. G. Políticas públicas de desenvolvimento aos assentamentos rurais no Brasil. **Anais...**, I Encontro internacional de gestão, desenvolvimento e inovação, Naviraí, set. 2017.

TSUKAMOTO, R. Y.; ASARI, A. Y. Assentamentos rurais e agricultura familiar: processo de territorialização e perspectivas de auto-sustentação. **Geografia**, v. 12, n. 1, p. 483-494, jan./jun. 2003.

POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL - REGIÃO SUL

Micheli do Santos Waldow
Carlos Eduardo Ruschel Anes
Letiane Peccin Ristow

Introdução

De acordo com Souza (2006), o campo de estudo de políticas públicas é interdisciplinar, não havendo uma definição única para seu conceito. Segundo a autora, têm-se elementos centrais que surgem em diferentes perspectivas teóricas, podendo ser entendida como o campo do conhecimento que objetiva colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação e, quando e se necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Dentre as definições apresentadas, Souza destaca algumas contribuições clássicas, como a definida por Laswell (1936), que conceitua política pública como decisões e análises que respondem às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Mesmo que existam diferentes abordagens, os conceitos consideram que o todo é mais importante que a soma das partes, e envolvem indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses. A autora afirma que políticas públicas são ações intencionais com objetivos a alcançar, incluem mais do que leis e regras, abrangem múltiplos atores e níveis de decisão (formais e informais), e têm impactos tanto no curto quanto no longo prazo. Além disso, a política pública é um processo dinâmico que inclui etapas como formulação, implementação, execução e avaliação (Souza, 2006).

Assim, a análise de políticas públicas colabora no entendimento das ações estatais e seus impactos sociais, sendo a fase de implementação o momento onde os desenhos de política e as normas que a regem se

confrontam com a realidade prática da execução. É nessa etapa que o sucesso ou insucesso de uma política é determinado, justificando a necessidade de estudos aprofundados sobre seus modelos e dinâmicas. Neste contexto, a Educação Integral tem ocupado centralidade nas agendas educacionais, especialmente com a aprovação da Lei Nº 14.640/2023, que institui o Programa Escola em Tempo Integral (PETI). Trata-se de uma Política que visa o desenvolvimento humano em suas dimensões física, cognitiva, social, emocional e cultural, indo além da ampliação da jornada escolar (Brasil, 2023), com marcos normativos sólidos, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), e o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024).

Contudo, como a mera promulgação de uma lei não garante sua efetivação e a concretização de seus objetivos depende de complexo processo de implementação, envolvendo múltiplos atores, arranjos institucionais e capacidades estatais, o presente capítulo se propõe a analisar essas variáveis necessárias à implementação da educação integral na Região Sul do Brasil (RS, SC e PR), com ênfase no papel do Programa de Formação Continuada “Educação Integral em Tempo Integral - Região Sul”.

Para o alcance do objetivo de compreender o processo de implementação desta política pública, adota-se a abordagem qualitativa de natureza exploratória, ancorada no arcabouço teórico das políticas públicas. A metodologia se fundamenta na análise documental e na revisão bibliográfica, examinando documentos normativos e institucionais como a Lei Nº 14.640/2023 (Programa Escola em Tempo Integral), o Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Escola em Tempo Integral (2023-2026), o Resumo Técnico do Censo Escolar 2024, e os relatórios do Programa de Formação Continuada “Educação Integral em Tempo Integral - Região Sul”. A análise dos dados segue o modelo de ciclo de políticas públicas proposto por Souza (2006), com ênfase na fase de implementação, e utiliza categorias analíticas como coordenação federativa, capacidade estatal, condições institucionais e distribuição regional dos efeitos da política, conforme discutido por Boschi (2018) e Gomide, Pereira e Machado (2017). Esta estratégia metodológica, que dialoga com o campo teórico das políticas públicas, permite não apenas examinar os aspectos normativos e formais da política, mas também identificar os principais entraves e potencialidades da sua efetivação em contextos municipais diferenciados.

Política de educação integral do Brasil: fundamentos e marcos normativos

Para Moll (2012), a ampliação da jornada escolar não garante, por si só, a efetivação da educação integral, sendo necessária que essa proposta esteja comprometida com a formação e o desenvolvimento humano de maneira ampla e diversificada, sem negligenciar os fundamentos do currículo. Nesta perspectiva, a educação integral propõe formação que prepare os jovens para o exercício da cidadania, considerando aspectos éticos, sociais e democráticos, com a finalidade de promover a educação numa concepção voltada para a transformação da sociedade (Posser; Almeida; Moll, 2016).

Os princípios da Educação Integral já estavam presentes no cenário educacional brasileiro desde a Segunda República, com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932. Conforme Branco (2012), esse documento propunha a reorganização da educação nacional através de um sistema escolar unificado, laico, público e obrigatório, que garantisse a todos a oportunidade de desenvolvimento integral.

O projeto de Educação Integral, inicialmente vinculado a ideais de justiça social e democratização do acesso à educação, foi se consolidando ao longo do tempo como um dos eixos estruturantes da política educacional brasileira. A concepção de que a formação do indivíduo deve ultrapassar os limites dos conteúdos escolares e abranger dimensões culturais, sociais, éticas e afetivas passou a orientar diferentes documentos legais e programas públicos (Alves, 2010). Nesse percurso, a ampliação da jornada escolar emerge como uma estratégia concreta para possibilitar experiências formativas mais amplas, diversificadas e significativas, no atendimento a populações historicamente marginalizadas. A seguir, apresenta-se o Quadro 1, que resgata marcos legais da educação integral em tempo integral.

Quadro 1 - Marcos legais da Educação Integral em Tempo Integral

Ano	Ano Marco Legal	Implicações para Educação Integral em Tempo Integral (ETI)
1932	Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova	Propôs uma escola laica, pública, gratuita e obrigatória; formação ampla do educando, articulada entre os diversos níveis de ensino, a valorização da atividade e da produção como formas de aprendizagem, e o fortalecimento do papel do Estado na garantia do direito à educação para todos; introduziu o conceito de “escola única”, capaz de oferecer oportunidades igualitárias de formação, superando o modelo tradicional centrado na memorização e na reprodução de conteúdos; lançou as bases ideológicas e práticas para a educação integral como um direito social e um compromisso democrático.
1988	Constituição Federal	Art. 205: estabelece a educação, como direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206: estabelece princípios para a gestão democrática do ensino público, alinhada à intersetorialidade da educação integral. Art. 214: estabelece a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação (PNE) com duração decenal, cuja finalidade é integrar o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre as diferentes esferas federativas. Indiretamente, fundamenta a formulação de políticas públicas como a educação integral, ao definir metas e estratégias que visam garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todas as suas etapas e modalidades. Art. 227: enfatiza o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Ano	Ano Marco Legal	Implicações para Educação Integral em Tempo Integral (ETI)
1990	Lei Nº 8.069/1990: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Art. 53: assegura que toda criança e adolescente tem direito à educação, entendida como um meio para o desenvolvimento integral, a formação para a cidadania e a qualificação profissional, com acesso à escola pública e gratuita próxima da residência, com prioridade para manter irmãos na mesma instituição e etapa de ensino. Art. 59: estabelece que o ente público deve direcionar recursos e disponibilizar espaços para atividades culturais, esportivas e de lazer destinadas às crianças e aos adolescentes, como forma de garantir seu desenvolvimento integral.
1996	Lei Nº 9.394/1996: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Art. 2: assegura a educação para o pleno desenvolvimento do educando e exercício da cidadania. Art. 34, § 2º: Preconiza a ampliação progressiva do ensino fundamental em tempo integral. Art. 87: Institui a década da educação com planos decenais, como o PNE.
2001	Lei Nº 10.172/2001: Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010	2. Ensino Fundamental, em 2.3 Objetivos e metas, item 21: Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.
2007	Decreto Nº 6.094/2007: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa Mais Educação	Art. 2º: VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular; XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; Programa Mais Educação induz a ampliação da educação em tempo integral, transformando escolas e espaços públicos em ambientes de aprendizagem, com foco na melhoria da qualidade da educação básica com jornada ampliada.

Ano	Ano Marco Legal	Implicações para Educação Integral em Tempo Integral (ETI)
2014	Lei Nº 13.005/2014: Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (segue vigente) - Projeto de Lei nº 2.614/2024 (PNE 2024-2034)	Meta 1: item 1.17 - estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.
2017	Lei Nº 13.415/2017: Lei da Reforma do Ensino Médio	Altera a LDB, estabelecendo ampliação progressiva da carga horária no ensino médio para 1.400 horas anuais, com meta de 1.000 horas em 5 anos a partir de 2017. Reforça o Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) com formação integral e jornada ampliada.
2018	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	Reconhece a Educação Integral como fundamento, independentemente da duração da jornada escolar, promovendo desenvolvimento cognitivo, emocional e cidadania.
2020	Lei Nº 14.113/2020: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Garante recursos financeiros para a expansão e manutenção de matrículas em tempo integral. Estabelece coeficientes de verbas considerando ampliação da jornada escolar, sendo o valor por aluno/ano ajustado de acordo com modalidade e tempo de permanência na escola. Os valores são repassados diretamente aos entes federativos (estados e municípios), que aplicam os recursos com base nos fatores de ponderação e estrutura local. Apoia a valorização dos profissionais envolvidos e promove a equidade no acesso à educação de qualidade.
2023	Lei Nº 14.640/2023: Programa Escola em Tempo Integral	Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei Nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei Nº 14.172, de 10 de junho de 2021. - fomento a matrículas em tempo integral (≥7 horas diárias ou 35 horas semanais) na educação básica. - assistência técnica e financeira da União a estados e municípios, com foco em escolas que atendem alunos em vulnerabilidade socioeconômica.

Ano	Ano Marco Legal	Implicações para Educação Integral em Tempo Integral (ETI)
2023	Portaria MEC Nº 2.036/2023, de 23/11/2023	Define diretrizes para o Programa Escola em Tempo Integral, priorizando equidade, inclusão e qualidade na ampliação da jornada escolar. Estabelece governança com o Comitê Nacional (Conapeti) para monitoramento e implementação.
2023	Resolução FNDE Nº 18/2023, de 27/09/2023	Estabelece os critérios e procedimentos operacionais de distribuição, de repasse, de execução e de prestação de contas do apoio financeiro do Programa Escola em Tempo Integral.
2023	Resolução FNDE Nº 26/2023, de 24/11/2023	Institui os procedimentos de priorização e critérios de seleção de propostas de reforma e ampliação de unidades escolares e aquisição de mobiliário para atendimento de demandas do Programa Escola em Tempo Integral.
2024	Portaria MEC Nº 748/2024, de 29/07/2024	Estabelece estratégias, eixos estruturantes e ações complementares no âmbito do Programa Escola em Tempo Integral, tendo em vista as modalidades de oferta da Educação Básica previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o fortalecimento das políticas de educação ambiental, educação em direitos humanos e educação para as relações étnico-raciais.
2024	Portaria MEC Nº 1.168, de 02/12/2024	Dispõe sobre o funcionamento da Rede Nacional de Articuladores do Programa Escola em Tempo Integral - Renapeti e altera a Portaria MEC nº 2.036, de 23 de novembro de 2023.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores

Considerando os marcos legais que o antecedem, como observado no Quadro 1, a política está alinhada à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e às disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), que reconhecem a Educação Integral como fundamento, independentemente da duração da jornada escolar, promovendo desenvolvimento cognitivo, emocional e cidadania (Brasil, 1996; Brasil, 2018).

O PETI, instituído pela Lei Nº 14.640/2023, no âmbito do Ministério da Educação, têm o objetivo de fomentar a criação de matrículas na educação básica em tempo integral nas redes públicas de ensino; além de estabelecer estratégias de assistência técnica e financeira para apoiar os entes federativos na ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola, com o intuito de promover a educação integral. A lei delibera sobre critérios para a transferência de recursos, prioriza o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e orienta a aplicação dos recursos exclusivamente em despesas voltadas à manutenção

e ao desenvolvimento do ensino, alinhadas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observado o disposto no inciso X do caput do art. 167 da Constituição Federal (Brasil, 2023).

O objetivo é promover a criação de matrículas na educação básica em tempo integral, compreendendo aquelas em que o estudante permanece na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior a 7 horas diárias ou 35 horas semanais, em dois turnos, desde que não haja sobreposição. As “novas matrículas” são consideradas a partir de janeiro de 2023, englobando tanto as criadas quanto as convertidas de jornada parcial para integral (Brasil, 2023).

A legislação brasileira historicamente prioriza a carga horária e a integralidade do ensino. A LDB de 1996 estabelece carga horária mínima anual de 800 horas, distribuídas em, no mínimo, 200 dias letivos para a educação básica. Com a Lei Nº 13.415/2017, houve a previsão de ampliação da carga horária para 1.400 horas anuais no ensino médio, além da progressiva expansão do ensino fundamental em tempo integral (Brasil, 1996; Brasil, 2017). Complementarmente, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei Nº 13.005/2014) estabeleceu como Meta 6 a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, visando atender, no mínimo, 25% dos alunos da educação básica.

O programa de formação continuada

De acordo com Souza (2006), no processo de definição de políticas públicas, os Estados modernos atuam com “autonomia relativa”, ou seja, possuem margem de ação independente, mesmo que influenciada por fatores internos e externos. Essa autonomia permite o desenvolvimento de capacidades estatais que condicionam a implementação de políticas públicas. Embora o cenário seja mais complexo, as instituições estatais continuam desempenhando papel central na condução das ações públicas.

A formulação e o desenvolvimento do PETI foram orientados por estratégias voltadas à promoção da qualidade e da equidade na ampliação das matrículas em tempo integral, observando os princípios previstos na LDB. Uma das principais dificuldades enfrentadas foi assegurar que o aumento da jornada escolar estivesse alinhado a um projeto educacional comprometido com a formação integral dos estudantes (MEC, 2024).

Entre abril e outubro de 2023, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) conduziu amplo processo de

escuta e articulação institucional, o qual envolveu as quatro diretorias da SEB (DPDI, Difor, Dage e Dimam), bem como outras áreas do MEC, como Secadi, Setec e Sase. Posteriormente, as discussões foram ampliadas com a participação da Secretaria Executiva do MEC e da Casa Civil, que coordenou a interlocução com diversos ministérios afetos à temática da educação integral, incluindo as pastas da Saúde, Esporte, Ciência, Tecnologia e Inovação, Comunicações, Cultura, Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e Meio Ambiente e Mudança do Clima (MEC, 2024).

Esse processo participativo ganhou força durante os Seminários Escola em Tempo Integral, realizados entre agosto e outubro de 2023, reunindo representantes da Undime, Consed, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, gestores escolares, Conselhos de Educação (FONCEDE e UNCME), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED), pesquisadores da área e demais órgãos do MEC e ministérios parceiros (MEC, 2024). Como fruto desta construção coletiva, foi publicada a Portaria Nº 2.036/2023, que consolida orientação mais clara e estruturada para a oferta da educação integral no âmbito do Programa, estabelecendo as diretrizes e estratégias organizadas em cinco eixos complementares de ação (Ampliar, Formar, Fomentar, Entrelaçar e Acompanhar). O Quadro 2 apresenta as ações que integram os eixos estruturantes e que são de competência do MEC, mesmo que em colaboração com os entes federativos.

Quadro 2 - Ações por Eixo Estruturante do PETI

Eixos	Ações
Ampliar: eficiência e equidade na alocação das matrículas de tempo integral	Desenvolver ações e programas de formação continuada, voltadas aos profissionais técnicos das secretarias de educação, com foco na gestão pública orientada à educação integral em tempo integral, promovendo eficiência, qualidade e equidade.
	Publicar coleção de documentos orientadores direcionados às equipes técnicas, com a intenção de auxiliar os entes federados no planejamento da alocação de matrículas com base em critérios equitativos e eficientes.

