

**CEEINTER**

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES



# **CULTURA, POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO**

**REFLEXÕES SOBRE DINÂMICAS SOCIOPOLÍTICAS**

**Organizadores:**  
Ivann Carlos Iago  
Marjorie Bier Krinski Corrêa

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Cultura, política e desenvolvimento [livro eletrônico] : reflexões sobre dinâmicas sociopolíticas / organização Ivann Carlos Lago, Marjorie Bier Krinski Corrêa. -- 1. ed. -- Florianópolis, SC : Editora CEEINTER, 2024.  
PDF

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-86114-26-3

1. Ciência política 2. Cultura - Aspectos sociais 3. Desenvolvimento social 4. Interdisciplinaridade 5. Políticas públicas  
I. lago, Ivann Carlos. II. Corrêa, Marjorie Bier Krinski.

24-233732

CDD-320.6

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Políticas públicas : Ciência política 320.6

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES – CEEINTER  
CNPJ 30.704.187/0001-75  
Sede: Avenida Marechal Castelo Branco 65 - Sala: 808 -  
Campinas São Jose - Santa Catarina CEP: 88.101-020, Brasil.  
[www.ceeinter.com.br](http://www.ceeinter.com.br) E-mail: [atemndimento@ceeinter.com.br](mailto:atemndimento@ceeinter.com.br)

**Editor-chefe:** Me. Ewerton da Silva Ferreira

**Conselho Editorial**

Dra. Lisianne Sabedra Ceolin, Brasil  
Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado, Brasil  
Dra. Jenny González Muñoz – Venezuela  
Dra. Silvina Ines Merenson – Argentina  
Dr. Emiliano Carretero Morales –Espanha  
Dr. Alberto Elisavetsku – Argentina  
Dr. Pablo Luiz Martins – Brasil  
Dra. Dália Maria de Sousa Gonçalves da Costa - Portugal  
Dra. Rita de Cássia Grecco dos Santos – Brasil

**Diagramação**

Kammilly Caroline da Silva

Os autores respondem individualmente pelos capítulos publicados na presente

# PREFÁCIO

No ano em que o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da UFFS, Campus Cerro Largo, celebra, com muito orgulho, a implantação do Doutorado, somos brindados com o desafio de realizar o prefácio desta obra que resulta da interação frutífera entre mestrandos, doutorandos, docentes, alunos que cursam componentes curriculares na condição de aluno especial e docentes de instituições parceiras. O caráter interdisciplinar do curso, a participação em projetos de pesquisa e a realização das aulas proporcionam a riqueza de debates, estudos conjuntos e produções coletivas.

Na condição de coordenador do PPGDPP exalto o protagonismo do professor Ivann Carlos Lago e da mestranda Marjorie Bier Krinski Corrêa na liderança deste processo de elaboração do projeto, submissão do mesmo ao Edital da Editora CEEINTER, chamamento aos autores interessados em participar, organização da obra e envio para a avaliação da Editora, a fim de ser publicado. A condição de protagonistas evidencia o compromisso com o Programa e com a produção do conhecimento, uma das missões essenciais dos cursos *stricto sensu*, em especial os acadêmicos.

A produção do conhecimento sobre as complexas interações entre Cultura, Política e Desenvolvimento, de forma interdisciplinar, emerge como um desafio diante de um cenário complexo de “múltiplas crises” que as sociedades locais, regionais, nacionais e internacional enfrentam. Tocados pelo maior desastre climático da história do Rio Grande do Sul, somos chamados a refletir sobre os “modelos” produtivos e socioeconômicos vigentes e as possibilidades de vida no Planeta Terra. Cultura, Política e Desenvolvimento estão profundamente imbricados ao ficar evidente que determinadas compreensões socioculturais (consumismo, individualismo, negacionismo, falta de empatia com o outro, autoritarismo, fascismo, naturalização das desigualdades, entre outros) tem gerado verdadeiras ameaças aos princípios básicos da modernidade e às possibilidades de desenvolvimento das sociedades.

Pensar as possibilidades de desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões, requer compromisso ético com a natureza, com a humanidade e com o Planeta. Demandam-se ações políticas, individuais e coletivas, capazes de mitigar impactos, mas também projetar e construir novos cenários, na direção do que propõe Edgar Morin (que no dia 08 de julho de 2024 completou 103 anos): uma nova maneira de ser, pensar, viver e construir relações, guiada pelas ideias de complexidade e compromisso com a humanidade. No dizer de Morin, “ainda há tempo, mas é preciso agir rápido”.

As discussões teóricas e as reflexões sobre experiências práticas de implantação de políticas públicas, com foco para o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, aqui tecidas, representam ensinamentos produzidos a partir de uma Universidade que, neste ano de 2024, recém completa 15 anos de existência e de um Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* que se prepara para celebrar 10 anos, em 2025.

Universidade e Programa situados em uma região de fronteira, historicamente marcada pela ação muito tímida do Estado em termos de garantia de direitos, mas, ao mesmo tempo, marcada pela ação decisiva do Estado em termos de propagação da ideologia de segurança nacional. Território histórico de construção de uma das mais belas experiências de integração transfronteiriça, os Trinta Povos Guaranis, mas que também experimentou como as disputas e os interesses geopolíticos são capazes de desestruturar formações sociais seculares.

Com os pés no local, o desafio que aqui se apresenta é transcendê-lo, ampliando os horizontes em uma relação dialética com o global. Octávio Ianni (1995, p. 17) nos ensina que “o local e o global determinam-se reciprocamente, algumas vezes de modo congruente e consequente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades”.

Parabéns aos organizadores desta obra e aos autores que aceitaram o desafio de compô-la.

**Cerro Largo, 16 de agosto de 2024**

**Professor Dr. Edegar Rotta – Coordenador do PPGDPP.**

<sup>1</sup> ROTTA, Edegar. *As ciências humanas e a pandemia de covid 19: modificam-se as formas, permanecem os princípios*. In: RIGO, Neusete Machado et al (org.). *Formação continuada macromissioneira: processos formativos que ressignificam o currículo escolar e a docência em diferentes contextos*. Cruz Alta: Ilustração, 2021, p. 79-90.

<sup>2</sup> IANNI, Octávio. *Globalização: novo paradigma das ciências sociais*. *Cadernos de Sociologia*. Porto Alegre, PPGS/UFRGS, 1995, p. 13 - 25.

# SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO** ..... **09**

## **PRIMEIRA PARTE: ENSAIOS TEÓRICOS**

**Capítulo I – Um Pouco da Cultura Política Brasileira:  
Gênese e História**

*Ilionei Manfroi e Ivann Carlos Lago* ..... **14**

**Capítulo II – Democracia em Debate:  
Uma Exploração do Cenário Político do Brasil**

*Liliane Lencina dos Santos e Ivann Carlos Lago* ..... **24**

**Capítulo III – O Alinhamento da Teologia da  
Prosperidade com o Neoconservadorismo Brasileiro**

*Gládis Gresele Koscrevic e Ivann Carlos Lago* ..... **39**

**Capítulo IV – Inclusão e Cidadania na Educação Brasileira:  
Uma Análise das Fronteiras do Currículo Universitário  
e das Políticas Públicas**

*Eloa Carlos Borges Antunes, Marjorie Bier Krinski  
Corrêa e Ivann Carlos Lago* ..... **53**

**Capítulo V – Corrupção e Desenvolvimento Socioeconômico:  
Um estudo Comparativo com Ênfase na Influência Cultural**

*Sara Almeida e Taís Regina Costa* ..... **68**

**Capítulo VI – Desenvolvendo Competências para um Mundo  
Sustentável: A educação Superior e os ODS**

*Adriano Silva da Rosa, Marjorie Bier Krinski Corrêa, Louise de  
Lira Roedel Botelho e Ivann Carlos Lago* ..... **82**

**Capítulo VII – Movimentos LGBTQIA+ e Cidadania:  
Um Olhar a partir da Teoria de Desenvolvimento como  
Liberdade de Amartya Sen**

*Varlei Machado da Rosa, Fagner Fernandes Stasiaki, Gabriela  
Felden Scheuermann, Erik Luís Sott de Santis e Ivann Carlos  
Lago* ..... **95**

# SUMÁRIO

## **Capítulo VIII – O Papel das Políticas Públicas Inclusivas na Promoção do Desenvolvimento Social**

*Cálita Corrêa Fang* ..... **110**

## **Capítulo IX - Importância dos Indicadores de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Teórico**

*Jeana Rückert Ribeiro Willms, Giovana Smolski Driemeier, Grace Kelly Vier Fenner, Reneo Pedro Prediger e Sandra Vidal Nogueira* ..... **122**

## **SEGUNDA PARTE: UM OLHAR EMPÍRICO**

### **Capítulo X – Intercâmbio Educacional e Cultural na Fronteira: Uma Análise do PEIF na Faixa entre Brasil e Argentina**

*Deise Anelise Froelich, Marjorie Bier Krinski Corrêa, Airton Adelar Mueller e Ivann Carlos Lago*..... **135**

### **Capítulo XI – O Envelhecimento Populacional e Políticas Públicas e Setoriais de Saúde: Integrando Soluções na Agenda Pública**

*Andressa Rodrigues Pagno, Mateus Gamarra Schwieder, Aline Pinto da Silva, Keli Jaqueline Staudt e Iara Denise Endruweit Battisti* ..... **148**

### **Capítulo XII – Análise dos Dispositivos de Saúde Mental na Região Missioneira do Rio Grande do Sul**

*Scheila Adriani Richter e Edemar Rotta* ..... **160**

### **Capítulo XIII – Redes de Turismo Rural e Gastronômico e o Desenvolvimento Regional**

*Sendi Lauer, Dioneia Dalcin e Carlos Eduardo Ruschel Anes* ..... **175**

### **Capítulo XIV – Desafios e Perspectivas das Redes de Proteção à Criança e ao Adolescente**

*Adriana Jéssica Quevedo de Mattos, Marjorie Bier Krinski Corrêa e Ivann Carlos Lago* ..... **188**

# SUMÁRIO

**Capítulo XV – Educação Inclusiva e Desenvolvimento Humano:  
A Importância da Participação Comunitária nas Escolas Rurais**  
*Rafaéla Pavéglio Gomes e Marjorie Bier Krinski Corrêa* ..... **203**

**Capítulo XVI – Atuação do Estado nos Eventos Climáticos:  
Porto Alegre na Enchente de 2024**  
*Rafael Rodrigo Wolfart Treib e Ivann Carlos Lago* ..... **214**

**Capítulo XVII – As Políticas Públicas Tributárias Introduzidas  
pela Reforma Tributária e as Normas Tributárias Indutoras  
como Alternativas ao Desenvolvimento na Reconstrução do RS**  
*Ivann Carlos Lago e Rodrigo Severo* ..... **229**

# INTRODUÇÃO

Este livro surge como contribuição ao campo das Ciências Sociais, sendo fruto de um projeto organizado pelo Prof. Ivann Carlos Lago e pela mestrandia Marjorie Bier Krinski Corrêa, ambos engajados no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP – da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo. A obra foi selecionada e aprovada em edital pela Editora CEEINTER, o que atesta sua relevância e qualidade acadêmica, integrando-se ao rol de publicações que visam não apenas enriquecer o debate acadêmico, mas também provocar reflexões amplas e críticas no mundo sociopolítico sobre as intrincadas relações entre cultura, política e desenvolvimento.

O objetivo central deste livro é aprofundar a compreensão das complexas interações que se estabelecem entre esses três domínios – Cultura, Política e Desenvolvimento - empregando uma abordagem interdisciplinar que transita entre revisões teóricas e investigações empíricas. A organização do conteúdo reflete a natureza multifacetada do tema, estruturando-se em duas partes complementares, cada uma delas dedicada a explorar diferentes aspectos dessas interações. A primeira parte concentra-se em uma perspectiva teórica e analítica, oferecendo uma base sólida para a compreensão das dinâmicas sociopolíticas, ao passo que a segunda parte avança para uma análise mais aplicada, explorando estudos de caso e experiências concretas que exemplificam as teorias discutidas.

A maioria dos capítulos apresentados ao longo do livro são fruto de artigos produzidos pelos alunos no âmbito dos Componentes Curriculares – CCRs – oferecidos pelo PPGDPP, especialmente o de “Cultura, Política e Desenvolvimento”, e reformulados com a participação de seus respectivos orientadores. É essa conexão com o CCR em questão que define tanto o título do livro quanto as temáticas e as abordagens dos textos que ele contém.

Na primeira parte do livro, dedicada a “Ensaio Teóricos”, o Capítulo I, intitulado *Um Pouco da Cultura Política Brasileira: Gênese e História*, escrito por Ilionei Manfroi e Ivann Carlos Lago, oferece uma análise historicamente situada sobre a formação da cultura política no Brasil ao longo de aproximadamente dois séculos. Os autores exploram eventos históricos cruciais, desde a transição da Monarquia Imperial para a República Federativa, destacando a centralização do poder e a participação popular limitada como elementos fundamentais que moldaram o comportamento e as atitudes políticas dos brasileiros.

Em continuidade, o Capítulo II, *Democracia em Debate: Uma Exploração do Cenário Político do Brasil*, de Liliane Lencina dos Santos e Ivann Carlos Lago,

mergulha nas complexidades da democracia brasileira, examinando as transformações e desafios recentes que têm moldado o cenário político do país. O capítulo enfatiza as tensões entre as formas representativa e substantiva da democracia, oferecendo uma reflexão crítica sobre as nuances que definem a prática democrática no Brasil contemporâneo.

O Capítulo III, *O Alinhamento da Teologia da Prosperidade com o Neoconservadorismo Brasileiro*, de Gládis Gresele Koscrevic e Ivann Carlos Lago, analisa a interseção entre a Teologia da Prosperidade e o neoconservadorismo no Brasil. Os autores investigam como essas ideologias se alinham e influenciam mutuamente, impactando profundamente a política e a sociedade brasileira atual, revelando as interconexões entre religião e política em um contexto de crescente conservadorismo.

Prosseguindo, o Capítulo IV, *Inclusão e Cidadania na Educação Brasileira: Uma Análise das Fronteiras do Currículo Universitário e das Políticas Públicas*, de Eloa Carlos Borges Antunes, Marjorie Bier Krinski Corrêa e Ivann Carlos Lago, foca na educação brasileira, examinando as políticas públicas voltadas à inclusão e à promoção da cidadania dentro do currículo universitário. Este capítulo oferece uma análise crítica das barreiras e oportunidades existentes para construir uma educação verdadeiramente inclusiva, que atenda às necessidades de todos os cidadãos.

Ainda na primeira parte, o Capítulo V, *Corrupção e Desenvolvimento Socioeconômico: Um Estudo Comparativo com Ênfase na Influência Cultural*, escrito por Sara Almeida e Taís Regina Costa, aborda a complexa relação entre corrupção e desenvolvimento socioeconômico. As autoras exploram como as influências culturais podem perpetuar práticas corruptas e analisar os impactos disso no desenvolvimento do Brasil, propondo reflexões sobre possíveis caminhos para romper esse ciclo vicioso.

A segunda parte do livro, denominada "Um Olhar Empírico", inicia-se com o Capítulo X, *Intercâmbio Educacional e Cultural na Fronteira: Uma Análise do PEIF na Faixa entre Brasil e Argentina*, de Deise Anelise Froelich, Marjorie Bier Krinski Corrêa, Ailton Adelar Mueller e Ivann Carlos Lago. Este capítulo oferece uma análise detalhada do Programa de Educação Integral na Fronteira (PEIF), destacando suas contribuições significativas para o intercâmbio educacional e cultural entre Brasil e Argentina, evidenciando os desafios e as conquistas na promoção de uma educação intercultural na fronteira.

No Capítulo XI, *O Envelhecimento Populacional e Políticas Públicas e Setoriais de Saúde: Integrando Soluções na Agenda Pública*, Andressa Rodrigues Pagno, Mateus Gamarra Schwieder, Aline Pinto da Silva, Keli Jaqueline Staudt e Lara Denise Endruweit Battisti discutem o impacto crescente do envelhecimento populacional nas políticas públicas e setoriais de saúde no Brasil. O capítulo propõe soluções integradas para enfrentar os desafios desta nova realidade demográfica, oferecendo uma visão crítica sobre as estratégias necessárias para garantir o bem-estar de uma população envelhecida.

O Capítulo XII, *Análise dos Dispositivos de Saúde Mental na Região Missioneira do Rio Grande do Sul*, de Scheila Adriani Richter e Edemar Rotta, explora os dispositivos de saúde mental na região missioneira do Rio Grande do Sul. Os autores destacam os desafios enfrentados e as estratégias adotadas para melhorar o atendimento à saúde mental, oferecendo um olhar empírico sobre as condições e as políticas de saúde mental em uma região historicamente significativa do Brasil.

Dando continuidade à apresentação dos capítulos que compõem a segunda parte deste livro, temos o Capítulo XIII, intitulado *Redes de Turismo Rural e Gastronômico e o Desenvolvimento Regional*. Este capítulo foi escrito por Sendi Lauer, Dioneia Dalcin e Carlos Eduardo Ruschel Anes e aborda as complexas dinâmicas do turismo rural e gastronômico como ferramentas para o desenvolvimento regional. Os autores analisam como essas redes podem impulsionar o crescimento econômico e cultural de comunidades rurais, promovendo a valorização das tradições locais e a geração de emprego e renda. O capítulo destaca a importância de políticas públicas que apoiem e incentivem essas redes, contribuindo para um desenvolvimento regional sustentável e inclusivo.

No Capítulo XIV, intitulado *Desafios e Perspectivas das Redes de Proteção à Criança e ao Adolescente*, Adriana Jéssica Quevedo de Mattos, Marjorie Bier Krinski Corrêa e Ivann Carlos Lago exploram as complexidades das redes de proteção voltadas para a criança e o adolescente no Brasil. Os autores discutem os principais desafios enfrentados por essas redes, especialmente em contextos de vulnerabilidade social, destacando a importância de políticas públicas eficazes e de uma atuação integrada entre diferentes setores da sociedade para garantir os direitos e a proteção desses grupos. O capítulo propõe reflexões sobre as estratégias que podem fortalecer essas redes e ampliar sua eficácia na promoção dos direitos da infância e adolescência.

Avançando para o Capítulo XV, tem-se o artigo *Educação Inclusiva e Desenvolvimento Humano: A Importância da Participação Comunitária nas Escolas Rurais*. Rafaéla Pavéglio Gomes e Marjorie Bier Krinski Corrêa oferecem uma análise sobre a relevância da educação inclusiva no contexto das escolas rurais. As autoras discutem como a participação comunitária é fundamental para o desenvolvimento humano nessas regiões, destacando as especificidades e os desafios enfrentados por essas comunidades na busca por uma educação que seja realmente inclusiva e promotora de equidade. O capítulo traz reflexões sobre as políticas educacionais e as práticas pedagógicas que podem contribuir para a inclusão e o desenvolvimento integral dos estudantes nas áreas rurais.

No Capítulo XVI, o artigo *Atuação do Estado nos Eventos Climáticos: Porto Alegre na Enchente de 2024*, de Rafael Rodrigo Wolfart Treib e Ivann Carlos Lago analisa criticamente a atuação do Estado frente a desastres climáticos, com foco na enchente que assolou Porto Alegre em 2024. O capítulo examina as políticas de gestão de crises e de resposta a emergências, avaliando a eficácia das ações governamentais e a preparação das instituições públicas para lidar com eventos climáticos extremos. Os autores discutem as implicações dessas políticas para o desenvolvimento urbano sustentável e para a proteção das populações mais vulneráveis, destacando a necessidade de um planejamento mais eficaz e integrado para enfrentar futuros desafios climáticos.

Por fim, o Capítulo XVII, *As Políticas Públicas Tributárias Introduzidas pela Reforma Tributária e as Normas Tributárias Indutoras como Alternativas ao Desenvolvimento na Reconstrução do RS*, de Ivann Carlos Lago e Rodrigo Severo, encerra a segunda parte do livro com uma discussão sobre o impacto das políticas tributárias introduzidas pela recente reforma no Rio Grande do Sul. Os autores examinam as normas tributárias indutoras como alternativas para promover o desenvolvimento econômico e social do estado, especialmente em um contexto de reconstrução pós-crise.

Este livro é finalizado com o desejo de que cada capítulo provoque reflexões profundas e fundamentadas sobre as intrincadas interações entre cultura, política e

desenvolvimento. Almeja-se que o conteúdo aqui apresentado não apenas enriqueça o debate acadêmico, mas também sirva como um recurso importante para a compreensão das dinâmicas sociopolíticas que moldam a realidade contemporânea.

Espera-se que os leitores encontrem neste livro uma fonte rica de conhecimento e reflexão, e que as discussões nele contidas possam estimular novas pesquisas, práticas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano, social e econômico. O objetivo maior é que a obra contribua para a formação de uma sociedade mais crítica e consciente, capaz de enfrentar os desafios do presente com base em um entendimento sólido e interdisciplinar.