Eixos	Ações
Formar: reorientação curricular e desenvolvimento profissional de educadores	Desenvolver iniciativas formativas permanentes que incentivem o aprimoramento profissional de educadores, com ênfase na gestão e nas práticas pedagógicas específicas da educação integral em tempo integral. Elaborar documento nacional para estabelecer princípios e diretrizes para a implementação da educação integral em tempo integral, respeitando as etapas e modalidades da educação básica.
Fomentar: materiais de apoio e inovação pedagógica	Oferecer materiais didáticos e recursos pedagógicos, respeitando os limites orçamentários, para contribuir com a qualificação da gestão e das práticas educativas. Elaborar programas que incentivem a inovação pedagógica nas escolas, considerando a perspectiva da educação integral e atendendo às diversas modalidades de ensino (como Educação do Campo, Escolar Indígena, Quilombola, Especial e Bilíngue de Surdos), bem como a articulação com a Educação de Jovens e Adultos, mesmo que esta não ocorra em tempo integral. As ações incluem: I. Registro, valorização e disseminação de políticas de educação integral, implementadas nas escolas e secretarias; II. Realização de mostras em diferentes esferas (locais, estaduais e nacionais) de Educação Integral em tempo integral; e III. Apoio financeiro a pesquisas voltadas à sistematização de experiências inovadoras na gestão pública e nos projetos pedagógicos.
Estruturar: qualificação da infraestrutura educacional	Oferecer suporte técnico e financeiro para que estados e municípios qualifiquem seus espaços escolares voltados à educação em tempo integral, utilizando estratégias e programas: I. Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC); II. Plano de Ações Articuladas (PAR); e III. PAR-Portfólio, voltado à construção ou conclusão de escolas projetadas para o atendimento em tempo integral, com projetos próprios dos entes federados.

Eixos	Ações
Entrelaçar: fortalecimento de arranjos intersetoriais	Criar e executar ações que favoreçam a articulação intersetorial entre as políticas sociais no contexto da jornada escolar ampliada, incluindo: I. Produção de documentos de referência que orientem a articulação intersetorial e o trabalho em rede nos territórios; II. Desenvolvimento de ferramentas de gestão para planejamento conjunto e uso articulado de equipamentos sociais disponíveis no território da política de Educação Integral em tempo integral; III. Formação dos profissionais da educação com foco na colaboração intersetorial; IV. Valorização e divulgação de práticas inovadoras na articulação intersetorial, realizadas por escolas e secretarias; e V. Atenção às especificidades de diferentes grupos sociais e sua participação no aperfeiçoamento dos arranjos intersetoriais, especialmente nas modalidades específicas (Educação Profissional de nível médio, do Campo, Escolar Indígena, Escolar Quilombola, Especial e Bilíngue de Surdos).
Acompanhar: avaliação quantitativa, qualitativa e participativa	Implantar sistema de monitoramento e avaliação contínua, com foco nos aspectos quantitativos, qualitativos e participativos do Programa. Estabelecer parâmetros de qualidade para os recursos, condições de oferta e processos pedagógicos na jornada escolar em tempo integral. Organizar a Avaliação Institucional Participativa, a partir de: indicadores de referência; e materiais orientadores disponibilizados para as Secretarias e Escolas. Disponibilizar uma plataforma digital para registro e análise dos dados e resultados da avaliação participativa da Educação Integral em tempo integral.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores, com base na Portaria nº 2.036, de 2023

No âmbito do PETI (Lei nº 14.640/2023), a Formação Continuada “Educação Integral em Tempo Integral - Região Sul” atua como dispositivo estratégico do eixo “Formar”, visando fortalecer a formação de profissionais da educação básica para a perspectiva da educação integral e a ampliação da jornada escolar. A implementação do PETI, baseada em um modelo lógico que envolve recursos e equipes especializadas da SEB/

MEC, demanda articulação institucional entre as esferas federal, estadual e municipal (MEC, 2024). O Quadro 3, apresenta o modelo lógico para o eixo “Formar”.

Quadro 3 - Modelo Lógico do PETI, para o Eixo: Formar

Eixo	Insumos	Ações	Produtos	Resulta- dos Esperados	Impactos
Formar (reorien- tação curricular edesenvolvimen- to profissional de educadores)	Existência da COGEITI/ DPDI e da DIFOR na estrutura do MEC, com re- cursos humanos qualificados e voltados às políticas de formação dos profissionais da educação.	Profissionais da educação formados na perspectiva da educação integral em tempo integral.	Desenvol- vimento de Progra- ma de Formação Continua- da voltado à educação integral em tempo integral.	Profis- sionais formados na pers- pectiva da educação integral em tempo integral.	Profissionais capacitados para criar e implementar currículos orientados à educação integral em tempo integral.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores, adaptado de MEC, 2024

Com base no modelo, observa-se que o Programa de Formação Continuada é fundamental para garantir que a ampliação das matrículas em tempo integral ocorra com a qualidade necessária na oferta educacional, sendo um dos pilares para a efetiva implementação do PETI. O objetivo é contribuir para o alcance da Meta 6 do PNE (2014-2024), que estabelece a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, com atendimento de pelo menos 25% dos alunos da educação básica.

Mesmo com implementação recente, o Programa tem contribuído para o fortalecimento da apropriação conceitual da política e sua execução, impactando a transformação das práticas pedagógicas no nível local. Os módulos de formação continuada oferecidos abordam desde os ordenamentos jurídicos do PETI e os fundamentos da Educação Integral, até temas como a intersetorialidade, gestão democrática e currículo integrado. Essa capacitação auxilia na superação de desafios relacionados à capacitação docente e à execução da política.

Atores, capacidades estatais e arranjos institucionais na região sul

Segundo Pires (2009), diversos fatores são apontados como potenciais influenciadores da variação nos resultados de uma política pública, tais como o nível de renda ou desenvolvimento local, a organização da sociedade civil, as redes sociais e a competição entre elites locais ou regionais. O autor apresenta o debate teórico sobre a implementação, implementadores e estilos de implementação:

Há décadas pesquisadores têm se dedicado a compreender o “problema da implementação”. Em parte da Europa e na América do Norte, o planejamento racional-compreensivo, triunfante nos anos 1950-1960, conduzido por tecnocracias estatais em expansão desde o período entre guerras, deparou-se com forte ceticismo a partir da década de 1970. A decepção em relação ao desempenho do Estado crescia à medida que os resultados insatisfatórios de políticas e programas se tornavam mais aparentes e recorrentes. Paralelamente às críticas ao Estado, advindas tanto da esquerda (Estado capturado e não responsivo) quanto da direita (Estado invasivo e ineficiente), ocorriam avanços no campo dos estudos organizacionais (por exemplo, a “racionalidade limitada”, de Simon e March, 1958) que abriram o caminho nos anos 1970-1980 para o debate acadêmico sobre implementação de políticas públicas motivado pela seguinte questão: por que observamos tanta discrepância entre os objetivos planejados e os alcançados? (Pires, 2009, p. 737).

A implementação é um processo dinâmico de tradução de objetivos em ações concretas, muitas vezes marcado por resistência, limitações de recursos e necessidade de adaptação local. Segundo Hill e Varone (2021), essa fase depende da atuação dos burocratas e dos instrumentos estatais disponíveis, sendo necessário analisar a diferença entre o que foi formulado e o que foi executado, e o papel dos agentes nesse processo de transformação.

Para Lotta (2019), os Burocratas de Nível de Rua (BNRs), conceito de Lipsky, são os funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários, formalizando a entrega de serviços e, ao exercerem sua discricionariedade, tomam decisões que moldam as políticas públicas e a vida dos usuários. Por serem a face mais visível do Estado, a atuação dos BNRs concretiza a percepção que os cidadãos têm do governo (Lotta, 2019). A autora ressalta que as políticas públicas são, na prática, a soma das pequenas decisões tomadas por esses burocratas durante a implementação. Lotta (2019), citando Pollitt (2013), enfatiza que a legitimidade do Estado se fundamenta em sua capacidade de materializar as políticas públicas por

meio da implementação de serviços, tornando os BNRs essenciais para a construção dessa legitimidade.

Múltiplos atores envolvidos na implementação do PETI

Conforme Secchi (2014), os atores envolvidos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas podem ser tanto indivíduos quanto instituições, e se dividem entre governamentais e não governamentais. Howlett, Ramesh e Perl (2013), destacam que a influência desses atores varia conforme a etapa do ciclo das políticas públicas, tendo momentos de ampliação ou restrição das possibilidades de atuação.

Para os autores que abordam o ciclo das políticas públicas, a fase de implementação sucede a formulação e se caracteriza pela ampliação na participação de atores, tanto governamentais quanto não governamentais, em relação à fase anterior (Carvalho; Barbosa, 2011; Hill, 2006; Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Os atores governamentais são representados pelos servidores públicos, que assumem a responsabilidade de estabelecer e conduzir as ações necessárias à execução das políticas, sendo protagonistas nas atividades cotidianas da administração pública. Já os atores não governamentais representam o subsistema político e incluem conselhos gestores, organizações da sociedade civil, dentre outros (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Destacam-se ainda os chamados “burocratas de nível de rua”, apontados por Lotta (2012) como figuras centrais na implementação, já que suas práticas, interações e relações dinâmicas influenciam diretamente os rumos e os resultados da política em ação.

Assim, a fase de implementação da política pública ganha contornos específicos quando se trata da Política de Educação Integral no Brasil, especialmente por meio do PETI, que mobiliza ampla variedade de atores em diferentes esferas e com responsabilidades distintas. Desta forma, para cumprir seus objetivos, conforme descrito na Lei Nº 14.640/2023, uma das estratégias utilizadas é o Programa de Formação Continuada para Profissionais da Educação Básica na Perspectiva da Educação Integral em Tempo Integral, o qual, na Região Sul do Brasil, é coordenado pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com a finalidade de formar três mil, quinhentos e oitenta e dois gestores e técnicos das mil, cento e noventa e quatro Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, para a implementação e desenvolvimento do Programa Escola em Tempo Integral, em suas redes de ensino.

Para atender a este propósito, a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) conta com apoio de diversos parceiros, quais sejam: representantes das entidades ASHOKA, Instituto Alana, Cidade Escola Aprendiz, Observatório Nacional EI; coordenadores de Formação - no Paraná (PR): Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), no Rio Grande do Sul (RS): Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), e em Santa Catarina (SC): Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); articuladores das Instituições de Ensino Superior (IES) - no PR: UFPR, Universidade Estadual de Maringá (UEM), Uniãoeste, no RS: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), UFRGS, Instituto Federal Farroupilha (IFFar), e em SC: Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), Instituto Federal catarinense (IFC); articuladores estaduais - no PR: Secretaria da Educação (SEED-PR), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-PR), União dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná (UNDIME-PR), Associação de Municípios do Paraná (AMP-PR), no RS: Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (UNCME-RS), União dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNDIME-RS), Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS-RS), e em SC: Secretaria de Estado da Educação (SED-SC), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Santa Catarina (UNCME-SC), União dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME-SC), e Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina (FECAM-SC).

A exemplo do que já ocorreu no ano de 2024, em 2025, a UFFS, como unidade descentralizada responsável pela execução do Programa em parceria com o Ministério da Educação (MEC), assumiu o compromisso de realizar um conjunto de metas e ações articuladas para garantir sua implementação. A Meta 1 consiste na constituição da equipe de trabalho e no acompanhamento das ações, incluindo a estruturação e capacitação das equipes de coordenação, apoio e formação, bem como a realização de reuniões, encontros de planejamento e visitas técnicas a experiências de sucesso na educação integral. A Meta 2 abrange a organização dos materiais e do ambiente de formação, com a aquisição de insumos, elaboração de materiais didáticos e videoaulas, além da estruturação do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) Moodle. Já a Meta 3 refere-se à realização de

eventos de lançamento e encerramento nos três estados da Região Sul, envolvendo parcerias, contratação de serviços e organização logística. A Meta 4 contempla a oferta de formação continuada na modalidade EaD para novos cursistas, por meio da disponibilização dos módulos no AVA Moodle, encontros síncronos e assíncronos, e acompanhamento das atividades. A Meta 5 propõe a complementação de conteúdos aos cursistas atendidos em 2024, enquanto a Meta 6 visa fomentar a pesquisa e a produção de conhecimento na área da educação integral, por meio da publicação de editais e apoio à divulgação científica. A Meta 7 trata da avaliação do curso, com autoavaliação dos participantes e da equipe executora, e a Meta 8 diz respeito à elaboração do relatório de prestação de contas. Essas ações demonstram o compromisso da UFFS com uma formação de qualidade, voltada à consolidação da educação integral em tempo integral no país.

Como estamos tratando de uma Política Pública, para garantir a execução deste Programa, os atores que operam em diferentes esferas, bem como suas responsabilidades, estão descritos no Quadro 4.

Quadro 4 - Atores Envolvidos na Execução do Programa Escola em Tempo Integral (PETI)

Atores	Responsabilidades e Participações
União (MEC)	Atua de forma redistributiva e supletiva, principalmente através do Ministério da Educação (MEC). O MEC é responsável por instituir e coordenar o Programa ETI, oferecendo assistência técnica e financeira. O desenho do programa contou com a participação de diversas diretorias (DPDI, Difor, Dage, Dimam, Secadi, Sase) e da Casa Civil da Presidência da República.
Estados, Distrito Federal e Municípios	São os entes federativos responsáveis por aderir ao Programa, pactuar e declarar as matrículas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), além de aplicar os recursos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Na Região Sul, a implementação da educação integral depende da capacidade dos sistemas em adaptar currículos, formar profissionais e adequar a infraestrutura.
Conselhos de Educação	Exercem o acompanhamento e o controle social sobre a aplicação dos recursos do PETI, conforme prevê a Lei nº 14.113/2020 (Fundeb).
Undime e Consed	A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) participaram ativamente das discussões de formulação do Programa.

Atores	Responsabilidades e Participações
Sociedade Civil e Pesquisadores	Representantes de entidades como FONCEDE, UNCME, ANPED, além de diversos pesquisadores, contribuíram e contribuem com o debate sobre a educação integral durante seminários e encontros nacionais.
Outros Ministérios	A política de educação integral preconiza a intersetorialidade. O processo de diálogo para o amadurecimento da proposta envolveu ministérios como os da Saúde, Esporte, Ciência, Tecnologia e Inovação, Comunicações, Cultura, Desenvolvimento e Assistência Social, e Meio Ambiente e Mudança do Clima, fortalecendo a integração entre educação e outras áreas sociais para promover o desenvolvimento integral dos estudantes.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores, com base em MEC (2024).

Observa-se que a execução do Programa Escola em Tempo Integral necessita da atuação articulada entre diferentes atores e níveis de governo, cuja cooperação é essencial para a consolidação da política educacional focada na equidade, intersetorialidade e na formação integral dos estudantes.

Capacidades estatais

Para Boschi (2018), o conceito de capacidade estatal diz respeito a habilidade do Estado de formular objetivos e alcançar sua realização. Essa concepção reaparece na literatura da ciência política para definir de forma mais clara o papel específico e diferenciado do Estado, em contraste com abordagens anteriores que lhe conferiam pouco espaço ou focavam em características como o patrimonialismo.

De acordo com Gomide, Pereira e Machado (2017), o conceito tem ganhado relevância nas pesquisas em políticas públicas por sua utilidade na compreensão do papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. Originalmente vinculado aos estudos sobre a formação do Estado e desenvolvimento econômico, a concepção passou a abarcar temas como governança, gestão pública e produção de bens e serviços. Para os autores, a capacidade estatal é um fenômeno não diretamente observável, mas que pode ser inferido a partir de dimensões como a existência de burocracias qualificadas, instrumentos institucionais, e relações entre Estado e sociedade que viabilizam a implementação efetiva de políticas.

Ainda segundo os autores, o conceito de capacidade estatal articula-se em três níveis: ontológico (o que é o fenômeno), constitutivo

(os atributos que o compõem) e indicativo (os elementos empíricos que permitem mensurá-lo). Esses níveis permitem decompor o conceito em variáveis observáveis e operacionalizáveis, possibilitando análises mais robustas. A capacidade estatal, portanto, não se limita à estrutura interna do Estado, mas também envolve suas conexões com atores sociais e arranjos político-institucionais, sendo essencial para explicar o desempenho e a efetividade das ações públicas em contextos democráticos e complexos.

Nesta perspectiva, a efetivação da política de educação integral depende das capacidades estatais elencadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Capacidades Estatais para a Implementação da Política de Educação Integral

Capacidade Estatal	Descrição
Financeira	A União é autorizada a transferir recursos para fomentar a criação de matrículas em tempo integral, conforme disponibilidade orçamentária. Essas transferências são realizadas em duas parcelas, após a pactuação e declaração das novas matrículas no sistema do MEC. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o responsável por efetivar a transferência dos recursos, dispensando a celebração de convênios. O fomento cobre o período entre a pactuação da nova matrícula e o início do recebimento dos recursos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Lei nº 14.113/2020). A distribuição de recursos do Fundeb para matrículas em tempo integral se dá por fatores de ponderação maiores (ex: Ensino Fundamental e Ensino Médio integral 1,30).(BRASIL, 2020; BRASIL 2023).
Técnica e de Gestão	O MEC, por meio de suas diretorias, possui pessoal técnico especializado, fundamental para o desenvolvimento de normas e documentos orientadores para o planejamento eficiente e equitativo das matrículas. A assistência técnica oferecida pelo programa abrange o aprimoramento da eficiência alocativa das redes, reorientação curricular, diversificação de materiais pedagógicos e criação de indicadores de avaliação contínua.
Tecnológica e de Dados	A implementação e o monitoramento da política dependem fortemente do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do MEC. Ele é utilizado para pactuação, declaração das matrículas, e para a gestão do programa. O Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é a principal fonte de dados para o registro e comprovação da criação das matrículas, sendo crucial para a aprovação da prestação de contas. O Inep também produz o Resumo Técnico do Censo Escolar 2024, que oferece um panorama detalhado da educação básica no país.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores, adaptado de dados do Ministério da Educação (MEC, 2024), com base no conceito de capacidade estatal de Gomide, Pereira e Machado (2017)

Conforme descrito no Quadro 5, a análise da capacidade estatal, conforme discutida por Boschi (2018) e Gomide, Pereira e Machado (2017), evidencia sua centralidade para a implementação de políticas públicas, como a política de educação integral. Essa capacidade, manifestada nas dimensões financeira, técnica e tecnológica, reflete a habilidade do Estado de articular recursos, expertise e sistemas de gestão para alcançar objetivos estratégicos. Tais elementos, aliados às conexões com a sociedade e arranjos institucionais, são fundamentais para garantir a efetividade e a sustentabilidade das ações públicas, especialmente em contextos democráticos que demandam coordenação complexa e *accountability*.

Arranjos institucionais e suas dinâmicas

Segundo Pires e Gomide (2013), os arranjos institucionais são complexos e referem-se às regras e instâncias específicas que estruturam a coordenação de políticas públicas, envolvendo diversos agentes públicos e privados em diferentes etapas do ciclo dessas políticas. Esses arranjos definem os participantes habilitados, os objetivos e o objeto do processo, além das formas de interação entre os atores.

De acordo com Lotta e Vaz (2015), as políticas públicas implementadas a partir dos anos 2000 têm promovido inovações organizadas em três eixos principais: a melhoria da coordenação entre entes federativos nas relações federativas, a integração de diferentes setores por meio da intersetorialidade, com foco em problemas ou objetivos específicos, e a inserção de novos atores, como a sociedade civil e organizações não governamentais, tanto na tomada de decisão quanto na execução das políticas públicas.

Na dinâmica de implementação da política de Educação Integral, os arranjos institucionais referem-se às estruturas formais e informais que governam as interações entre os atores. Neste processo, destacamos arranjos em regime de colaboração federativa. Para este arranjo, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Este é um pilar para a execução da educação integral, buscando assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório. A complexidade do modelo federativo brasileiro e as lacunas de regulamentação das normas de cooperação tornam o planejamento

educacional um desafio. O PNE é visto como um articulador desse sistema, sendo a base para planos estaduais, distritais e municipais (Brasil, 2024).

Outro arranjo, está relacionado aos mecanismos de financiamento e controle, onde as transferências de recursos pelo FNDE (dispensando convênio) e a exigência de registro das matrículas no Censo Escolar e no SIMEC para prestação de contas visam agilizar o repasse e garantir a *accountability*. O monitoramento do cumprimento das metas pactuadas de criação de novas matrículas é um critério para a aprovação da prestação de contas, sob pena de devolução dos recursos (Brasil, 2024).

Para o arranjo governança e monitoramento, O MEC mantém e coordena um sistema de monitoramento e avaliação anuais da eficácia quantitativa e qualitativa do Programa. Instâncias como o Comitê Nacional do Programa Escola em Tempo Integral (Conapeti) e a Rede Nacional de Articuladores Territoriais da Educação Integral (Renapeti) foram criadas para fortalecer a governança sistêmica e o apoio técnico no planejamento e monitoramento local. O Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Escola em Tempo Integral 2023-2026 detalha a metodologia, indicadores de produto, resultado e impacto para cada eixo do programa (Ampliar, Formar, Fomentar, Estruturar, Entrelaçar, Acompanhar) (Brasil, 2024).

Por fim, citamos o processo legislativo como arranjo colaborativo, ao qual o desenho da política foi submetido. O Projeto de Lei que instituiu o programa (PL Nº 2.617/2023) tramitou no Congresso Nacional, passando pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Durante essa tramitação, foram apresentadas diversas emendas, que expressam posicionamentos parlamentares e contribuem para acolher necessidades e atender finalidades de uma educação democrática. Esse processo demonstra a natureza dinâmica e de disputa na construção de políticas públicas, onde diferentes interesses e visões são mediadas (Brasil, 2024).

A realidade da implementação na região sul (PR, RS, SC)

Com base em documentos do PETI, em especial seu Plano de Monitoramento e Avaliação, que detalha o diagnóstico do problema que levou à criação do Programa, seu desenho e modelo lógico, além da metodologia de monitoramento e avaliação, incluindo a definição de indicadores (de insumo, produto e resultado) e os tipos de avaliações (diagnóstico, implementação e resultados) que serão realizadas, com o

propósito de gerar informações para verificar o desempenho do Programa, permitir ajustes e contribuir para sua melhor gestão, eficácia, eficiência e efetividade e os resultados do Censo Escolar da Educação Básica no Brasil, cujo resumo técnico fornece panorama estatístico referente a educação básica, com dados sobre matrículas, docentes e escolas, informações detalhadas por dependência administrativa, localização (urbana/rural), cor/raça, e infraestrutura tecnológica, e inclui análises sobre a distorção idade-série e a formação docente, pode-se afirmar que a realidade da implementação do PETI na Região Sul, que abrange os estados do Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC), no ano de 2022, apontava para desafios significativos em alcançar as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (MEC, 2024; INEP, 2024).

Em 2022, a situação da educação em tempo integral na Região Sul do Brasil, conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica, apresentava resultados que refletiam os desafios nacionais em cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Especificamente, na Região Sul, apenas 14,9% das matrículas na rede pública estavam em tempo integral. Esse percentual estava significativamente abaixo da Meta 6 do PNE, que pretende contemplar pelo menos 25% dos alunos da educação básica em tempo integral. É fato que até 2022, nenhuma das regiões do país, incluindo a Sul, havia alcançado essa meta de matrículas (MEC, 2024; INEP, 2024).

Quanto à oferta por parte das escolas, o percentual de escolas públicas na Região Sul que possuíam ao menos 25% das matrículas em jornada de tempo integral era de 31% em 2022. Este número também se encontrava distante da Meta 6 do PNE. A nível nacional, e em todas as etapas da educação básica, essa meta relacionada ao percentual de escolas também não foi atendida (MEC, 2024; INEP, 2024).

Os dados do Censo Escolar de 2022, desagregados por Unidade da Federação (UF) e faixa de percentual de matrículas em tempo integral, revelam as desigualdades e os desafios específicos enfrentados pelo Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. De modo geral, em todas as etapas da educação básica (Creche, Pré-Escola, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio), há um alto percentual de municípios nesses estados com percentuais de matrículas em tempo integral ainda muito abaixo dos 25% previstos no PNE (MEC, 2024; INEP, 2024).

Com base nos resultados do Censo Escolar 2024, observa-se que a Região Sul apresenta desempenho superior à média nacional, na oferta

de educação em tempo integral na etapa da educação infantil (creche). Ao analisar os dados por estado, verifica-se que o Rio Grande do Sul possui o maior percentual, com 80,5% das matrículas em creche em tempo integral, seguido pelo Paraná, com 71,6%, e por Santa Catarina, com 67,9%. Em todo o país, entre 2022 e 2024, o percentual de matrícula em tempo integral nas creches passou de 56,8% para 59,7%. Os dados indicam que, embora ainda haja desafios, a Região Sul tem avançado de forma consistente na ampliação da jornada escolar nesta etapa da educação básica (MEC, 2024; INEP, 2024).

Na etapa da educação infantil (pré-escola), os dados indicam que 25% das matrículas na Região Sul correspondiam a estudantes em tempo integral. Entre os estados, o Rio Grande do Sul apresentou o maior percentual, com 29,8%, seguido pelo Paraná, com 24,1%, e por Santa Catarina, com 20,7%. Esses índices regionais estão acima da média nacional, que passou. Na pré-escola, o avanço foi de 12,1% para 15,6% em 2024, demonstrando uma evolução gradual da oferta de jornada ampliada na pré-escola em todo o país (MEC, 2024; INEP, 2024).

No ensino fundamental, o percentual era 14,4% em 2022 e foi para 19,1% em 2024. Entre os estados sulistas, o Paraná apresentou desempenho mais próximo da média nacional, com 14,9% das matrículas nessa modalidade, enquanto o Rio Grande do Sul registrou 8,5% e Santa Catarina, 7,3%. No cenário nacional, observa-se um avanço expressivo na ampliação da jornada escolar: a proporção de matrículas em tempo integral na rede pública passou de 9,1% em 2020 para 19,1% em 2024, evidenciando esforços para atender às metas do Plano Nacional de Educação, embora com desigualdades entre as unidades federativas (MEC, 2024; INEP, 2024).

Já o percentual no Ensino Médio com jornada ampliada saiu de 20,4% de matrículas em 2022 para 24,2% em 2024. Na região Sul, em 2024, o registro foi de que 54,6% dos alunos matriculados no ensino médio na rede pública estavam em tempo integral, número próximo à média nacional de 24,2% para essa etapa. No entanto, ao observar os dados por estado, percebe-se que os percentuais são significativamente mais baixos: 8,5% no Rio Grande do Sul, 10,0% no Paraná e 8,4% em Santa Catarina, o que indica que a média regional é elevada por concentrações específicas e não por uma distribuição homogênea. Nacionalmente, a proporção de matrículas em tempo integral no ensino médio cresceu 10,1 pontos percentuais desde 2020, alcançando 24,2% na rede pública em 2024,

refletindo os esforços de expansão da jornada escolar nessa etapa, ainda que com importantes disparidades regionais (MEC, 2024; INEP, 2024).

Considerando todas as etapas de ensino, houve um aumento no percentual de matrículas de 18,2% em 2022 para 22,9% em 2024. Em suma, os dados de 2024 mostram que a educação integral está em expansão na Região Sul, e que a implementação da educação integral neste território revela um cenário heterogêneo, com variações significativas entre os estados e as etapas de ensino.

O Programa de Formação Continuada “Educação Integral em Tempo Integral - Região Sul” atua diretamente para mitigar esses desafios, oferecendo suporte pedagógico e administrativo, bem como promovendo o debate sobre a concepção e planejamento da educação integral. A sua atuação tem sido fundamental para o engajamento comunitário e a promoção de práticas pedagógicas inovadoras, contribuindo para a equidade educacional, apesar da persistência de limitações de infraestrutura e resistência de alguns atores locais.

De acordo com a Secretaria de Comunicação do MEC,⁴ o ciclo 2023-2024 registrou 965 mil matrículas em tempo integral declaradas na educação básica, como resultado da adesão das redes estaduais e municipais ao programa. Para o segundo ciclo (2024-2025), as redes pactuaram 943 mil matrículas, que ainda estavam em fase de declaração até 9 de maio. O documento também destaca um avanço significativo na institucionalização da política: o número de entes federativos com políticas próprias de educação integral saltou de 17% em 2022 para 64% em 2024, representando um crescimento de 47 pontos percentuais em apenas dois anos (MEC, 2025).

Conclusão

A Política Pública de Educação Integral no Brasil, materializada no Programa Escola em Tempo Integral, representa um marco significativo no desenvolvimento educacional brasileiro, ao ir além da mera ampliação da jornada escolar para focar no desenvolvimento humano em suas múltiplas dimensões. A sua implementação está ocorrendo por meio de um processo complexo e dinâmico, com a articulação constante entre múltiplos atores (União, Estados, Municípios, Conselhos de Educação, Sociedade Civil e outros Setores Governamentais), que têm operado em um regime de colaboração.

As capacidades estatais (financeiras, técnicas e tecnológicas), são pilares indispensáveis para fomentar a política, desde o repasse de recursos pelo FNDE até o monitoramento detalhado via SIMEC e Censo Escolar. Contudo, a efetividade dessa implementação é mediada por arranjos institucionais que precisam ser constantemente aprimorados, como evidenciado pela tramitação legislativa da Lei Nº 14.640/2023, que incorporou emendas e debates ao longo de seu percurso.

Na Região Sul, o panorama heterogêneo demonstrado pelos dados do Censo Escolar 2024 (com Paraná à frente, seguido por Santa Catarina e Rio Grande do Sul) reflete as diferentes capacidades de adaptação e investimento local. Nesse cenário, o Programa de Formação Continuada “Educação Integral em Tempo Integral - Região Sul” tem se mostrado um instrumento eficaz para apoiar gestores e educadores, fortalecendo a apropriação conceitual da política e a transformação das práticas pedagógicas no nível local.

Apesar dos avanços normativos e do fomento federal, os desafios estruturais e político-institucionais, como as desigualdades regionais e as limitações de infraestrutura, persistem. Para garantir a contínua expansão da oferta de educação em tempo integral com qualidade, equidade e atenção à vulnerabilidade social, é imperativo que esses desafios sejam enfrentados de forma sistêmica, com investimento contínuo na formação dos profissionais da educação. A compreensão da Política como um processo em constante construção, envolvendo diálogo, adaptação e engajamento dos sujeitos, é fundamental para que a educação integral se consolide como um direito e uma política de justiça social no Brasil.

O estudo evidencia que a implementação da educação integral depende não apenas de recursos financeiros ou diretrizes normativas, mas do engajamento dos sujeitos responsáveis por sua execução. O Programa de Formação Continuada constitui-se, nesse sentido, como estratégia potente de apoio à implementação, por oferecer espaços de reflexão, socialização de experiências e construção coletiva de caminhos.

Embora a Educação Integral esteja se consolidando na Região Sul, persistem desigualdades entre os estados. O apoio federal, por meio do Programa Escola em Tempo Integral (Lei nº 14.640/2023), é essencial para a superação dos entraves, especialmente no RS.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, v. 16, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. LDB: lei das diretrizes e bases da educação nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL, MEC. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela união federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, ea participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, n. 79, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 13.415/2017**. Altera as Leis Nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, a consolidação das leis do trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decre-

to-Lei Nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei Nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. Diário Oficial da União, de 17/02/2017, pág. nº 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Base nacional comum curricular**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, p. 1-1, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 14.640, de 31 de julho de 2023**. Institui o programa escola em tempo integral; e altera as Leis Nºs 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021. Brasília, DF, 2023. Diário Oficial da União, de 01/08/2023, pág. nº 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14640.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Nº 2.036/2023**. Define as diretrizes para a ampliação da jornada escolar em tempo integral na perspectiva da educação integral e estabelece ações estratégicas no âmbito do programa escola em tempo integral. Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-2036-2023-11-23.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução Nº. 18, de 27 de setembro de 2023**. Estabelece os critérios e procedimentos operacionais de distribuição, de repasse, de execução e de prestação de contas do apoio financeiro do programa escola em tempo integral. Diário Oficial da União: DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/publicacao-da-resolucao-no-18-de-27-de-setembro-de-2023.pdf/view>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Conselho Deliberativo. **Resolução FNDE Nº 26/2023**. Institui os procedimentos de priorização e critérios de seleção de propos-

tas de reforma e ampliação de unidades escolares e aquisição de mobiliário para atendimento de demandas do programa escola em tempo integral. Diário Oficial da União, de 24/11/2023. Edição 223-B, Seção 1 - Extra B, Pág. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2023/resolucao-no-26-de-24-de-novembro-de-2023-resolucao-no-26-de-24-de-novembro-de-2023-dou-impressa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC Nº 748/2024**. Estabelece estratégias, eixos estruturantes e ações complementares no âmbito do programa escola em tempo integral, tendo em vista as modalidades de oferta da educação básica previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o fortalecimento das políticas de educação ambiental, educação em direitos humanos e educação para as relações étnico-raciais. Diário Oficial da União, de 31/07/2024. Edição 146, Seção 1, Pág. 34. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-748-2024-07-29.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plano de monitoramento e avaliação do programa escola em tempo integral 2023-2026**. Brasília, DF: MEC, 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo escolar da educação básica 2024**: Resumo técnico. Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. No Rio Grande do Sul, matrículas em tempo integral saltam de 13% em 2022 para 15,8% em 2024. Brasília: MEC, 23/04/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/tempo-integral/matriculas-tempo-integral-2024/no-rio-grande-do-sul-matriculas-em-tempo-integral-saltam-de-13-em-2022-para-15-8-em-2024>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BOSCHI, Renato. Capacidades estatais como desafio para políticas públicas. In: CASTRO, Ana Célia; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **O Estado no século XXI**. Brasília: Enap, 2018, p. 365-397.