Que esta publicação, portanto, seja um estímulo ao aprendizado contínuo e ao engajamento na construção de um futuro mais justo e inclusivo. Boa leitura.

PRIMEIRA PARTE

# ENSAIOS TEÓRICOS

## CAPÍTULO I

# UM POUCO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA: GÊNESE E HISTÓRIA

**Autores:**

**ILIONEI MANFROI**

Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus de Cerro Largo, RS  
ilionei@hotmail.com

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
ivann@uffs.edu.br

# UM POUCO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA: GÊNESE E HISTÓRIA

Ilionei Manfro  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** O artigo examina a formação da cultura política no Brasil ao longo de aproximadamente 200 anos e destaca eventos históricos que moldaram o comportamento e as atitudes políticas do povo brasileiro. A análise inicia no período colonial do Brasil, passa pela independência, que foi diferente dos demais países latino-americanos. Enquanto a independência da maioria dos demais países foi consequência de movimento popular, a do Brasil foi resultado de um acordo entre a Coroa portuguesa e seus representantes na colônia, com pouca ou nenhuma participação popular. O Brasil optou pela Monarquia Imperial, que é o modelo português, e manteve um forte centralismo de poder, com pouca autonomia das províncias e sem participação do povo nas decisões políticas. A transição para a República Federativa em 1889 optou por um modelo inverso ao dos EUA e manteve a centralização do poder, a baixa autonomia dos estados e participação popular limitada nas decisões políticas. Trata também da evolução da democracia representativa no Brasil, conforme definida pela Constituição de 1988, que permite tanto a participação indireta por meio de representantes eleitos quanto a participação direta por plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Por fim, trata da relação entre participação popular e centralização do poder com a confiança ou desconfiança nas instituições democráticas e seus níveis de transparência e democracia.

**Palavras chave:** Centralismo. Repressão. Democracia representativa. Democracia substantiva.

## INTRODUÇÃO

Conhecer detalhes sobre a cultura política do povo que faz parte de uma nação é fundamental para entender o passado, viver o presente e planejar o futuro. Saber como a população se comporta frente a acontecimentos das mais variadas espécies pode contribuir para o desenvolvimento de qualquer nação. Para Landes, em um capítulo da obra de Harrison e Huntington (2002, p. 39), “quase toda a diferença está na cultura”. De acordo com todo o contexto da obra organizada por Harrison e Huntington (2002), são cada vez mais fortes as teorias

no sentido de que os valores culturais de cada país são determinantes para apontar a superioridade ou inferioridade de um povo em relação a outro. Os rumos políticos, econômicos e sociais de cada nação dependem muito da cultura de seu povo.

Para entender um pouco mais sobre a cultura política brasileira, faz-se um apanhado histórico de cerca de 200 (duzentos) anos. No período estudado ocorreram alguns fatos, elementos ou eventos históricos que contribuíram para a formação da cultura política brasileira. Foi dividido o estudo em três partes, que versam, respectivamente, sobre a independência e a opção pela Monarquia Imperial, sobre a proclamação da república Federativa do Brasil a partir de um Estado central e sobre a representação política.

O trabalho tem por objetivos aprofundar o conhecimento histórico acerca da cultura política do povo brasileiro e apontar fatores que contribuíram para sua formação. Esse estudo se justifica pela importância da cultura de cada povo e da interferência que pode ter no êxito ou não de políticas públicas implementadas pelo Estado. Conhecer ou não a cultura política pode fazer a diferença na implementação de políticas públicas de qualidade, que proporcionem qualidade de vida e bem estar para todos os cidadãos brasileiros.

Todas as informações apresentadas originaram de pesquisa bibliográfica e documental realizada a partir de documentos históricos e material acadêmico, sobretudo, os que fazem parte do Componente Curricular (CCr) Cultura, Política e Desenvolvimento, do Programa de Pós-graduação Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP), do Campus de Cerro Largo, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A partir das informações históricas é feito um estudo hermenêutico de enfoque qualitativo para apontar a inter-relação entre os fatos ocorridos ao longo da história e a cultura política brasileira.

## **A INDEPENDÊNCIA DO BRASIL E A OPÇÃO PELA MONARQUIA IMPERIAL**

Geralmente, os países conquistam a independência a partir da vontade e por iniciativa de seu povo e ou de seus governantes. Muitas vezes ocorrem manifestações do povo para pressionar o governo ou políticos locais a lutar pela liberdade do país. Normalmente ocorrem conflitos e até mesmo guerras e quando a colônia vence o colonizador é expulso e a independência é declarada.

No Brasil, no entanto, não foi assim que aconteceu. A independência foi um acordo entre a Coroa portuguesa e os portugueses (descendentes da família Real portuguesa) que governavam a Colônia. Surgiu por causa de desentendimentos que estavam ocorrendo entre os portugueses da Metrópole e os da Colônia, que em troca da independência assumiu uma dívida que Portugal tinha com a Inglaterra.

Não houve participação do povo na negociação ou mesmo no ato de independência. É possível visualizar no próprio quadro pintado que representa a independência, que o povo aparece às margens, cada pessoa cuidando de sua rotina diária. Aqueles que passavam pelo local nem se quer sabiam o que estava acontecendo de fato, ficaram sabendo da independência mais tarde, pela imprensa escrita, que era o principal meio jornalístico existente e o mais utilizado para difundir as questões políticas.

Todos os países latino-americanos que se tornaram independentes nas duas décadas anteriores ao Brasil optaram pela forma de governo republicana. Já o Brasil, por decisão unicamente da cúpula política, que era formada por portugueses, optou pela Monarquia Imperialista. Quanto a isso, também não teve manifestação do povo ou consulta ao povo. Não houve qualquer espécie de reunião, discussão ou debate que permitisse ao povo manifestar sua preferência entre Monarquia ou República. Como Portugal era uma Monarquia e o Brasil seguiu, automaticamente, o mesmo caminho, sem se quer cogitar outra possibilidade.

Tanto no que tange a independência quanto a opção pela Monarquia, nem o povo, nem mesmo as províncias se uniram ou fizeram qualquer tipo de manifestação em prol ou contra cada fato. Pelo contrário, após a independência, que foi, nada mais de que um acordo entre portugueses, o poder dos Estados (províncias) foi diminuído para manter a unidade da Monarquia. Desde a independência, o poder era centralizado e emanado de dentro para fora, fato que tirava parte da autonomia das províncias. Após a Constituição de 1824 a centralização do poder aumentou ainda mais, deixando as províncias quase sem nenhuma autonomia.

O povo sempre foi colocado na condição de expectador das decisões políticas tomadas pelos governantes e a ideia destes era que assim continuasse. Ainda assim, durante o período imperial a participação popular nos assuntos políticos e nas tomadas de decisão teve altos e baixos, de certa forma, evoluiu, mas sempre influenciada pelas elites dominantes, inclusive com participação efetiva da maçonaria e outras organizações.

A participação popular na colônia brasileira era bem menos intensa que nas vizinhas colônias espanholas da América Latina. Algumas revoltas populares que ocorreram no período foram por causa de ações mal sucedidas do governo imperial (reativas) e não como pressão para que algo fosse feito (proativas). Ainda assim, ocorreram diversas rebeliões e revoltas das mais variadas categorias contra desmandos e arbitrariedades do governo central. Destaque-se que, apesar de existirem algumas em outros tempos, as principais revoltas ocorreram durante as Regências, momento em que as províncias foram fortalecidas e, como estavam descontentes com o poder central desde a independência, aproveitaram para lutar por seus ideais. Dentre as principais revoltas podem ser citadas:

**Confederação do Equador (1824):** Revolução que começou em Pernambuco e logo teve a adesão de outras províncias nordestinas contra o autoritarismo de D. Pedro I, que não acatou a assembleia constituinte e outorgou a Constituição de 1824 para aumentar seu poder. Os revoltosos, que defendiam o regime republicano, foram derrotados pelas forças imperiais e seus líderes foram mortos, dentre eles o principal, Frei Caneca.

**Cabanagem (1835/1840):** Foi um grande movimento popular em que índios, caboclos e negros, todos de baixa renda, ocuparam o governo da província de Grão-Pará, território do atual estado do Pará. Dentre os motivos da revolta estão a grande miséria em que viviam as populações ribeirinhas e a falta de relevância política da província depois da independência do Brasil (MULTIRIO, 2022).

**Farroupilha (1835/1845):** Trata-se da mais longa de todas as revoluções ocorridas no período imperial. Inspirada no exemplo da província da Cisplatina, pretendia a separação da então província de São Pedro, atual estado do Rio Grande do Sul, do restante do Brasil.

A independência da província chegou a ser declarada em 1936, contudo, depois de quase 10 (dez) anos de guerra e muitas mortes, foi assinado acordo que pôs fim ao conflito e reanexou o território gaúcho ao Império brasileiro (MULTIRIO, 2022).

Malês (escravos 1835): Foi uma luta pelos ideais liberais que ocorreu na Bahia influenciada pela invasão holandesa e o pensamento europeu.

Sabinada (1837/1838): ocorreu em consequência de outros diversos conflitos existentes na Bahia contra a centralização do poder pela Monarquia. Foi composta pela classe média urbana e defendia o federalismo republicano. Chegou a proclamar a República Baiense em 1937, mas no ano seguinte milhares dos revoltosos foram mortos em batalhas e os que sobraram foram todos presos e condenados.

Balaiada (1838/1841): foi um reflexo armado da luta pelo poder entre liberais e conservadores. Constituída por camadas populares como vaqueiros, cesteiros, pequenos proprietários, agregados e escravos libertados fez reivindicações políticas, contudo, sem propostas para a área social e econômica. Ficou um tanto isolada das revoluções liberais urbanas, mas funciona como mecanismo de pressão para que o governo central atendesse as demandas regionais.

Apesar das diversas revoltas descritas acima e de outras como a revolta do Vintém e a Revolução Praieira, que ocorreram no território brasileiro durante o Império, de maneira geral, houve pouca participação popular. Além disso a forte repressão das forças do governo central, como já ocorria antes da independência, foi outro fator que inibiu maior participação da população nos manifestos ou mesmo, outras revoltas, o que permitiu que muitos acontecimentos históricos, a exemplo da própria independência e formação do governo ocorressem ao bel prazer daqueles que estavam no poder.

## **PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1889) A PARTIR DE UM ESTADO CENTRAL E PRÉ-EXISTENTE, COM PODER E DEMAIS COMPETÊNCIAS CONCENTRADOS**

Depois de mais de 06 (seis) décadas de existência a Monarquia brasileira chegou ao fim. Após um movimento militar comandado pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, no dia 15 de novembro de 1889 o Imperador D. Pedro II foi deposto, sendo declarado o fim da Monarquia e proclamada a República Federativa do Brasil. Para compreender um pouco a formação da república federativa brasileira e como funciona faz-se necessário, inicialmente, fazer um comparativo com a formação e funcionamento da federação republicana norte americana, afim de observar diferenças e semelhanças.

Quanto à origem, a formação da federação nos Estados Unidos da América aconteceu a partir da união de vários estados soberanos que se agregaram num movimento de fora para dentro (Centrípeto). Não existia um Estado central antes disso, foram os diversos estados que formavam aquele território, que abriram mão de parte de sua soberania para criar um único estado, ao qual todos pertencem.

Já no Brasil foi o contrário. O Estado unitário se fragmentou num movimento de

dentro para fora (Centrífugo), para formar a República Federativa do Brasil.

As unidades federativas foram compostas, na sua maioria, pelas antigas províncias, que passaram a ser denominadas de Estados.

Quanto a distribuição das competências e poderes entre a União e os Estados-membros, o Brasil concentra poderes, competências e decisões na União, ou seja, tem maior grau de centralização. As Unidades Federativas possuem sim certa autonomia, contudo, bastante limitadas e condicionadas ao poder central.

Nos Estados Unidos a distribuição de poderes e competências foi feita de forma a dar mais autonomia aos Estados-membros. Essa maior autonomia dos entes federados nos Estados Unidos tem muito a ver com a formação da Federação que foi a partir destes. O modelo americano possibilita maior participação da população nas tomadas de decisão.

A centralização de poder e decisões políticas da Federação brasileira inibia ainda mais a já baixa participação do povo nas decisões. Apesar desses entraves algumas manifestações populares contribuíram para decisões importantes e históricas, dentre as quais destacam-se o movimento Diretas já com início em 1983, manifestações e sugestões em prol da Assembleia Nacional Constituinte, que foi responsável por mais 12.000 (doze mil) sugestões de Constituição propostas por meio de cartas, caravanas, telefonemas, pesquisas, reuniões e outras formas e as manifestações pró Impeachment de Fernando Collor, que levaram às ruas milhões de pessoas. Essas 03 (três), pelo que indicam os estudos, aparecem como as maiores manifestações populares, até então, ocorridas no período republicano. Num segundo plano podem ser citadas as manifestações dos anos 60, Reformas de Base x Marcha da família com Deus, pela liberdade e de 2015, a favor e contra o impeachment de Dilma Rousseff.

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988, artigo 1º § único) “Todo o poder emana do povo, **que o exerce por meio de representantes eleitos** ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A parte grifada é a expressão constitucional que prevê a Democracia Representativa, a qual, pode ser conceituada como:

...o exercício do poder político pela população eleitoral feito de maneira indireta, por intermédio de seus representantes, com mandato para atuar em seu nome e por sua autoridade, isto é, legitimados pela soberania popular. Pela impossibilidade da participação pessoal de todos que fazem parte de uma comunidade, esses elegem um grupo ou pessoa que os representem e que se juntam normalmente em instituições chamadas Parlamento, Câmara, Congresso, Assembleia ou Corte. (WIKIPÉDIA, 2022, sem paginação).

Pela Democracia Representativa os eleitores elegem seus representantes que, em tese, devem defender os interesses desses eleitores. No entanto, para alguns casos, existe a possibilidade de os eleitores agirem diretamente na tomada de decisão, que pode ser caracterizado como uma espécie de Democracia Direta, ou seja, quem decide não são os representantes, mas sim os próprios eleitores. Tal possibilidade encontra-se prevista na Constituição da República Federativa do Brasil (1988, artigo 14):

- Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
  - I - plebiscito;
  - II - referendo;
  - III - iniciativa popular.