BRANCO, Veronica. Desafios para a implantação da Educação Integral: análise das experiências desenvolvidas na região sul do Brasil. **Educar em revista**, p. 111-123, 2012.

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, T. R. G. C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. **Encontro nacional da associação de pós-graduação e pesquisa em administração (ENANPAD)**, v. 35, 2011.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. Políticas públicas. In: SARAVIA, E.;

FERRRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

HILL, Michael; VARONE, Frédéric. **The public policy process**. Routledge, 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública**. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Tradução técnica: HEIDEMANN, FG Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. **Implementação de políticas públicas**. Teoria e prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. **Arranjos institucionais de políticas públicas**: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. 2015.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

MOLL, Jaqueline et al. **Caminhos da educação integral no Brasil**: direito a outros tempos e espaços. Porto Alegre: Penso, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, v. 52, p. 734-769, 2009.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de análise político-institucional (BAPI)**, s/v(19), pp. 25-32, 2018.

POSSER, Juliana; DE ALMEIDA, Lia Heberlê; MOLL, Jaqueline. Educação integral: contexto histórico na educação brasileira. **Revista de ciências humanas**, v. 17, n. 28, p. 112-126, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise,

casos práticos. Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

INCUBADORAS E O PROCESSO DE INCUBAÇÃO: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DE SUAS ETAPAS E CONTRIBUIÇÕES

Louise de Lira Roedel Botelho

Marcus Vinicius Araújo Soares

Anelia Franceli Steinbrenner

Fabiano Kapelinski

Introdução

O desenvolvimento econômico e social de um país depende de múltiplas variáveis e da efetiva interação pública e privada, tendo as empresas como base de apoio para este processo. Neste contexto, o fortalecimento da relação entre empresas, governo e sociedade pode ser potencializado por meio de incubadoras de empresas. Segundo Souza e Nascimento (2024) as incubadoras de empresas desempenham um papel fundamental ao oferecer infraestrutura, serviços, apoio gerencial e acesso a redes empresariais aumentando as chances de sobrevivência das empresas incubadas, especialmente durante os primeiros anos de formação, bem como promovem a inovação, estimulam o empreendedorismo e contribuem para o desenvolvimento econômico. Rebouças (2025) reforça essa perspectiva ao demonstrar a relevância dos centros de inovação para o desenvolvimento socioeconômico regional e apresentam recomendações para a expansão e sua melhoria contínua. Para Saraiva (2025), a função principal dos Ambientes de Inovação, como Incubadoras, Aceleradoras e Parques Tecnológicos é induzir o desenvolvimento econômico e social regional por meio da Inovação Tecnológica, alcançada por meio da interação entre governos, Universidades e Institutos de Tecnologia e empresas. Já Maia *et al.* (2025) destacam o potencial das incubadoras em promover desenvolvimento tecnológico com menor impacto ambiental, embora reconheçam limitações que ainda impedem que esse processo ocorra da forma ideal.

Historicamente, as incubadoras de empresas surgiram no cenário internacional nas décadas de 1950 e 1960, principalmente nos Estados Unidos, com o propósito de apoiar pequenas empresas e estimular a inovação tecnológica. No Brasil, esse modelo começou a se difundir nos anos 1980, inicialmente em universidades e centros de pesquisa. Desde então, o movimento tem se expandido e assumido um papel cada vez mais estratégico para o desenvolvimento econômico, tecnológico e social do país. Souza e Nascimento (2024) observam que o estudo sobre as incubadoras brasileiras já constitui um campo consolidado de pesquisa e prática. Nos últimos dez anos a produção científica tem crescido e se diversificado, abordando não apenas o funcionamento interno dessas instituições, mas também seus impactos sobre o ecossistema de inovação e sobre as economias locais. Essa ampliação de foco reforça a relevância das incubadoras, que hoje vão muito além do apoio a novos negócios, elas criam ambientes colaborativos e de inovação aberta que aproximam universidades, empreendedores e comunidades.

Marcuzzo *et al.* (2019) complementam essa visão ao realizar um mapeamento nacional das incubadoras de base tecnológica. O estudo identificou 117 unidades em operação e mais de 1.100 empreendimentos apoiados, revelando a dimensão e a força do movimento no Brasil. Apesar da concentração nas regiões mais desenvolvidas, há um crescimento constante em áreas interioranas, impulsionado pela ação de universidades e institutos federais. Esse processo de descentralização é importante porque amplia o alcance da inovação e fortalece a inclusão territorial. Além das iniciativas tecnológicas, existe também uma vertente social importante dentro desse ecossistema. Botelho *et al.* (2016; 2018) destacam as experiências das incubadoras tecnossociais, que atuam junto a cooperativas e empreendimentos de economia solidária. Essas iniciativas mostram que o conceito de incubadora pode ser ampliado, incorporando objetivos de inclusão social, sustentabilidade ambiental e fortalecimento comunitário.

Moraes e Lima (2022) ressaltam que o planejamento estratégico adotado desde a pré-incubação é essencial para selecionar projetos com maior potencial de sucesso e estruturar seu desenvolvimento. Durante a incubação, práticas de inovação, capacitação e suporte técnico (Oliveira; Terence; Paschoalotto, 2019) contribuem na consolidação da maturidade das empresas. Já na pós-incubação, estudos como os de Iacono e Nagano (2017), Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016), Moura *et al.* (2023) e Paula e Santos (2024) demonstram que os resultados obtidos no período anterior

têm impacto direto na sobrevivência e na competitividade das empresas graduadas.

Dessa forma, analisar o processo de incubação que envolve as etapas de pré-incubação, incubação e pós-incubação permite compreender as contribuições e os desafios enfrentados pelos empreendimentos apoiados. A partir dessa reflexão, levanta-se a seguinte questão de pesquisa: Qual é o estado da arte e quais são os principais conceitos e processos relacionados às incubadoras empresariais, conforme literatura acadêmica? Para responder a essa questão de pesquisa tem como objetivo descrever os conceitos e os processos relacionados às incubadoras, com base em pesquisa bibliográfica sistemática de publicações entre 2015 e 2025. Busca-se, assim, evidenciar o papel das incubadoras na promoção da inovação, no fortalecimento da economia solidária, no desenvolvimento social e econômico brasileiro, os mecanismos de financiamento e políticas públicas que sustentam esse modelo.

Este trabalho está dividido em 5 seções, a primeira é a introdução, que apresenta o tema, problema, objetivo do estudo. A seção 2 aborda o referencial teórico que deu suporte ao estudo. A seção 3 apresenta a metodologia do estudo. Na seção 4 é realizada a apresentação dos principais resultados e discussões seguida da seção 5 que contempla as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas.

Referencial teórico

O referencial teórico aborda os temas incubadoras de empresas, processos de incubação, incubadoras e a extensão universitária os mecanismos de financiamento e políticas públicas relacionadas às incubadoras.

Incubadoras de empresas

As incubadoras de empresas consolidaram-se como espaços fundamentais para o fomento da inovação, a difusão tecnológica e o fortalecimento do empreendedorismo. No contexto brasileiro, elas se tornaram peças estratégicas das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e científico, atuando como pontes entre universidades, setor produtivo e sociedade.

As incubadoras de empresas são arranjo institucionais que oferece suporte estruturado a empreendimentos em fase inicial, com o objetivo de reduzir incertezas relacionadas à viabilidade técnica, mercadológica e gerencial, contribuindo para a consolidação de negócios inovadores (Iacono; Nagano, 2017). Em termos conceituais, as incubadoras funcionam como ecossistemas que conectam conhecimento, tecnologia, capital humano e redes de relacionamento, facilitando a passagem da ideia ao negócio escalável (Wissemann, 2019).

De acordo com Souza e Nascimento (2024), o conceito de incubadora passou por um processo de ampliação nas últimas décadas, acompanhando as transformações tecnológicas e sociais do país. Inicialmente, eram estruturas voltadas a oferecer infraestrutura e suporte gerencial. Com o tempo, passaram a incluir também dimensões educacionais, sociais e territoriais, respondendo às demandas contemporâneas de inovação inclusiva.

Marcuzzo *et al.* (2019) reforçam essa ideia ao destacar que as incubadoras de base tecnológica contribuem para a formação de ecossistemas de inovação sustentáveis, conectando empreendedores, universidades e poder público. Os autores identificaram 117 incubadoras ativas no Brasil, apoiando mais de 1.100 empreendimentos, um dado que revela o crescimento e a relevância dessas instituições. Esse avanço reflete o fortalecimento das redes de inovação e a articulação entre ensino superior, pesquisa aplicada e políticas públicas.

Outro aspecto importante é a diversidade de modelos existentes. Botelho *et al.* (2016; 2018) ampliam o conceito ao apresentarem as incubadoras tecnossociais, que integram dimensões ambientais e sociais às práticas de incubação. Nessas experiências, as incubadoras apoiam cooperativas e associações populares, promovendo inclusão produtiva, geração de renda e desenvolvimento comunitário. Assim, a inovação deixa de ser entendida apenas como um fenômeno tecnológico e passa a ser vista como instrumento de transformação social.

Moraes e Lima (2022) acrescentam que as incubadoras funcionam como organizações mediadoras entre o conhecimento científico e o saber prático dos empreendedores. As autoras propõem um modelo de gestão voltado à realidade das cooperativas populares, destacando a importância do planejamento, da capacitação e do acompanhamento constante. Em síntese, o conceito de incubadora se consolida como um espaço de apoio

integral, que combina infraestrutura, conhecimento e desenvolvimento humano.

Dentre os objetivos atribuídos às incubadoras, Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019) destacam a promoção da inovação e da transferência de tecnologia, atuando como ponte entre pesquisa e mercado e contribuindo para a formação de capacidades empreendedoras e organizacionais. Já Iacono e Nagano (2017) e Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016) enfatizam a redução de riscos iniciais, por meio de suporte técnico, mentoria e infraestrutura compartilhada, elementos essenciais para aumentar a sobrevivência das startups. Botelho, Scherer e Franqui (2018) acrescentam que incubadoras vinculadas à universidade fortalecem ecossistemas locais ao integrar empresa, academia e comunidade, promovendo também educação ambiental e inovação social.

Os principais modelos observados são as incubadoras universitárias, voltadas à articulação entre extensão e inovação social (Botelho, Scherer e Franqui, 2018; Botelho et al., 2016), e as tecnológicas, que priorizam ambientes favoráveis ao desenvolvimento de startups de base tecnológica (Marcuzzo et al., 2019). A literatura também aponta o uso de avaliações de desempenho ao longo da incubação e pós-incubação, permitindo analisar impactos no crescimento e na sobrevivência das empresas (Iacono; Nagano, 2017; Tumelero, Santos; Kuniyoshi, 2016).

No contexto brasileiro, as incubadoras atuam na interseção entre inovação tecnológica e desenvolvimento regional, com papel relevante das universidades na formação de competências e na articulação de redes (Ribeiro; Andrade; Zambalde, 2005; Marcuzzo et al., 2019). Além disso, experiências que integram educação ambiental e economia solidária evidenciam a função social dessas instituições (Botelho; Scherer; Franqui, 2018; Moraes; Lima, 2022). Quanto aos resultados, Iacono e Nagano (2017) observam que o impacto da incubação pode variar conforme barreiras e condições de apoio, enquanto Wissmann (2019) destaca a importância dos vínculos institucionais no amadurecimento das incubadoras. Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016) reforçam que a mobilização de recursos e a ação empreendedora influenciam a sobrevivência pós-incubação. Portanto, identifica-se que o modelo brasileiro é marcado pela pluralidade e pela capacidade de adaptação.

O processo de incubação

O processo de incubação é um ciclo de aprendizagem e desenvolvimento dividido, geralmente, em três fases interligadas: pré-incubação, incubação e pós-incubação (ou desincubação). A incubação é normalmente descrita como um processo que envolve três fases distintas, a pré-incubação, incubação e pós-incubação e cada uma com objetivos, atividades específicas. A progressão entre as fases ocorre com o desenvolvimento de capacidades empreendedoras, de gestão e de inovação tecnológica, bem como com a construção de redes de apoio e acesso a recursos (Oliveira; Terence; Paschoalotto, 2019 ; Iacono; Nagano, 2017). A incubação, nesse marco, atua como um ecossistema institucional que facilita a transformação de conhecimento acadêmico em produtos e serviços de base tecnológica, reduzindo incertezas associadas ao estágio inicial (Iacono; Nagano, 2017).

Neste sentido, a pré-incubação corresponde ao momento em que uma ideia ainda em estágio inicial começa a ganhar forma. É etapa preliminar em que a ideia é convertida em conceito de negócio, com validação de viabilidade técnica, mercado e modelo de negócio (Iacono; Nagano, 2017). É quando ocorre a triagem das propostas, o treinamento inicial e a estruturação do modelo de negócio. Botelho *et al.* (2016) destacam o papel das incubadoras universitárias nesse processo, principalmente por oferecerem formação básica em gestão, planejamento e viabilidade econômica. Moraes e Lima (2022) ressaltam que essa fase exige um modelo de gestão criterioso, capaz de identificar o potencial de inovação e sustentabilidade de cada projeto. Durante esse período, também se alinham as expectativas dos empreendedores com os objetivos da incubadora. Na prática, é um momento de aprendizado intenso: os empreendedores constroem competências em finanças, marketing e liderança, além de desenvolverem visão estratégica para o negócio.

Quanto mais estruturada for a pré-incubação, maiores as chances de sucesso nas etapas seguintes, uma constatação presente em praticamente todos os estudos analisados.

Já a etapa de incubação é o coração do processo. É quando o empreendimento passa a operar dentro da incubadora, usufruindo de infraestrutura física, assessoria técnica e mentorias especializadas. Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019) descrevem esse momento como um ambiente seguro para experimentar, errar e corrigir, favorecendo o amadurecimento

das ideias e o desenvolvimento de estratégias de mercado. Botelho *et al.* (2018) observam que, nas incubadoras tecnossociais, esse processo ganha novas dimensões: o foco não é apenas o sucesso empresarial, mas também o impacto social e ambiental das iniciativas. Essas incubadoras, geralmente ligadas a universidades, promovem educação ambiental, formação cidadã e fortalecimento comunitário, ampliando o alcance da incubação tradicional.

Marcuzzo *et al.* (2019) e Souza e Nascimento (2024) reforçam que a diversidade de modelos de incubação no Brasil é uma de suas principais forças. O país combina práticas tecnológicas com ações sociais, o que resulta em um modelo híbrido e mais sensível às necessidades locais.

No entanto, a pós-incubação, também conhecida como desincubação, marca a transição do empreendimento para o mercado. Iacono e Nagano (2017) apontam que essa fase exige autonomia, planejamento e gestão sólida, já que o suporte direto da incubadora é reduzido. As empresas que conseguem manter parcerias e aplicar o que aprenderam durante a incubação tendem a apresentar maior taxa de sobrevivência e crescimento. Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016) reforçam que a capacidade empreendedora e a boa utilização dos recursos aprendidos são determinantes para o sucesso após a saída da incubadora. Moura *et al.* (2023) acrescentam que o acompanhamento contínuo mesmo após a graduação contribui significativamente para a sustentabilidade dos negócios.

Paula e Santos (2024) trazem uma contribuição inovadora ao utilizarem aprendizado de máquina para prever a sobrevivência das empresas pós-incubadas. Os resultados mostram que fatores como tempo de incubação, capacitação e rede de contatos são decisivos. Dessa forma, a desincubação não representa o fim do processo, mas sim uma etapa estratégica de consolidação.

Incubadoras e extensão universitária

As incubadoras de empresas configuram-se como ambientes de inovação fundamentais para o desenvolvimento regional, atuando na interface entre universidades, governo e sociedade. Saraiva (2025) destaca que esses ambientes — que incluem incubadoras, aceleradoras e parques tecnológicos — têm como função central induzir o desenvolvimento econômico e social por meio da interação entre governos, instituições científicas e empresas. No âmbito universitário, a incubadora assume papel

estratégico ao promover a circulação de conhecimento e a formação de empreendedores, articulando-se com a extensão universitária enquanto mecanismo de conexão entre o saber acadêmico e a realidade social. As incubadoras vinculadas às universidades desempenham um papel singular ao integrar ensino, pesquisa e extensão. Botelho *et al.* (2016; 2018) mostram que as incubadoras tecnossociais, por exemplo, fortalecem cooperativas e empreendimentos solidários em municípios de pequeno porte. Por meio de assessorias e capacitações, essas iniciativas contribuem diretamente para políticas públicas, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Assim, a articulação entre incubação e extensão fortalece processos formativos e amplia o impacto territorial das instituições de ensino superior.