O plebiscito é a possibilidade de os eleitores escolherem qual das alternativas deve ser adotada para determinado caso. Foi utilizado em 1963 para decidir entre Presidencialismo e Parlamentarismo e em 1993 para optar entre República ou Monarquia (forma de governo) e, novamente, entre Presidencialismo e Parlamentarismo (sistema de governo). Além dos dois realizados a nível federal, ocorreram outros plebiscitos em nível estadual para decidir questões de interesse regional ou local, como o que ocorreu no Acre para definir qual fuso horário adotar.

Já o Referendo, previsto no inciso II, possibilita que após a edição de uma norma, esta seja submetida à apreciação popular, para que os eleitores, de forma direta respondam “sim” ou “não”, para decidir se ela deve ser adotada ou não. Em 2005 ocorreu no Brasil o Referendo do Desarmamento no qual os eleitores foram às urnas e a maioria votou contra a proibição de comercialização de armas de fogo e munição.

A terceira possibilidade é a Iniciativa Popular, a qual possibilita que eleitores protocolem diretamente no Congresso Nacional Proposta ou Projeto de Lei (PL). Para isso é necessário colher assinatura de no mínimo 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos 05 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles. Dentre os PLs oriundos de iniciativa popular que viraram lei no Brasil é possível citar a Lei 8.930/ 1994 (Lei dos Crimes hediondos), que surgiu após o assassinato da atriz Daniella Perez pelo seu par romântico em uma novela, a Lei 9.840/1999 (combate à compra de votos), a Lei 11.124/2005 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e a Lei Complementar 135/2010 (a Lei da Ficha Limpa).

Outros Institutos que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, tendo por base uma perspectiva de negociação e inter-relação entre Estado e atores da chamada sociedade civil, de acordo com temáticas e problemáticas específicas, são os chamados conselhos gestores. Os conselhos possibilitam a realização de conferências para as diversas temáticas em todos os níveis de governo. Funcionam como canais de contato entre Estado e sociedade, uma espécie de democracia semidireta, e criam a possibilidade de manifestação empírica da perspectiva de democracia substantiva. Normalmente as conferências acontecem com periodicidade geralmente bianual e, no seu âmbito, são definidas as diretrizes gerais de cada área para os anos seguintes, nos moldes de um direcionamento executivo estratégico (POGREBINSCHI, 2011)

Instituições/Institutos que propiciam contatos mais permanentes entre Estado e sociedade passaram a fazer parte dos três níveis de governo do país. Como exemplo, temos ainda o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional, que estabelece a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para planejamento e qualquer alteração nos planos diretores de municípios com mais de 20 mil habitantes (AVRITZER e VAZ, 2008). No entanto, os modelos com participação direta ou semidireta da população nas tomadas de decisões esbarram em um problema: Pouca participação popular.

Diante da pouca participação na democracia direta e semidireta, prevalece a democracia representativa. E Miguel (2005), afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto gigantesco de problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos:

-  Em primeiro lugar, a **separação entre governantes e governados**, ou o fato de que decisões políticas são tomadas, de fato, por um pequeno grupo e não pela maioria dos que serão submetidos a elas;
-  Em segundo lugar, a **formação de uma elite política distanciada da massa da população**, como consequência da especialização funcional. O grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder;
-  E em terceiro lugar, a **ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes**.

Segundo o autor, “A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: accountability” (MIGUEL, 2005, p. 27). A responsabilidade e a prestação de contas dos atos praticados pelos representantes políticos resolveriam as três questões levantadas.

Mas, o mesmo autor questiona que apesar de nos últimos trinta e poucos anos a democracia representativa ter vivido um rápido processo de expansão e abrangência, um movimento de cunho contraditório também teria se acentuado diametralmente. Este movimento refere-se à deterioração da adesão popular às instituições representativas por causa da diminuição das esperanças depositadas na accountability. A capacidade de supervisão dos eleitores sobre os eleitos seria deveras reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda. Miguel (2005), e outros autores contemporâneos apontam que no caso do Brasil a adesão e a desconfiança em relação às instituições democráticas, em especial à representação política, são o foco gerador do aumento dos índices de abstenção eleitoral.

A origem dessa crise na representação Política não está numa hipotética alienação por parte dos cidadãos acerca da participação nas questões políticas de uma forma geral, mas sim na incapacidade das instituições de responder aos anseios dos cidadãos. Em vez de atender esses anseios privilegiam interesses específicos e minam as possibilidades de influência de tais cidadãos nos assuntos e tomadas de decisões vinculatórias.

Segundo Avritzer (2002), são plenamente considerados o processo deliberativo dentro do parlamento e o papel dos representantes políticos. Porém, a ação destes representantes, quando empreendida sem levar em consideração discussões e os debates originários das esferas públicas (em relação às várias temáticas da vida social), incorreriam naquilo que se convencionou chamar de gap de legitimidade.

Fato é que o sistema representativo já não responde aos anseios da sociedade, e a democracia direta parece inviável. Um caminho alternativo seria o fortalecimento de modelos de democracia participativa ou substantiva, com características de semidireta, contudo, como já abordado no decorrer do texto,

esbarra na falta de participação popular.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível perceber que o Brasil até possui certa estrutura capaz possibilitar uma Cultura política de participação, mas na prática, o comportamento da população transita entre cultura de súdito e cultura paroquial. Ou seja, a cultura política da população brasileira não é proativa, mas sim reativa. Enquanto não existem grandes problemas o povo não se envolve (deixa para os representantes). Para se revoltar precisa de razões mais fortes, precisa ser incentivado ou, de certa forma, até mesmo influenciado.

É provável que essa cultura menos ativa da população seja consequência dos 03 fatores apontados ao longo do texto, que, intencionalmente ou não, inibiram e ou ainda inibem a participação ativa da população nas decisões políticas. Ou ainda, de fatos anteriores à independência, como a forte repressão de Portugal às eventuais revoltas que ocorriam na Colônia.

Quanto aos governantes, o que se percebe é que, indistintamente, querem se apropriar do Estado e utilizar suas benesses em prol de si próprio, de seus familiares e de seus apoiadores. Sentem-se donos da máquina pública e não incentivam a participação popular nas decisões, pois quanto menos participação do povo mais fácil de governar de acordo com seus interesses.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Livio Osvaldo et. al. Metodologia e epistemologia: um olhar reflexivo e analítico sobre procedimentos de pesquisa - Cruz Alta: Ilustração, 2021.

ARENHART, Livio Osvaldo et. al. Abordagens teórico-metodológicas de pesquisa: de Jürgen Habermas a Edgar Morin. In: Escrita e pesquisa em educação nas ciências interlocuções de conhecimentos do pós-doutorado. Cruz Alta, 2021.

AVRITZER, Leonardo; VAZ, Zeferina. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS\*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas%20dcadas.pdf>. Acesso em: 10 Nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2022. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Democracia\\_representativa&oldid=63829539](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Democracia_representativa&oldid=63829539) Acesso em: 04 Nov. 2022.

HARRISON, Lawrence E; HUNTINGTON, Samuel P. A CULTURA IMPORTA: OS VALORES QUE DEFINEM O PROGRESSO HUMANO. Tradução de Berilo Vargas – Rio de Janeiro. Record, 2002.

LANDES, David, Quase toda a diferença está na Cultura. In: A CULTURA IMPORTA: OS VALORES QUE DEFINEM O PROGRESSO HUMANO. Tradução de Berilo Vargas – Rio de Janeiro. Record, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia e a crise da representação política: a accountability e seus impasses. Disponível em: esbarra na falta de participação popular.. Acesso em: 10 Nov. 2022.

MULTIRIO, Empresa Municipal de Múltiplos Ltda. AS REVOLTAS DO PERÍODO REGENCIAL. Disponível em: esbarra na falta de participação popular.. Acesso em: 10 Nov. 2022.

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Disponível em: esbarra na falta de participação popular.. Acesso em: 10 Nov. 2022.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. Disponível em: esbarra na falta de participação popular.. Acesso em: 04 Nov. 2022.

SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar: ensaios selecionados / Roberto Schwarz. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014.

## CAPÍTULO II

# DEMOCRACIA EM DEBATE: UMA EXPLORAÇÃO DO CENÁRIO POLÍTICO DO BRASIL

Autores:

**LILIANE LENCINA DOS SANTOS**

Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,

Campus Cerro Largo, RS.

Bolsista CNPq na modalidade GD.

[liliane.santos@estudante.uffs.edu.br](mailto:liliane.santos@estudante.uffs.edu.br)

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de

Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,

Campus Cerro Largo, RS.

[ivann@uffs.edu.br](mailto:ivann@uffs.edu.br)

# DEMOCRACIA EM DEBATE: UMA EXPLORAÇÃO DO CENÁRIO POLÍTICO DO BRASIL

Liliane Lencina dos Santos  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** A democracia brasileira, desde o término da ditadura militar em 1985, tem sido um processo contínuo de evolução, marcado por avanços consideráveis, mas também por desafios persistentes. Este artigo tem como propósito analisar o cenário político do Brasil, explorando os principais debates que moldam a prática democrática no país, com o intuito de promover uma reflexão sobre o panorama político atual. Para alcançar esse objetivo, será realizado um estudo centrado na revisão da literatura sobre democracia no Brasil, utilizando obras de autores conceituados como Robert Dahl, Guillermo O'Donnell, Yascha Mounk e Leonardo Avritzer, entre outros. O artigo está estruturado em dois momentos: o primeiro capítulo dedicado à conceituação dos aspectos fundamentais da democracia, com ênfase no modelo brasileiro, enquanto o segundo capítulo oferece reflexões sobre a democracia brasileira, especialmente no contexto atual, seguido das considerações finais. A Constituição Brasileira fundamenta o estado democrático de direito em princípios como a soberania popular, a separação dos poderes e as garantias individuais, além de estabelecer mecanismos de democracia representativa e participativa, como eleições e formas de participação popular. O desenvolvimento das instituições políticas, do sistema eleitoral e dos partidos no Brasil tem promovido a cidadania política, porém sem necessariamente ampliar a cidadania social. As elites econômicas detêm uma parcela significativa do poder, enquanto a população enfrenta desigualdades socioeconômicas consideráveis. É crucial um esforço conjunto de todos os segmentos da sociedade para fortalecer as instituições democráticas, combater a corrupção e promover a inclusão social e política.

**Palavras chave:** Democracia. Democracia no Brasil. Política.

## INTRODUÇÃO

Este estudo realiza uma reflexão sobre o atual cenário democrático do Brasil, explorando o conceito de democracia, especialmente os aspectos e particularidades do sistema democrático brasileiro. Além disso, utiliza dados empíricos para fomentar uma reflexão sobre a percepção da sociedade em

relação à democracia no país.

Segundo Robert Dahl, a maioria dos regimes reivindica ser uma forma de "democracia", enquanto aqueles que não o fazem argumentam que seu modelo de governo não democrático é um estágio essencial rumo à democracia plena. Até mesmo os ditadores contemporâneos parecem considerar que uma pequena dose da retórica democrática é um ingrediente indispensável para sua legitimidade (Dahl, 2012, p. 2). Para Yascha Mounk (2019) a democracia "é um conjunto de instituições eleitorais com poder de lei que traduz as opiniões do povo em políticas públicas" (Mounk, 2019).

O objetivo desta pesquisa é promover uma reflexão sobre o atual panorama político. Através dessa análise, busca-se promover uma reflexão sobre o desenvolvimento e a evolução da democracia brasileira ao longo do tempo, visando uma compreensão mais ampla dos fatores que impactam a sua efetividade e legitimidade.

O problema de pesquisa subjacente é: Quais são os principais debates, desafios e tendências que influenciam o cenário político atual do Brasil e moldam a prática democrática no país? Este questionamento serve como guia para investigar os elementos essenciais que estão influenciando o atual contexto político brasileiro e para refletir como esses elementos estão afetando a saúde e a vitalidade da democracia no país.

A metodologia inclui a revisão e a síntese de textos acadêmicos, artigos e livros relevantes. Será uma pesquisa bibliográfica que fará uso da análise documental. Para Poupart et al (2014) a nossa capacidade de memória é limitada e não conseguimos memorizar tudo. A memória pode também alterar lembranças, deformar acontecimentos ou alterar lembranças. Por esse motivo é que alguns tipos de documentos escritos são fontes extremamente valiosas para os pesquisadores das ciências sociais. No plano metodológico a análise documental traz vantagens significativas. Pois trata-se de método de coleta de dados que elimina, ao menos em partes, "a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou interação do pesquisador" (Poupart et al, 2014, p .295).

O artigo está organizado em dois momentos distintos: o primeiro capítulo dedica-se a conceituar os aspectos fundamentais da democracia, com ênfase no modelo brasileiro, enquanto o segundo capítulo oferece reflexões sobre a democracia brasileira, especialmente no contexto atual, seguido por considerações finais.

O contexto político atual do Brasil, marcado por uma série de transformações e desafios, surge a necessidade premente de compreender os principais debates, desafios e tendências que delineiam a prática democrática no país. Por meio de uma análise fundamentada em dados concretos e na reflexão crítica sobre o pensamento de especialistas no assunto, este trabalho visa fornecer uma visão atual do panorama político do país, contribuindo para um debate informado e construtivo sobre os rumos da democracia no Brasil.

## **SOBRE DEMOCRACIA**

A democracia, no contexto brasileiro, é um processo contínuo de construção e aperfeiçoamento que demanda o envolvimento ativo e consciente de todos os setores da sociedade na defesa dos valores democráticos e na promoção do

bem-estar coletivo. A democracia é marcada por avanços significativos desde o fim da ditadura militar, em 1985, mas também por desafios persistentes que ameaçam sua eficácia e legitimidade.

Este texto explora o conceito e as nuances da democracia. Inicialmente, é crucial compreender o significado fundamental da democracia, seu funcionamento e suas diversas manifestações. Ao analisar o modelo democrático brasileiro, é importante examinar suas características distintivas, como a representação política, os mecanismos de participação cidadã e os princípios constitucionais que regem o sistema.