A extensão universitária, historicamente consolidada como instrumento de democratização do conhecimento, surgiu na América Latina impulsionada pelo Movimento de Córdoba (1918), que defendia maior compromisso social das universidades (Gurgel, 1986, apud Botelho *et al.*, 2016). Com o tempo, esse princípio se consolidou no Brasil como indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, de modo que a atuação universitária passou a integrar formação acadêmica, produção científica e intervenção social (Dias, 2012, apud Botelho *et al.*, 2016).

Para Moraes e Lima (2022), a articulação entre incubadoras e extensão universitária permite transformar o conhecimento acadêmico em práticas sociais e econômicas concretas. Essa aproximação beneficia tanto os empreendedores quanto os estudantes envolvidos, promovendo um aprendizado bidirecional, a universidade ensina e também aprende com a realidade local. Souza e Nascimento (2024) reforçam que essas incubadoras têm papel importante na difusão de tecnologias sociais e na formação de empreendedores comprometidos com a sustentabilidade e a responsabilidade social. Elas transformam o espaço universitário em um laboratório de desenvolvimento territorial, aproximando o saber científico das demandas sociais.

As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) constituem o exemplo mais consolidado dessa integração. Botelho *et al.* (2016) mostram que as ITCPs surgiram a partir do engajamento de universidades em processos de combate à pobreza, promovendo formação, organização coletiva e apoio à geração de renda. Essas incubadoras atuam na orientação de empreendimentos populares, oferecendo capacitação, assessoria técnica e apoio organizacional. Botelho, Scherer e Franqui

(2018) evidenciam que, além de impulsionar iniciativas produtivas, as ITCPs desenvolvem projetos educacionais e ambientais, contribuindo para o fortalecimento comunitário e para o desenvolvimento sustentável dos territórios onde atuam.

A atuação das incubadoras universitárias também se estende ao campo da inovação tecnológica. Rebouças e Netto (2025) analisam a importância das incubadoras localizadas em instituições de ensino para os ecossistemas locais de inovação, destacando que esses ambientes estimulam a criação de startups, fortalecem redes de colaboração e promovem transferência de conhecimento entre academia e mercado. Nessa configuração, a extensão universitária funciona como mecanismo de difusão tecnológica e inclusão produtiva, ampliando a capacidade das universidades de responder às demandas regionais.

Estudos sobre o panorama das incubadoras brasileiras demonstram que sua atuação é sustentada por políticas públicas e redes institucionais. Segundo Souza e Nascimento (2024), as incubadoras oferecem infraestrutura, capacitação e acesso a redes, contribuindo para a sobrevivência e o sucesso de empresas nascentes. A literatura também mostra que incubadoras surgem como respostas a desafios sociais e econômicos, incorporando tanto objetivos de inovação quanto de impacto social. Em especial, as incubadoras tecnossociais e as ITCPs representam modalidades em que a extensão universitária é o eixo estruturante, orientando processos de desenvolvimento comunitário, formação cidadã e fortalecimento coletivo (Botelho et al., 2016).

Assim, a relação entre incubadoras universitárias e extensão revela-se essencial para o fortalecimento dos ecossistemas de inovação e para o cumprimento da função social das instituições de ensino superior. Esses ambientes promovem a democratização do conhecimento, fomentam a criação de empreendimentos sustentáveis e contribuem para o desenvolvimento regional. Além disso, oferecem oportunidades de aprendizagem prática para estudantes, ampliam o impacto territorial da pesquisa e reforçam a universidade como agente de inovação e transformação social.

Mecanismos de financiamento e políticas públicas relacionadas às incubadoras

As incubadoras de empresas desempenham papel estratégico no desenvolvimento econômico e na promoção da inovação, e sua consolidação no Brasil depende de mecanismos de financiamento e políticas públicas

que articulem governo, universidades e ecossistemas empreendedores. Saraiva (2025) destaca que ambientes de inovação, como incubadoras e parques tecnológicos, só se fortalecem quando apoiados por instrumentos institucionais e financeiros consistentes.

Desde os anos 1980, políticas públicas específicas impulsionaram a criação e a expansão das incubadoras no país. Botelho, Scherer e Franqui (2018) ressaltam que o apoio de órgãos como CNPq, FINEP e OEA foi decisivo para o surgimento de modelos voltados à economia solidária e à tecnologia social, especialmente aqueles vinculados à extensão universitária.

No campo da inovação tecnológica, Santos e Segundo (2023) apontam que legislações e programas governamentais, como leis municipais de incentivo, editais e instrumentos de fomento criam condições favoráveis ao empreendedorismo e ao desenvolvimento de startups. De forma semelhante, Loch, Nardi e Silva (2017) demonstram que o Brasil possui arcabouço normativo mais robusto que a Argentina, incorporando a Lei de Inovação Tecnológica e mecanismos variados de apoio financeiro.

A ação governamental local também se mostra decisiva. Ribeiro, Andrade e Zambalde (2005) evidenciam que parcerias entre poder público e incubadoras fortalecem economias regionais ao gerar empregos qualificados e estimular atividades de pesquisa e desenvolvimento. Nesse sentido, Saraiva (2025) observa que políticas nacionais e internacionais ampliam a capacidade dos ambientes de inovação de produzir conhecimento, renda e dinamismo tecnológico.

Por fim, Souza e Nascimento (2024) reforçam que incubadoras dependem diretamente de investimentos em infraestrutura, serviços de apoio e redes de cooperação. Para os autores, políticas e financiamentos adequados ampliam a sobrevivência das empresas incubadas e fortalecem o papel das incubadoras como instrumentos de desenvolvimento econômico e social.

Assim, observa-se que os mecanismos de financiamento e as políticas públicas constituem o alicerce que sustenta o modelo brasileiro de incubadoras. Eles possibilitam desde o apoio à economia solidária até o estímulo à criação de startups de base tecnológica, tornando os incubadoras espaços fundamentais para o desenvolvimento econômico, social e territorial do país.

Metodologia

A presente pesquisa é de caráter descritivo e se configura como bibliográfica, fundamentando-se na análise de produções científicas já publicadas em periódicos e bases de dados acadêmicas. Esse tipo de investigação busca reunir, organizar e interpretar o conhecimento existente sobre incubadoras empresariais, sem a realização de coleta de dados primários. O objetivo central deste trabalho é descrever os conceitos e os processos relacionados às incubadoras, com base em pesquisa bibliográfica sistemática de publicações entre 2015 e 2025. Além disso, teve-se o intuito de compreender como se estruturam os processos de pré-incubação, incubação e pós-incubação no contexto brasileiro. A escolha dessa se justifica por permitir reunir e interpretar o conhecimento existente, construindo uma visão integrada e crítica sobre o tema.

A busca de dados foi realizada nas bases de dados SciELO e Google Acadêmico, entre os períodos de setembro e outubro de 2025 e o recorte temporal de 2015 a 2025, com o spring de busca “Incubadoras e Processos de incubação”. Também, foram priorizados artigos em português e com DOI verificado, o que assegura a confiabilidade e a rastreabilidade das fontes. Os critérios de inclusão abrangeram estudos que tratam diretamente de incubadoras de empresas ou das fases do processo de incubação, com relevância teórica ou empírica para o contexto nacional.

Após a triagem e leitura inicial dos resumos, chegou-se a um conjunto final de dez artigos científicos, conforme apresentados no quadro 1.

Quadro 1: Artigos selecionados para a pesquisa

Autores e Ano	Título do artigo
Tumelero, Santos e Kuniyoshi, 2016	Sobrevivência de empresas de base tecnológica pós-incubadas: estudo sobre a ação empreendedora na mobilização e uso de recursos.
Botelho et. al., 2016	Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: atuando a partir da extensão universitária.
Iacono e Nagano, 2017	Pós-incubação de empresas de base tecnológica: um estudo de caso sobre o efeito da incubadora nos padrões de crescimento.
Botelho et. al., 2018	Incubadora tecnossocial de cooperativas e empreendimentos econômicos solidários como articuladora da educação ambiental em Cerro Largo por meio da extensão universitária.
Marcuzzo et. Al., 2019	Mapeamento de incubadoras tecnológicas no Brasil.

Autores e Ano	Título do artigo
Oliveira, Terence e Paschoalotto, 2019	As práticas de inovação e o processo de formação de estratégias das pequenas empresas de base tecnológica nos períodos de incubação e de pós-incubação
Moraes e Lima, 2022	Modelo para Gestão Estratégica de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.
Moura et. al., 2023	A contribuição das incubadoras tecnológicas para o sucesso das empresas pós-incubação
Paula e Santos, 2024	Vulnerabilidade inicial pós-incubação: prevendo a sobrevivência organizacional com aprendizagem de máquina.
Souza e Nascimento, 2024	Incubadoras de empresas de bases tecnológicas no Brasil: Uma revisão da literatura dos últimos 10 anos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os estudos selecionados foram organizados em três eixos analíticos: I- conceitos e tipologias de incubadoras; II- etapas do processo de incubação; e III- relação entre incubadoras, extensão universitária e economia solidária, mecanismos de financiamento (fontes de recursos) e políticas públicas.

A análise dos dados seguiu os princípios da análise de conteúdo (Bardin, 2011), que possibilita identificar padrões, convergências e lacunas na literatura. O método de pesquisa, portanto, é bibliográfico com aplicação da análise de conteúdo, e a abordagem adotada é qualitativa. Durante a leitura dos artigos, foram registradas anotações e observações sobre as ideias centrais, evidências empíricas e possíveis contradições entre os autores. Esse processo iterativo permitiu a construção de sínteses comparativas e fundamentou a discussão e as conclusões do estudo.

Por se tratar de uma pesquisa exclusivamente bibliográfica, não houve coleta de dados primários nem envolvimento de participantes humanos, o que dispensa submissão a comitê de ética. Ainda assim, foram observados rigor metodológico e respeito à propriedade intelectual, com todas as referências elaboradas conforme as normas da ABNT (NBR 6023:2023).

Resultados e discussões

Para a apresentação dos dados do estudo seguiu-se os três eixos analíticos propostos na metodologia, tais como: I- conceitos e tipologias de incubadoras; II- etapas do processo de incubação; e III- relação entre

incubadoras, extensão universitária e economia solidária mecanismos de financiamento (fontes de recursos) e políticas públicas.

Dentre os objetivos abordados nos artigos selecionados, é unanime a visão dos autores (Souza; Nascimento, 2024; Marcuzzo et al., 2019; Moraes; Lima, 2022) de que as incubadoras de empresas vêm ocupando um espaço relevante no cenário brasileiro, pois elas não se limitam a oferecer estrutura física ou orientação técnica, funcionam como ambientes de aprendizado e de troca. Em muitos casos, o que se forma dentro de uma incubadora vai além de um negócio, surge uma rede de pessoas, conhecimentos e práticas que fortalecem o empreendedorismo e a inovação. O quadro 2 apresenta os autores e conceitos adotados nos estudos.

Quadro 2: Conceitos e Tipologias de incubadoras

Autor(es)	Conceito de incubadora	Tipologia adotada
Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016)	Incubadoras como mecanismos de apoio ao desenvolvimento de novos empreendimentos, oferecendo infraestrutura, suporte e serviços especializados.	Trabalham principalmente com incubadoras de base tecnológica, orientadas à inovação e ao apoio à criação de novos negócios com potencial de mercado.
Botelho et al. (2016)	Incubadoras como ambientes de formação, apoio e assessoria a empreendimentos populares, com enfoque em economia solidária e extensão universitária.	Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), tipologia vinculada à extensão universitária, com foco social.
Iacono e Nagano (2017)	Incubadoras como ambientes que promovem inovação por meio de suporte técnico, gerencial e infraestrutura para criação de startups. O papel central é estimular empreendedores e fortalecer ecossistemas de inovação.	Adotam as tipologias: (a) incubadoras de base tecnológica, (b) incubadoras tradicionais (ou mistas) e (c) incubadoras sociais.
Botelho et al. (2018)	Incubadoras como laboratórios extensionistas que viabilizam ações de educação ambiental, tecnologia social, economia solidária e atividades de extensão.	Incubadoras tecnossociais / ITCPs – vinculadas à universidade e voltadas ao desenvolvimento social e comunitário.
Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019)	Incubadoras como espaços que apoiam empreendedores em níveis distintos de desenvolvimento, com foco em inovação e aceleração.	Classificação em incubadoras tecnológicas e incubadoras tradicionais, avaliando também níveis de maturidade dos empreendimentos.

Autor(es)	Conceito de incubadora	Tipologia adotada
Marcuzzo et al. (2019)	Incubadoras como instrumentos de desenvolvimento local, com foco em geração de empregos, inovação e fortalecimento de ecossistemas regionais.	Predominância de incubadoras tecnológicas associadas a parques tecnológicos e universidades.
Moraes e Lima (2022)	Incubadoras como organizações que estimulam o empreendedorismo por meio de suporte técnico e gerencial, contribuindo para a redução de mortalidade de empresas.	Trabalham com incubadoras universitárias integradas a redes de inovação e apoio ao empreendedorismo.
Moura et al. (2023)	Incubadoras como agentes mediadores entre universidade e mercado, responsáveis por fomentar startups e garantir transferência de conhecimento.	Incubadoras tecnológicas vinculadas a instituições de ensino superior.
Souza e Nascimento (2024)	Incubadoras como estruturas que fornecem suporte físico, técnico e institucional a novos empreendimentos, considerando fatores de sucesso em redes de apoio, financiamento e gestão.	Classificação em incubadoras de base tecnológica, incubadoras tradicionais e incubadoras sociais, conforme as dimensões analisadas.
Paula e Santos (2024)	Incubadoras como promotoras de inovação e empreendedorismo, integrando governo, universidades e empresas dentro de ecossistemas regionais.	Incubadoras de base tecnológica voltadas ao desenvolvimento regional e à competitividade.

Fonte: Elaborado pelos autores

Os conceitos variam entre tecnológicos, sociais, ambientais e estratégicos, mostrando a diversidade de enfoques sobre incubadoras, bem como, há uma clara evolução do conceito tradicional de apoio a startups para abordagens mais amplas, como educação ambiental, economia solidária e gestão estratégica de cooperativas e a maioria dos estudos reconhece a incubadora como ambiente de inovação. Ressalta-se ainda que os autores consideram incubadoras tecnológicas as que predominam nos estudos voltados à inovação, crescimento e sobrevivência empresarial. As sociais as que apresentam iniciativas ligadas à extensão universitária, cooperativas e economia solidária e as mistas combinam funções tecnológicas e sociais, como no caso de Souza e Nascimento (2024), que abordam o papel das incubadoras em ecossistemas diversos.

Souza e Nascimento (2024) destacam que, nos últimos dez anos, o número de pesquisas sobre incubadoras cresceu consideravelmente. Esse aumento revela o interesse crescente de universidades e instituições públicas em compreender como esses espaços contribuem para a economia e para

o desenvolvimento local. Ao revisarem os estudos mais recentes, os autores mostram que a incubação tem impacto direto na geração de empregos e na criação de ecossistemas regionais de inovação. Esse ponto reforça a importância das incubadoras não apenas como instrumentos de apoio a novos negócios, mas como parte de uma política de desenvolvimento mais ampla.

Na mesma direção, Marcuzzo *et al.* (2019) apresenta um panorama detalhado das incubadoras tecnológicas no país. O estudo mostra que elas estão concentradas principalmente nas regiões Sul e Sudeste, mas há um movimento de interiorização que merece destaque. Cada vez mais universidades do interior têm criado seus próprios programas de incubação, levando a inovação para contextos diferentes dos grandes centros. Essa expansão, na minha leitura, é um indicativo de maturidade institucional: mostra que o modelo está se consolidando e ganhando capilaridade no território nacional.

Outro ponto que aparece com força na literatura é o papel social das incubadoras. Botelho *et al.* (2016; 2018) relatam experiências de incubadoras tecnossociais, vinculadas a universidades públicas, que atuam junto a cooperativas de catadores, grupos de agricultura familiar e empreendimentos comunitários. Essas iniciativas demonstram que inovação e inclusão social podem caminhar juntas. O objetivo, nesses casos, não é apenas criar empresas lucrativas, mas promover autonomia, renda e pertencimento social. É interessante notar como esse tipo de incubadora rompe com a visão tradicional centrada apenas na tecnologia, mostrando que a inovação pode ser também uma ferramenta de transformação social.

O eixo II busca identificar as etapas do processo de incubação dividido, geralmente, em três fases interligadas: pré-incubação, incubação e pós-incubação (ou desincubação). Torna-se importante reforçar que a pré-incubação aparece de forma explícita no estudo Botelho *et al.*, (2018), o qual é voltado a cooperativas que abordam que a incubação e é a fase de suporte técnico, inovação e articulação institucional e nos estudos de Oliveira *et al.* (2019) e Souza e Nascimento (2024) e a pós-incubação é a etapa mais explorada, especialmente nos estudos voltados à sobrevivência e crescimento das empresas graduadas. Apresenta-se no quadro 3 a abordagem dada pelos autores em relação a essas fases.

Quadro 3: Processo de incubação

Autor(es)	Pré-incubação	Incubação	Pós-incubação	Como aborda o processo
Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Tratam das incubadoras como ambientes de apoio ao empreendedorismo e inovação, mas não descrevem etapas do processo de incubação. Porém, têm o foco na sobrevivência das empresas pós-incubadas e na ação empreendedora.
Botelho et al. (2016)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Concentram-se nas incubadoras sociais/IT-CPs e na extensão universitária, discutindo apoio, assessoria e formação, mas sem detalhar fases. Porém, abordam a ênfase na continuidade do vínculo com a universidade e fortalecimento comunitário.
Iacono e Nagano (2017)	Sim	Sim	Sim	Únicos que detalham explicitamente as três fases. Definem: pré-incubação como período de estruturação da ideia e amadurecimento do modelo de negócio; incubação como desenvolvimento do empreendimento com apoio técnico e infraestrutura; pós-incubação como fase de consolidação no mercado após saída da incubadora. Com o foco principal na análise dos efeitos da incubadora no crescimento das empresas após a graduação.
Botelho et al. (2018)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Foco em incubadoras de economia solidária e práticas extensionistas e discutem ações de formação e assessoria, sem dividir em fases, mas destacam a consolidação de ações socioambientais e comunitárias.
Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019)	Não aborda diretamente	Não aborda diretamente	Não aborda diretamente	Estudam maturidade e características das incubadoras, mas não apresentam modelo de pré-/incubação/pós. Porém avaliam a continuidade do processo estratégico iniciado na incubação.
Marcuzzo et al. (2019)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Abordam incubadoras como mecanismos de inovação e desenvolvimento territorial, sem descrição das fases do processo de incubação. Mas mencionam o número de empreendimentos graduados.
Moraes e Lima (2022)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Analisa fatores que influenciam o desempenho de incubadoras e empreendimentos, mas não descrevem as fases do processo.

Autor(es)	Pré-in-cubação	Incuba-ção	Pós-incu-bação	Como aborda o processo
Moura et al. (2023)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Foco em gestão, empreendedorismo e incubadoras universitárias, porém não detalham pré-incubação, incubação ou pós-incubação, mas avalia contribuição das incubadoras para o sucesso das empresas após a graduação.
Souza e Nascimento (2024)	Não aborda	Não aborda	Não aborda,	Estudo sobre estruturas e fatores de apoio das incubadoras, sem referência direta às fases clássicas do processo de incubação. Mas, reconhece a importância da seleção criteriosa de projetos e destacam impactos no ecossistema de inovação e nas economias locais.
Paula e Santos (2024)	Não aborda	Não aborda	Não aborda	Relacionam incubadoras à inovação e ecossistemas regionais, sem segmentar o processo em fases. O foco está em vulnerabilidades organizacionais e uso de machine learning para prever sobrevivência

Fonte: Elaborado pelos autores

Logo, Moraes e Lima (2022) reforçam essa perspectiva ao defender que o sucesso de uma incubadora depende tanto da gestão estratégica quanto da capacidade de compreender as dinâmicas humanas envolvidas. Para as autoras, a fase de pré-incubação é determinante: é quando as ideias começam a ganhar forma e quando se define o rumo do empreendimento. A forma como a equipe da incubadora acolhe, orienta e estrutura o projeto influencia diretamente o que virá depois. Essa ideia aparece de maneira recorrente entre os autores e faz bastante sentido quando se pensa na incubação como um processo pedagógico.

Durante a incubação propriamente dita, as empresas passam por um período de intenso aprendizado. Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019) descrevem essa fase como um momento de “experimentação segura”. Dentro das incubadoras, os empreendedores têm a oportunidade de testar, errar e corrigir com o apoio de mentores e especialistas. Esse ambiente protegido favorece a consolidação de competências técnicas e gerenciais.

Marcuzzo *et al.* (2019) e Souza e Nascimento (2024) observam que o modelo brasileiro tem uma característica particular: une a inovação tecnológica à responsabilidade social. Essa combinação que envolve

universidades, governos e comunidades é um diferencial do país em relação a outros contextos.

Entretanto, quando o empreendimento chega à pós-incubação, surgem novos desafios. Iacono e Nagano (2017) apontam que muitas empresas, ao deixarem a incubadora, enfrentam dificuldades para se manter no mercado. Sem o apoio constante da estrutura institucional, elas precisam lidar com a concorrência e a gestão independente. Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016) também identificam que o sucesso após a incubação depende de fatores como a capacidade de manter parcerias, acessar redes de contato e aplicar os aprendizados acumulados.

Paula e Santos (2024) chegam à mesma conclusão, mas por meio de um caminho mais técnico: eles utilizaram aprendizado de máquina para prever a sobrevivência de empresas graduadas e identificaram que variáveis como tempo de incubação, capacitação e interação em rede têm peso decisivo no sucesso posterior.

Esses estudos levaram a seguinte reflexão: o processo de incubação não termina com a saída formal da empresa. Ele se estende e se transforma. A incubadora, nesse sentido, é também uma rede de apoio que continua viva mesmo depois que o vínculo oficial termina. Essa visão amplia o entendimento sobre o papel dessas instituições mais do que formar empresas, elas ajudam a construir trajetórias sustentáveis.

Na análise do eixo III que aborda relação entre incubadoras, extensão universitária e economia solidária o que se pode observar no quadro 4 que a Extensão universitária é central nos estudos de Botelho *et al.* (2016; 2018) e Moraes e Lima (2022), mostrando forte vínculo entre incubadoras e instituições de ensino. A economia solidária aparece com destaque nos estudos voltados a cooperativas e inclusão social, especificamente nos estudos de Botelho *et al.* (2016; 2018).

Quadro 4: Relação entre incubadoras, extensão universitária e economia solidária

Autor(es)	Extensão Universitária	Economia Solidária	Como aborda a relação com ambos?
Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016)	Não aborda	Não aborda	Foco em inovação e mecanismos de apoio; não tratam de extensão nem economia solidária.

Autor(es)	Extensão Universitária	Economia Solidária	Como aborda a relação com ambos?
Botelho et al. (2016)	Central: incubadora como ação de extensão universitária	Forte: atuação com cooperativas populares	Relacionam diretamente incubadoras universitárias às ITCPs, enfatizando a extensão como base das ações de apoio, assessoria e formação cooperativa. Destacam incubadoras como instrumentos de economia solidária, fortalecendo empreendimentos populares e atuação social da universidade.
Iacono e Nagano (2017)	Não aborda	Não aborda	Analisa incubadoras em perspectiva de inovação e apoio técnico, sem vinculação específica à extensão ou economia solidária.
Botelho et al. (2018)	Central: articulação com universidades e educação ambiental	Forte: foco em empreendimentos solidários	Apresentam incubadoras como laboratórios extensionistas, atuando em educação ambiental, tecnologia social e economia solidária. A incubação é vista como ação de extensão que promove desenvolvimento social.
Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019)	Não aborda	Não aborda	Trabalham níveis de maturidade e características das incubadoras; não tratam da interface com extensão ou economia solidária.
Marcuzzo et al. (2019)	Mencionada como agente de difusão	Mencionada em mapeamento	Foco em desenvolvimento local e inovação regional, porém sem discutir extensão universitária ou economia solidária.
Moraes e Lima (2022)	planejamento estratégico vinculado à universidade	Foco em cooperativas populares	Trata desempenho e fatores de sucesso das incubadoras; não menciona extensão ou economia solidária de forma direta.
Moura et al. (2023)	Não aborda	Não aborda	Analisa incubadoras universitárias sob perspectiva de gestão e empreendedorismo; não vincula à extensão ou economia solidária.
Souza e Nascimento (2024)	Menciona como parte do ecossistema	Menciona como vertente emergente	Foco em estrutura, serviços e fatores de incubação; não abordam extensão nem economia solidária de forma direta.
Paula e Santos (2024)	Não aborda	Não aborda	Trabalham incubadoras como agentes de inovação e ecossistemas regionais; não há abordagem sobre extensão ou economia solidária.

Fonte: Elaborado pelos autores

Ainda considerando o eixo III pode-se ressaltar que as incubadoras brasileiras são sustentadas por um arcabouço legal e institucional que

combina leis de inovação, programas governamentais, apoio de entidades como ANPROTEC e SEBRAE, e mecanismos de financiamento público e privado. Esse conjunto contribui para que as incubadoras atuem não apenas como espaços de apoio a startups, mas também como instrumentos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e regional. O quadro 5 resume as principais fontes de recursos das incubadoras e políticas abordadas nos estudos.

Quadro 5: Mecanismos de Financiamento e Políticas públicas

Autor(es) e Ano	Fontes de Recursos / Mecanismos de Financiamento	Políticas Públicas Abordadas
Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016)	Recursos mobilizados por empreendedores e incubadoras; foco na capacidade de uso de recursos internos.	Indireta: políticas de empreendedorismo e inovação como suporte à sobrevivência pós-incubação.
Botelho et al. (2016)	Recursos provenientes de universidades e programas de extensão; apoio comunitário.	Políticas públicas de economia solidária e extensão universitária.
Iacono e Nagano (2017)	Apoio institucional das incubadoras e parcerias com universidades; não detalha fontes financeiras específicas.	Indireta: políticas de inovação e apoio institucional para crescimento empresarial.
Botelho et al. (2018)	Apoio institucional e comunitário; financiamento indireto via programas sociais e ambientais.	Políticas públicas de inclusão social e educação ambiental.
Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019)	Apoio técnico e estratégico; não detalha financiamento direto, mas enfatiza práticas de inovação como recurso.	Indireta: políticas de inovação e gestão estratégica.
Marcuzzo et al. (2019)	Fontes públicas e privadas; apoio do SEBRAE, ANPROTEC, FINEP e programas estaduais.	Políticas públicas de inovação e empreendedorismo; papel estruturante da ANPROTEC e SEBRAE.
Moraes e Lima (2022)	Recursos estratégicos vinculados a cooperativas populares; apoio institucional das universidades.	Políticas públicas de economia solidária e extensão universitária.
Moura et al. (2023)	Apoio institucional das incubadoras e programas de fomento; não detalha fontes específicas.	Indireta: políticas públicas de apoio ao sucesso empresarial via ANPROTEC e SEBRAE.

Autor(es) e Ano	Fontes de Recursos / Mecanismos de Financiamento	Políticas Públicas Abordadas
Souza e Nascimento (2024)	Apoio institucional e financiamento público-privado; articulação com ecossistemas de inovação.	Políticas públicas nacionais de inovação; Lei de Inovação (2004) e Marco Legal de CT&I (2016).
Paula e Santos (2024)	Uso de tecnologias (machine learning) para prever vulnerabilidades; não detalha financiamento direto.	Indireta: políticas de inovação tecnológica voltadas à sobrevivência empresarial.

Fonte: Elaborado pelos autores

No entanto, os mecanismos de financiamento das incubadoras variam entre apoio institucional/universitário, programas públicos (SEBRAE, FINEP, ANPROTEC) e economia solidária. Em relação as políticas públicas que estão relacionadas as incubadoras, aparecem de forma direta nos estudos de Marcuzzo *et al.* (2019) e Souza e Nascimento (2024), que citam leis e programas nacionais de inovação. Nos demais, surgem de forma indireta, ligadas a impactos sociais, extensão universitária e sobrevivência empresarial. Ressalta que estudos tecnológicos enfatizam políticas de inovação e financiamento público-privado, enquanto estudos sociais destacam políticas de economia solidária e extensão universitária.

No geral, os resultados apontam que as incubadoras brasileiras conseguiram encontrar um equilíbrio entre a inovação tecnológica e o compromisso social. Elas criam oportunidades, estimulam a economia e fortalecem comunidades. Ainda assim, persistem desafios, principalmente em relação à sustentabilidade financeira e à dependência de políticas públicas. Mesmo com essas limitações, o movimento das incubadoras continua crescendo e se adaptando, o que demonstra sua relevância e capacidade de renovação diante das mudanças no cenário econômico e tecnológico.

Conclusão

Ao longo deste estudo, foi possível compreender que as incubadoras de empresas exercem um papel fundamental na estruturação do ecossistema de inovação e no fortalecimento do empreendedorismo brasileiro. Observou-se que o processo de incubação em suas três etapas principais, pré-incubação, incubação e pós-incubação constitui um caminho de

amadurecimento técnico, gerencial e humano para os empreendimentos apoiados.

A análise dos artigos permitiu identificar diferentes dimensões do fenômeno. De modo geral, as incubadoras atuam não apenas como espaços de apoio técnico, mas também como ambientes formativos, onde o conhecimento e a prática se entrelaçam. Souza e Nascimento (2024) e Marcuzzo *et al.* (2019) evidenciam esse aspecto ao apontar que o modelo brasileiro combina características econômicas e sociais, fortalecendo a relação entre universidade, setor produtivo e comunidade. Essa articulação é um dos principais diferenciais nacionais e indica que o conceito de inovação, aqui, vai além da tecnologia: abrange inclusão, sustentabilidade e impacto social.

Outro ponto importante diz respeito à gestão das incubadoras e à fase de pré-incubação, destacada por Moraes e Lima (2022). Nessa etapa, o alinhamento entre incubadora e equipe empreendedora define a base para o desenvolvimento posterior. Já durante a incubação, conforme Oliveira, Terence e Paschoalotto (2019), o ambiente de aprendizagem contínua se torna essencial para a consolidação das competências empresariais e para o fortalecimento da rede de contatos.

As fases finais pós-incubação ou desincubação revelaram-se igualmente desafiadoras. Iacono e Nagano (2017) e Tumelero, Santos e Kuniyoshi (2016) mostram que a transição para o mercado é um momento sensível, em que o apoio institucional diminui e a autonomia se torna indispensável. Contudo, estudos mais recentes, como os de Moura *et al.* (2023) e Paula e Santos (2024), apontam que as incubadoras que mantêm acompanhamento posterior apresentam resultados mais consistentes, com empresas mais preparadas e sustentáveis.

Dessa forma, as evidências reunidas permitem afirmar que o modelo de incubação brasileiro se encontra em processo de amadurecimento, apresentando avanços significativos, mas também desafios persistentes. Entre eles, destacam-se a necessidade de políticas públicas contínuas, a ampliação do financiamento e a criação de indicadores que permitam avaliar o impacto de longo prazo das incubadoras e das empresas graduadas.

De modo geral, pode-se dizer que as incubadoras cumprem um papel social e econômico relevante, atuando como pontes entre a inovação e a sociedade. Elas transformam conhecimento em prática e possibilitam o surgimento de negócios mais conscientes e conectados com as demandas locais. Ao finalizar esta pesquisa, fica evidente que compreender o

processo de incubação é compreender, também, parte do movimento de transformação do empreendedorismo brasileiro um movimento que combina ciência, tecnologia e compromisso social.

Para estudos futuros, sugere-se a realização de análises comparativas entre diferentes tipos de incubadoras (tecnológicas, sociais e mistas), bem como pesquisas empíricas que avaliem os resultados de longo prazo da pós-incubação. A integração entre universidades e comunidades, observada em várias experiências analisadas, merece atenção especial, pois se mostra um caminho promissor para o desenvolvimento regional sustentável.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOTELHO, Louise de Lira Roedel; LIMA, Daniel Fagundes; BRAUN, Jéssica Cristine Aparecida; WUERGES, Ana Flávia Ertzogue; GAUTHIER, Felipe Avelino de Oliveira;

NOGUEIRA, Solange Vieira. Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: atuando a partir da extensão universitária. **Gestão universitária na América Latina**, v. 9, n. 4, p. 189–206, 2016.

BOTELHO, Louise de Lira Roedel; SCHERER, Luciana; FRANQUI, Luis Henrique Teixeira. Incubadora tecnossocial de cooperativas e empreendimentos econômicos solidários como articuladora da educação ambiental em Cerro Largo por meio da extensão universitária. **Revista conexão UEPG**, v. 14, n. 1, p. 82–91, 2018.

CARVALHO, Diana dos Reis Pereira. **Análise geográfica dos ambientes de inovação no Brasil**: discussão do programa nacional de parques tecnológicos e incubadoras de empresas. 2017. 298 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

IACONO, Antônio; NAGANO, Marcelo Seido. Pós-incubação de empresas de base tecnológica: um estudo de caso sobre o efeito da incubadora nos padrões de crescimento. **Gestão & Produção**, v. 24, p. 570–581, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1357-16>.

LOCH, Patricia; NARDI, Alessandro Carlos; SILVA, Elizandra da. Políticas públicas e o incentivo à inovação em incubadoras: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina. **VI SINGEP – Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**; V ELBE

– **Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia**, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2017.

MAIA, Vagner Luiz; et al. Desenvolvimento tecnológico sustentável: um desafio nas incubadoras de empresas no Brasil. **ERR01**, v. 10, n. 3, e7118, 2025.

MARCUZZO, Rafael; SILUK, Júlio Cezar Mairesse; GERHARDT, Vinícius Jaques;

TACHETO, Pedro Henrique; MALDONADO, Maurício Uriona. Mapeamento de incubadoras tecnológicas no Brasil. **Revista Produção Online**, v. 19, n. 4, p. 1441–1469, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14488/1676-1901.v19i4.3556>

MORAES, Elenice da Silva; LIMA, Telma Lúcia de Andrade. Modelo para gestão estratégica de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. **Research, society and development**, v. 11, n. 14, p. e487111436756, 2022. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i14.36756>

MOURA, Renata Avelino da Silva; MIRANDA, Ana Lúcia B. B.; SILVA, Pablo M. M.; VALDEVINO, R. Q. S.; SANTOS, S. I. A contribuição das incubadoras tecnológicas para o sucesso das empresas pós-incubação. **Revista brasileira de administração científica**, v. 14, n. 3, p. 68–78, 2023.

OLIVEIRA, Pedro Henrique de; TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; PASCHOALOTTO, Marco Antônio Catussi. As práticas de inovação e o processo de formação de estratégias das pequenas empresas de base tecnológica nos períodos de incubação e de pós-incubação. **Brazilian journal of management and innovation**, v. 7, n. 1, p. 110–137, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18226/23190639.v7n1.06>

PAULA, Pablo Peron de; SANTOS, Carlos Denner dos. Vulnerabilidade inicial pós-incubação: prevendo a sobrevivência organizacional com aprendizagem de máquina. **Revista gestão e desenvolvimento**, v. 21, n. 1, p. 28–50, 2024. DOI: <https://doi.org/10.25112/rgd.v21i1.3250>

REBOUÇAS, Kermme Jorge Moreira; et al. A importância de incubadoras universitárias em ecossistemas locais de inovação. **Revista de empreendedorismo, negócios e inovação**, v. 10, n. 2, p. 4–16, 2025.

RIBEIRO, Simone Abreu; ANDRADE, Raphael Medina Gomes de; ZAMBALDE, André Luiz. Incubadoras de empresas, inovação tecnológica e ação governamental: o caso de Santa Rita do Sapucaí (MG). **Cader-**

nos **EBAPE.BR**, v. 3, p. 1–14, 2005.

SANTOS, André Rocha; SEGUNDO, Gesil Sampaio Amarante. Políticas públicas de inovação no Brasil. **Diké – Revista jurídica**, v. 22, n. 24, p. 516–535, 2023.

SARAIWA, Illyushin Zaak. Síntese panorâmica dos ambientes de inovação: parques tecnológicos, incubadoras e aceleradoras no Brasil e no mundo. **Caderno de propriedade intelectual e transferência de tecnologia**, v. 7, n. 1, p. 72–83, 2025.

SOUZA, Francisco Wenderson Pereira de; NASCIMENTO, Daniel Teotonio. Incubadoras de empresas de bases tecnológicas no Brasil: uma revisão da literatura dos últimos 10 anos. **Revista Orbis Latina**, v. 14, n. 2, p. 239–252, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11372414>

TUMELERO, Cleonir; SANTOS, Silvio Aparecido dos; KUNIYOSHI, Márcio Shoiti. Sobrevivência de empresas de base tecnológica pós-incubadas: estudo sobre a ação empreendedora na mobilização e uso de recursos. **REGE: Revista de Gestão**, v. 23, n. 1, p. 1–18, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rege.2014.11.001>

WISSMANN, Alexandre Dal Molin. A história de uma incubadora de empresas: resgate de sua primeira década. **Revista Estudo & Debate**, v. 26, n. 1, 2019.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Agenda 20, 21, 22, 32, 77, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 143, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 184, 185, 193, 194, 196, 199, 200, 205, 206, 207, 208, 209, 220, 226, 227, 230, 235, 236, 242, 247, 249, 286, 291, 299, 302, 314, 318, 340, 346, 347, 348, 349, 351, 355, 358, 394, 412, 413, 419, 421, 422, 423, 424, 428, 438, 452, 459

B

Brasil 3, 5, 13, 14, 19, 20, 21, 22, 24, 34, 35, 36, 37, 42, 43, 44, 59, 67, 68, 70, 72, 76, 86, 87, 101, 105, 106, 107, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 121, 125, 126, 129, 139, 140, 141, 144, 155, 159, 162, 167, 168, 169, 170, 173, 174, 175, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 188, 189, 190, 193, 196, 198, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 210, 211, 212, 213, 215, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 244, 245, 247, 249, 252, 256, 257, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 269, 270, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 284, 285, 286, 289, 292, 299, 300, 303, 314, 315, 335, 336, 339, 340, 341, 342, 343, 345, 347, 348, 352, 353, 354, 355, 357, 358, 359, 362, 371, 372, 373, 376, 377, 382, 389, 390, 393, 395, 397, 398, 401, 411, 412, 414, 419, 420, 422, 423, 428, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 459, 463, 465, 467, 470, 471, 475, 476, 482, 488, 489, 491, 492, 493, 495, 496, 500, 502, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 521, 522, 523, 538, 541

C

COREDE Missões 23, 378, 379, 382, 384, 391, 400, 401, 405, 406, 410

D

Desenvolvimento 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 35, 37, 45, 46, 47, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 81, 106, 112, 140, 142, 149, 154, 155, 156, 157, 165, 172, 183, 184, 187, 189, 191, 194, 198, 218, 222, 223, 225, 247, 249, 252, 253, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 279, 280, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 293, 315, 318, 321, 324, 333, 336, 360, 373, 394, 397, 403, 409, 412, 413, 414, 419, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 431, 432, 433, 434, 438, 441, 444, 445, 447, 449, 450, 451, 452, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 462, 463, 465, 467, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 478, 481, 482, 484, 485, 486, 491, 493, 494, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 511, 512, 513, 514, 517, 518, 520, 521, 522, 533

Desenvolvimento social 19, 20, 45, 49, 183, 191, 433, 450, 455, 459, 501, 511, 517

E

Educação 24, 34, 108, 115, 116, 121, 125, 126, 155, 180, 244, 317, 319, 321, 323, 324, 331, 334, 335, 336, 342, 351, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 482, 483, 484, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 495, 496, 529, 531, 532, 533, 535, 536, 537, 540, 541, 542, 543

Ensino Superior 22, 332, 483, 532, 533, 540

Estado 19, 21, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 53, 54, 55, 86, 87, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 114, 117, 118, 120, 124, 126, 130, 131, 132, 143, 159, 168, 172, 179, 181, 186, 190, 191, 195, 199, 206, 207, 208, 215, 220, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 233, 239, 240, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 270, 274, 275, 286, 298, 299, 300, 301, 303, 305, 308, 310, 314, 318, 321, 322, 335, 340, 341, 345, 346, 351, 355, 360, 369, 373, 378, 413, 414, 415, 416, 423, 426, 427, 434, 445, 449, 450, 451, 452, 454, 457, 458, 472, 481, 483, 485, 486, 487, 495, 532, 533, 536, 537, 539, 540, 541, 542, 543

Étnico-racial 20, 105, 106, 107, 109, 117, 120, 123, 124

F

Formação continuada 24, 470, 479, 480, 482, 491, 492

M

Migrações 21, 225, 226, 227, 231, 233, 235, 238, 241, 244, 245, 246, 249

P

Política 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 68, 70, 72, 73, 75, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 220, 221, 223, 225, 226, 227, 230, 232, 234, 236, 238, 241, 242, 244, 245, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 280, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 318, 319, 320, 321, 335, 336, 339, 340, 342, 343, 345, 346, 347, 348, 349, 352, 353, 354, 355, 358, 359, 361, 362, 372, 391, 392, 398, 405, 411, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 438, 439, 446, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 466, 469, 470, 472, 475, 476, 478, 479, 480, 481, 482, 485, 487, 488, 491, 495, 496, 501, 502, 506, 507, 508, 510, 511, 518, 519, 520, 533, 536, 540, 541, 544

Políticas públicas 19, 20, 21, 22, 24, 25, 29, 43, 44, 63, 108, 167, 181, 227, 251, 266, 283, 299, 335, 340, 351, 364, 438, 518, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544

R

Reforma agrária 24, 449, 454, 465

Roque Gonzales 20, 129, 130, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145,

146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 537

Rural 23, 67, 70, 197, 198, 216, 399, 401, 403, 405, 406, 409, 410,
411, 447, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 459, 460,
461, 462, 463, 464, 465, 466, 489

T

Territórios 20, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 74, 75, 76

SOBRE OS AUTORES

Alcione Aparecida de Almeida Alves

Professora Associada da Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Cerro Largo, Rio Grande do Sul. Atua nos cursos de graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária; e Engenharia Civil da UFFS. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis (PPGATS) da UFFS e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado) em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da UFFS. Coordenadora do Curso de Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária da UFFS por duas gestões (2019 - 2023). Coordenadora do Laboratório de Águas e Ecotoxicologia da UFFS (2013 - atual). Coordenadora da Comissão Responsável pela Implementação, Monitoramento, Avaliação e Revisão do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da UFFS Campus Cerro Largo - RS (2018 - atual). Presidente do Conselho Municipal de Proteção do Meio Ambiente (COMPAM) de Cerro Largo (2025-2027). Doutora em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC (2013-2017). Pesquisadora da área de Tratamento de Águas de Abastecimento Público; Políticas Públicas Ambientais e de Saneamento Básico. Extensionista da área de Saneamento Básico e Sustentabilidade Ambiental. Orienta Iniciação Científica, Extensão Inovadora, Dissertações e Supervisiona Estágio de Pós-doutoramento em Sistema e Processos de tratamento de água, Políticas Públicas de Saneamento e Governança Ambiental. Coordena projetos de pesquisa com fomento externo (CNPq e Fapergs) e interno (UFFS).

E-mail: alcione.almeida@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7738-942X>

Alexandra Alf Gallon

Doutoranda pelo Programa de Desenvolvimento em Políticas Públicas da UFFS. Mestra em Desenvolvimento Regional (PPGDR), linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da UNIJUI. Especialista em Saúde da Família e Comunidade na modalidade Residência Multiprofissional pela UNIJUI e Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa. Pós-Graduada em Educação Inclusiva e Especial - FAVENI. Graduada em Psicologia pela Sociedade

Educacional - SETREM. Servidora pública; Psicóloga do Município de Santa Rosa/RS.

E-mail: alexandra.gallon@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2462-5246>

Anelia Franceli Steinbrenner

Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS) campus de Cerro Largo/RS. Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bacharel em Ciências Contábeis (URISAN), Bacharel em Administração de Empresas (UNIJUI). Curso superior de Formação Pedagógica (IFFar). Professora do eixo de Gestão e Negócios do Instituto Federal Farroupilha, Campus Santa Rosa/RS, (IFFar).

E-mail: anelia.steinbrenner@iffar.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8211-7453>

Bruna Willig Kopplin

Mestranda em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), sendo bolsista CAPES. Graduada em Engenharia Ambiental e Sanitária pela UFFS – Campus Cerro Largo. Possui formação técnica em Manutenção e Suporte em Informática pelo Instituto Federal Farroupilha (IFFar) – Campus Santo Ângelo. Pesquisadora nas áreas de biotecnologia, com ênfase na produção de hidrolisados proteicos.

E-mail: bruna.kopplin@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9205-3155>

Carlos Eduardo Ruschel Anes

Professor Associado da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS. Pós-doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ), Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNISC), Mestrado em Agronegócios (UFRGS), Especialização em Qualidade na Administração (UFMS), Bacharelado em Administração (URI). Coordenador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (PPGDPP/UFFS). Docente e pesquisador do Curso de Graduação em Administração (Bacharelado) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, no Campus da UFFS - Cerro Largo. Experiência Acadêmica anterior: Coordenador de

Cursos de Graduação e Pós-Graduação (URI e UNIPAMPA), e docência em Cursos de Graduação e Pós-Graduação (URI, UERGS, FEMA e UNIPAMPA). Experiência Profissional anterior: Atendente, Escrevente e Oficial Substituto em Cartório/Tabelionato de São Luiz Gonzaga; Assessor/Coordenador Comercial da Coopatrigo - Cooperativa Triticola Regional São Luizense Ltda., assessorando as gerências da Loja de Peças e Implementos agrícolas, da Loja de Produtos Veterinários, do Supermercado, do Posto de Combustível, da Indústria de Rações e Concentrados e da Indústria de Beneficiamento de Arroz. Atuou também como consultor de empresas, e participou como diretor na Associação Comercial e Industrial (ACI) de São Luiz Gonzaga - RS.

E-mail: carlos.anes@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7508-3777>

Carlos Thomé

Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS – Campus Cerro Largo e bolsista da CAPES; Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS – Campus Cerro Largo (2017); Especialista em Licitações e Contratações Públicas pela CERS (2023) e em Gestão Pública pela UFSM (2011). Bacharel em Administração Pública pela UFSM (2016) e Licenciatura em Matemática pela UFSM (2004). Servidor Público do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha – Campus Santa Rosa. Participante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Instituições (GP-DIR-SOCIAIS/UFFS).

E-mail: carlosthome@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9820-6547>

Cíntia de Oliveira Gonçalves

Mestranda em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Graduada em Ciências Biológicas Licenciatura UFFS – Campus Cerro Largo. Pesquisa em Qualidade Ambiental e a relação entre Agrotóxicos e Saúde.

E-mail: cinthia.goncalves@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4007-5480>

Cleber Magalhães Tobias

Doutorando em Desenvolvimento Políticas Públicas (PPGDPP/UFFS), Licenciado em Letras/Português/Inglês (URI). Mestre em Desenvolvimento Políticas Públicas (PPGDPP/UFFS). Servidor Público na Universidade Federal da Fronteira Sul.

E-mail: clebermagalhaes@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4710-1269>

Daiane Lorenzon

Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Mestre em Virologia pela Universidade Feevale, Pós-graduada em Microbiologia Laboratorial pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Pós-graduada em Supervisão Educacional, Pós-graduada em Docência no Ensino Superior e Pós-graduada em Orientação Educacional - Teoria e Prática pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniasselvi). Licenciada em Ciências Biológicas pela Universidade Regional Integral do Alto Uruguai e das Missões (URI). Docente na Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS).

E-mail: daiane.lorenzonzon@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8830-265X>

Douglas Schmidt

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) Campus de Cerro Largo/RS. Mestre em Gestão Estratégica das Organizações - URI (Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões) Santo Ângelo/RS. MBA em Planejamento Financeiro Pessoal e Familiar - Galícia Educação. Pós-Graduado em Gestão Empreendedora - SENAC/SP, Pós-Graduado em Gestão Estratégica e Graduado em Ciências Contábeis (2010) - IESA - Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo/RS.

E-mail: douglas.schmidt@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3556-9953>

Edemar Rotta

Doutor com Estágio Pós-Doutoral em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFGRS). Licenciado em Filosofia (IEDB). Especialista em Educação e em Filosofia (IEDB). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Campus Cerro Largo, UFFS. Pesquisador nas áreas de desenvolvimento, políticas públicas, fundo público e políticas sociais. Integrante dos Grupos de Pesquisa CNPq: Teorias e Processos de Desenvolvimento; Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

E-mail: erotta@uffs.edu.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1608-7078>

Eduarda Grünwald Ceretta

Mestranda em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), sendo bolsista CNPq. Graduada em Engenharia Ambiental e Sanitária pela UFFS – Campus Cerro Largo. Pesquisadora na área de Qualidade Ambiental, investiga poluentes emergentes e a toxicidade e citotoxicidade destes em água.

E-mail: eduarda.ceretta@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4028-1461>

Enise Barth

Pós-Doutora em Administração pelo PPGA da UFSC (2019), Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2005), Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN (1991), Especialista em Teorias e Estratégias de Metodologia do Ensino Superior nas Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS - UNIJUÍ (1987), Bacharel em Administração pela UNIJUÍ (1986) e Tecnóloga em Cooperativismo pela UNIJUÍ (1984). Professora Associada na Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, campus Chapecó/SC no Curso de Administração (desde 2012), e no Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP - campus Cerro Largo/RS. Membro do Comitê Acadêmico do Doutorado em Administração da Universidade Nacional de Misiones - UNaM (Argentina). Avaliadora ad hoc do SINAES/INEP/MEC, de periódicos e eventos científicos.

Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Instituições (GP-DIR-SOCIAIS/UFFS) e do Grupo de Pesquisa Observatório Social e Ambiental da Soja no Conesul - CNPq/UFFS. Membro e coordenadora do Núcleo de Estudos em Cooperação - NECOOP.

E-mail: enise.teixeira@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2542-3283>

Fabiano Kapelinski

Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo/RS. Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da UFFS. Graduação em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) campus Cerro Largo/RS.

E-mail: fabiano.kapelinski@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3154-6028>

Felix Cidade do Prado

Mestrando em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), sendo bolsista Carrefour. Graduado em Bacharel em Agronomia pela UFFS - Campus Cerro Largo. Possui formação técnica em agropecuária pela E.T.E Cruzeiro do Sul. Pesquisador na área de diagnóstico da fertilidade do solo do campo nativo no bioma pampa: estudo nas regiões central e missões - RS.

Email: felixdoprado94@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-4591-6904>

Gabriel Brutti

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis (PPGATS) pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo. Especialista em Biodiversidade e Conservação pelo Instituto Federal Farroupilha (IFFar) – Campus Panambi (2025). Graduado em Licenciatura em Ciências Biológicas (2022) e Técnico em Meio Ambiente (2018) pelo IFFar – Campus Santa Rosa. Atua como consultor ambiental e pesquisador com ênfase em avifauna, zoologia e educação ambiental.

Email: gabriel.brutti@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9676-0973>

Gabriela Giusmin Dejavitte

Mestranda em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), bolsista CAPES. Graduada em Tecnologia em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e licencianda em Ciências Biológicas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar). Especialista em Sustentabilidade pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Possui interesse em educação ambiental, sustentabilidade e gestão ambiental, com ênfase na qualidade e no tratamento da água, por meio de tecnologias sustentáveis.

E-mail: gabriela.dejavitte@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0009-0002-9582-694X>

Iara Denise Endruweit Battisti

Doutora em Epidemiologia (UFRGS) com Estágio Pós-Doutoral em Estudos da Criança pela Universidade do Minho (UMinho, Braga-Portugal). Mestre em Estatística e Experimentação Agropecuária (UFPA). Bacharel em Informática (UNIJUÍ). Especialista em Estatística e Modelagem Quantitativa (UFPA). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis, Campus Cerro Largo, UFFS. Pesquisadora na área de Saúde Ambiental. CNPq: Monitoramento e Qualidade Ambiental.

E-mail: iara.battisti@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9740-4199>

Ivann Carlos Lago

Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Campus Cerro Largo, Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Pesquisador nas áreas de: Desenvolvimento; Políticas Públicas; Democracia e Cultura Política; Teoria Política e Instituições Políticas. Coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq: Teorias e Processos de Desenvolvimento.

E-mail: ivann@uffs.edu.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5521-4733>

Jane Cruz Prates

Graduada, Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUCRS, com pós-doutorado na PUCSP. Professora e coordenadora do PPGSS da PUCRS. Líder do Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas – GTEMPP; Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Políticas e Economia Social – NEPEs; e Pesquisadora Produtividade CNPq 1B.

E-mail: jprates@pucrs.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0539-3600>

Jardel Vitor Silva

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas -PPGDPP da UFFS - Atualmente faço parte do Grupo de pesquisa Teorias e Processos de Desenvolvimento. Professor concursado da Rede Municipal de São Luiz Gonzaga/ Professor da Rede Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. Licenciado em Ciências Humanas. Natural da cidade Histórica de São Borja - RS Mestre em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa.

E-mail: jardel.silva@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0639-0113>

Jéssica Thaise Baumgarten

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Especialista em Gestão de Organização Pública em Saúde pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), graduada em Psicologia pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Psicóloga, Servidora Pública do município de Santo Ângelo-RS. Pesquisadora nas áreas de políticas públicas, políticas sociais, saúde mental. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Instituições (UFFS/CNPq/CLACSO).

E-mail: jessica.baumgarten@estudante.uffs.edu

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6270-6220>

Josnei Machry Weber

Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Especialista em Metodologia do Ensino de História e Geografia pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Licenciado em História pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Professor da Rede Municipal de Roque Gonzales. Integrante dos Grupos de Pesquisa CNPq: Teorias e Processos de Desenvolvimento; Filosofia, Literatura e Artes na Educação.

E-mail: josnei.weber@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1716-9972>

Juliana Félix Gomes Araújo Montenegro

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Tecnóloga em Gastronomia pelo Instituto Federal do Piauí (IFPI). Especialista em Alimentos e Gastronomia pelo Instituto Federal do Piauí (IFPI). Professora de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal Farroupilha, Campus São Borja (IFFAR).

E-mail: juliana.montenegro@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1115-7279>

Leandro Perius Heck

Mestrando em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Graduado em Ciência da Computação pela Unijuí - Campus Santa Rosa. Possui formação técnica em Técnico em Informática pela Escola Estadual de Educação Básica João XXIII - Campina das Missões - RS. Pesquisador na área de qualidade ambiental, com ênfase no estudo de agrotóxicos e outros contaminantes e seus impactos na saúde humana. Busco compreender os efeitos desses compostos. Onde Inteligência Artificial pode auxiliar no monitoramento, análise e previsão de riscos ambientais. Assim, contribui para estratégias mais eficazes de controle, mitigação e sustentabilidade ambiental.

E-mail: leandro.perius@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9835-9673>

Letiane Peccin Ristow

Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul - campus Cerro Largo, possui pós-graduação lato sensu em Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar (2013) pela UFFS, e graduação em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (2005). É servidora pública na UFFS, ocupando o cargo de assistente em administração desde 2011.

E-mail: letiane.peccin@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/00000-0001-5835-167X>

Liliane Lencina dos Santos

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa) campus São Borja, RS, Brasil. Bacharel em Ciências Sociais Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa) campus São Borja, RS, Brasil. Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal Fronteira Sul - UFFS, *campus* Cerro Largo, RS, Brasil. Bolsista CNPq.

E-mail: liliane.santos@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7122-0102>

Louise de Lira Roedel Botelho

Professora Associada da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – campus Cerro Largo - RS. Professora titular do Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP – da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – campus Cerro Largo - RS. Coordenadora do Curso de Administração da Universidade da Fronteira Sul – UFFS – campus Cerro Largo - RS. Coordenadora Adjunta do Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP – da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – campus Cerro Largo - RS. Coordenadora da Incubadora Tecnológica e Social de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários – ITECS da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – campus Cerro Largo - RS. Atualmente é

pesquisadora e coordenadora de programas de pesquisa, extensão e cultura em Cooperativismo, Empresas de Economia Solidária, bem como projetos ligados a gênero. E-mail: louisebotelho@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8036-7456>

Luís Fernando Pretto Corrêa

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - PPGDPP - pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS - *campus* Cerro Largo – RS (2025 - cursando). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ (2018). Atua principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento; Direito à Saúde; Políticas Públicas; Cooperativismo; Inovação; Cidadania; Direitos Humanos e Direitos Fundamentais.

E-mail: luis.correa@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1307-9616>

Luiza Motta Klockner

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS. Bacharela em Gastronomia pela ASSESC - Faculdades Integradas Associação de Ensino de Santa Catarina. Tem experiência na área de Turismo, com ênfase em Gastronomia. Além de cursos de aperfeiçoamento na área de Confeitaria, Panificação e Chocolate. Possui Especialização em História da Alimentação e Patrimônio Cultural (UNISC). Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Professora de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal Farroupilha, Campus São Borja (IFFAR).

E-mail: luiza.klockner@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8807-380X>

Marcus Vinicius Araújo Soares

Graduando em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo/RS.

E-mail: marcus.soares@estudante.uffs.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2522145159547554>

Marisete de Mattos Moraes

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS-Campus de Cerro Largo). Bolsista CNPq. Mestre em História pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Integrante do Projeto de Pesquisa: Educação e sociedade: políticas educacionais e políticas curriculares.

E-mail: marisete.moraes@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7227-9936>

Marjorie Bier Krinski Corrêa

Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento e Políticas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, *Campus* Cerro Largo. Comunicadora Social com habilitação para o exercício em Publicidade e Propaganda (Unijuí). Especialista em Ciências Políticas (Faculdade Iguaçu), Docência do Ensino Superior (Faculdade Iguaçu), Marketing Digital (Metropolitana) e Educação e Práticas Pedagógicas Contemporâneas (IFF – RS). Pesquisadora na área de Estado, Sociedade e Políticas de Desenvolvimento, com pesquisa diretamente ligada ao projeto guarda-chuva Cultura, Política e Desenvolvimento. Integrante do Grupo de Pesquisa CNPq: Teorias e Processos do Desenvolvimento.

E-mail: marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1671-5145>

Micael Benito Bourscheid Brum

Mestrando em Meio Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Graduado em Engenharia Ambiental e Sanitária pela UFFS – Campus Cerro Largo. Possui formação técnica industrial em Mineração e Agrimensura com especialização em georreferenciamento pelo C & T - Ciência e Tecnologia Cursos e Treinamentos. Pesquisador nas áreas de águas e efluentes com ênfase em contaminantes de preocupação emergente através de técnicas miniaturizadas.

E-mail: micael.brum@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4224-7901>

icheli dos Santos Waldow

Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. Graduada em Administração e especialista em Administração Estratégica. Atualmente, atua como Técnica Administrativa em Educação na UFFS, Campus Cerro Largo/RS. É membro do Grupo de Pesquisa Teorias e Processos de Desenvolvimento (GPTPD) da UFFS e pesquisadora na Linha de Pesquisa Atores Sociais, Organizações e Tecnologia. Endereço do grupo de pesquisa: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9091782928655627>.

E-mail: micheli.santos@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3975-2539>

Neusete Machado Rigo

Professora do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS-Campus de Cerro Largo). Mestre em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenadora do Projeto de Pesquisa: Educação e sociedade: políticas educacionais e políticas curriculares.

E-mail: neusete.rigo@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0630-9864>

Paola Vogt

Graduada em Administração (2021) e Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas (2024) pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Cerro Largo. Atualmente, atua como Técnica Administrativa em Educação (TAE) na UFFS, Campus Cerro Largo. É tutora do curso de especialização em Gestão Pública Municipal - Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Foi bolsista de Iniciação Científica para o Ensino Médio (PIBIC-EM/CNPq) (2015/2016). Participou como bolsista e voluntária de projetos de pesquisa e extensão durante a graduação e também, na pós-graduação, foi bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/DS).

E-mail: paola.vogt@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7399-9490>

Rafael Franco Pires

Mestrando em Ambiente e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e Graduado em Ciências Biológicas pela UFFS - Campus Cerro Largo. Atua como pesquisador nas áreas de Microbiologia Aplicada, Bioprocessos e Biotecnologia, com ênfase em bioprospecção de leveduras para otimização de bioprocessos sustentáveis e Hidrolisado Proteico de *Bacillus sp.*

E-mail: rafael.pires@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0874-4595>

Rodrigo Magnos Soder

Mestre em Direito pela UFRGS. Especialista em Educação Profissional pela Factum. Graduado em Direito pela IESA. Professor do Instituto Federal Farroupilha - IFFAR. Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS. Bolsista Capes.

E-mail: rodrigo.soder@estudante.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8307>

Rodrigo Severo

Doutorando e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS. Especialista em Direito Constitucional, e, em Direito Tributário Empresarial. Graduado e licenciado em Direito, e, em Ciências Contábeis. Procurador Jurídico de carreira do Município de Santa Rosa/RS e professor da SETREM/RS.

E-mail: rodrigo.severo@setrem.com.br.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0141-9086>

Sandra Cristina Franchikoski

Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Especialista em Nutrição Clínica pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Graduada em Nutrição pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI).

E-mail: sandra.franchikoski@estudantes.uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0433-8004>

Sandra Vidal Nogueira

Formada em Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação pela PUC/SP e PósDoutorado em Direito pela URI/RS. Atua desde 2012 como Servidora Pública Federal no Quadro do Magistério na Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo/RS. Docente permanente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), dedica-se aos estudos dos seguintes temas: a) Pensamento decolonial e memórias coletivas; b) Estudos etnográficos sobre territorialidades e sociabilidades emergentes; c) Cartografias de pertencimento e processos de subjetivação; d) Epistemologias em Ciência Cidadã e seus itinerários formativos. Líder do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Instituições (UFFS/CNPq/CLACSO) e da equipe do CoLaboratório de Gestão do Conhecimento, FIOCRUZ/UFFS. Desde 1994 integrou o quadro docente de programas de pós-graduação, tendo sido professora permanente da Educação, na Universidade Federal de Uberlândia - MG, da Teologia, na Escola Superior de Teologia - RS e como visitante na Enfermagem Psiquiátrica na USP - Ribeirão Preto/SP. Coordenou programas de qualificação profissional para redes públicas financiados pelo Banco Mundial nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, sendo também consultora ad hoc do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul e avaliadora do MEC/INEP. Desempenha a função de consultora ad hoc na Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul e parecerista externa da Universidade Federal do Triângulo Mineiro - MG e da Universidade Federal de Pernambuco - PE, No ano de 2015 foi agraciada com o Prêmio Emerald/CAPES no campo da Ciência da Informação e, no período de 2004 até 2007 foi bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Email: sandra.nogueira@uffs.edu.br

DOI: <https://orcid.org/0000-0002-2278-960X>

Serli Genz Bolter

Pós-Doutora pelo Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas (UFSC), Pós-Doutora em Direito (UFSC), Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Educação nas Ciências Área Direito (UNIJUI), graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Professora Adjunta da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação

em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Mestrado e Doutorado (UFFS). Pesquisadora nas áreas de direitos humanos, políticas públicas e políticas sociais. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Instituições (UFFS/CNPq/CLACSO).

E-mail: serli.bolter@uffs.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4038-303X>

Tayná Kauãni Soares Goltz

Graduanda em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Bolsista de pesquisa pela FAPERGS. Técnica em Agropecuária pela Escola Técnica Estadual Cruzeiro do Sul.

E-mail: goltztayna5@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7281668639993371>

Compreender as políticas públicas significa refletir sobre a atuação do Estado, as disputas que orientam a definição das agendas governamentais e os processos pelos quais demandas sociais são transformadas em ações concretas. Esta obra insere-se nesse campo de reflexão, reunindo diferentes perspectivas teóricas e analíticas acerca da formulação, do financiamento, da gestão, da implementação e da avaliação das políticas públicas. O livro resulta das atividades desenvolvidas no Componente Curricular “Políticas Públicas – Tópicos Avançados”, integrante do Doutorado em Desenvolvimento e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo (PPGDPP/UFFS). Seus capítulos articulam os estudos realizados no âmbito do componente curricular às pesquisas e produções acadêmicas de docentes e discentes do Programa, contribuindo para a divulgação do conhecimento produzido e para o fortalecimento desse campo de investigação. A obra está organizada em três blocos complementares. O primeiro, “Fundamentos Teóricos, Estado e Políticas Públicas”, discute os principais referenciais teóricos, a evolução desse campo de estudos e as relações entre Estado moderno, modelos de desenvolvimento e políticas públicas. O segundo, “A Dimensão Organizacional, o Financiamento e a Gestão das Políticas Públicas”, aborda a formação da agenda governamental e os desafios relacionados à organização, ao financiamento e à gestão das ações públicas. O terceiro, “Modelos de Análise e Avaliação das Políticas Públicas”, examina os processos de formulação, implementação e avaliação, com atenção especial às etapas que constituem o ciclo das políticas públicas. Ao combinar fundamentos conceituais, modelos de análise e estudos voltados a diferentes setores, esta coletânea oferece subsídios para pesquisadores, docentes, estudantes, gestores públicos e demais interessados em compreender as dinâmicas que envolvem a ação estatal.