Na Constituição Brasileira, o estado democrático é consagrado como um dos princípios fundamentais do país. Esse princípio é expresso em diversos dispositivos constitucionais que garantem a soberania popular, a separação dos poderes, a igualdade perante a lei e os direitos individuais e coletivos. O texto constitucional estabelece os fundamentos da democracia representativa, mediante a eleição de representantes políticos em todos os níveis de governo, bem como da democracia participativa, por meio de mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Além disso, a Constituição assegura a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, o direito à manifestação e a proteção dos direitos humanos como elementos essenciais para a consolidação do Estado democrático de direito no Brasil. Por meio dessas disposições constitucionais, busca-se garantir a promoção da justiça social, o respeito à diversidade, a defesa da dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade mais igualitária e participativa. O Art. 1º determina que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I a soberania;
- II a cidadania;
- III a dignidade da pessoa humana;
- IV os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
- V o pluralismo político.
- Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988).

Robert Dahl oferece uma definição ampla e abrangente de democracia, que difere de concepções mais restritas e idealizadas. Segundo Dahl, a democracia pode ser conceituada com base em cinco critérios essenciais: participação efetiva: Os cidadãos devem ter a oportunidade plena de participação ativa no processo político, seja por meio do voto, do envolvimento em partidos políticos ou de outras formas de engajamento político. É essencial garantir a igualdade de direitos de voto, assegurando que todos os cidadãos tenham acesso equitativo às urnas, sem discriminação por raça, gênero, classe social ou outras características. Além disso, é fundamental que todos os cidadãos tenham o direito de se candidatar a cargos políticos sem enfrentar restrições arbitrárias ou discriminatórias. A liberdade de expressão deve ser protegida integralmente, permitindo aos cidadãos expressar suas opiniões, críticas e demandas políticas sem receio de retaliação ou censura por parte do governo ou de outros agentes políticos. Por fim, é crucial que os cidadãos tenham acesso diversificado a fontes de informação e análise sobre questões políticas, capacitando-os a tomar

decisões informadas no âmbito político (Dahl, 2001).

Esses critérios, segundo Dahl, formam o que ele chama de "poliarquia", um tipo específico de regime democrático que enfatiza não apenas a realização de eleições, mas também a existência de uma série de instituições e práticas que garantem a participação, a contestação e a responsividade do governo aos cidadãos. Para Dahl (2001) a

poliarquia deriva de palavras gregas que significam "muitos" e "governo"; assim, "o governo de muitos" se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. Embora a expressão seja usada raramente, em 1953 um colega e eu a introduzimos, por ser uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna (Dahl, 2001, p.104).

Dahl também destaca que a democracia é um meio eficaz para resolver pacificamente os conflitos e divergências na sociedade, permitindo que diferentes grupos e interesses compitam de forma justa e sem violência pelo poder político. Além disso, ele argumenta que a democracia pode levar a melhores resultados de política pública, uma vez que as decisões são tomadas com base no debate aberto e na consideração dos interesses de diferentes partes interessadas. E destaca dez vantagens em relação a qualquer outra alternativa viável, que são elas: "1) Evita a tirania; 2) Direitos essenciais; 3) Liberdade geral; 4) Autodeterminação; 5) Autonomia moral; 6) Desenvolvimento humano; 7) Proteção dos interesses pessoais essenciais; 8) Igualdade política". Além disso, as democracias contemporâneas mostram: 9) A busca pela paz, 10) e a prosperidade (Dahl, 2001, p. 57-59).

Para O'Donnell o conceito enfatiza que uma democracia plena não se limita apenas à realização de eleições, mas também requer o respeito pelos direitos fundamentais, a separação de poderes e a existência de mecanismos de controle e responsabilização do governo. Essa abordagem tem sido fundamental para compreender as características e os desafios das democracias na América Latina e em outras partes do mundo.

Para o cientista político argentino a democracia é mais do que apenas a realização de eleições, argumentando que a qualidade da democracia depende da existência de instituições e práticas que garantam a participação efetiva dos cidadãos, a proteção dos direitos individuais e a *accountability* das autoridades governamentais.

Além disso, O'Donnell enfatiza que a democracia não pode ser vista apenas como um sistema político, mas também como um ideal ético e moral que busca promover a dignidade humana, a justiça social e a igualdade de oportunidades. Ele argumenta que a democracia verdadeira só pode ser alcançada quando todos os membros da sociedade têm voz e são capazes de participar igualmente das decisões que afetam suas vidas. Enfatiza que

que há uma ligação estreita entre democracia e certos aspectos da igualdade entre indivíduos que são postulados não apenas como indivíduos, mas como pessoas legais, e conseqüentemente como cidadãos isto é, como portadores de direitos e obrigações que derivam de seu pertencimento a uma comunidade política e de lhes ser atribuído certo grau de autonomia pessoal e, conseqüentemente, de responsabilidade por suas ações. Sejam quais forem as definições de democracia, desde Atenas até hoje, esse é um cerne histórico comum (O'Donnell, 1998, p. 39).

Guillermo O'Donnell introduz o conceito de "democracia delegativa" para descrever certas características dos regimes políticos na América Latina, incluindo o Brasil. Embora esses países tenham sistemas políticos formais que realizam eleições regulares e livres, muitas vezes eles apresentam uma concentração excessiva de poder nas mãos do presidente ou líder eleito, em detrimento da separação de poderes e da accountability institucional. Pois a

democracia delegativa representa para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (accountability) horizontalmente. Ela também tem a aparente vantagem de permitir uma elaboração rápida de políticas, mas à custa de uma alta probabilidade de erros grosseiros, de implementação incerta, e de uma altíssima concentração da responsabilidade pelos resultados no presidente. Não é de surpreender que esses presidentes sofram vertiginosas variações em sua popularidade: hoje são aclamados como salvadores providenciais, amanhã são amaldiçoados como só acontece aos deuses caídos (O'Donnell, 1991, p. 33).

A democracia delegativa no Brasil surge de uma combinação de fatores estruturais e institucionais que favorecem a concentração de poder nas mãos do presidente, em detrimento dos princípios democráticos de separação de poderes. Isso pode resultar em governos que exercem um controle excessivo sobre a sociedade e limitam a capacidade dos cidadãos de influenciar as decisões políticas que afetam suas vidas. Para O'Donnell (1991)

o presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um movimento, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados (O'Donnell, 1991, p. 30).

Silva (1995) explora a relação entre delegação e representação na teoria democrática, especialmente no contexto das chamadas democracias delegativas. Argumenta que, apesar de diferentes, esses conceitos não são mutuamente exclusivos, mas sim complementares, e que a distinção entre democracia representativa e delegativa é mais uma questão de ênfase do que de substância. Visto que,

nas democracias delegativas o momento eleitoral — que consiste no ato de delegação de poderes — tende a aparecer como a condição necessária e suficiente de constituição de um governo democrático, enquanto nas chamadas democracias representativas consolidadas as garantias da efetividade de um governo democrático apenas se iniciam sem, no entanto, reduzirem-se às eleições (Silva, 1995, p. 176).

Na democracia representativa, a delegação de poderes ocorre principalmente por meio de eleições, e os representantes são autorizados a falar e decidir em nome da coletividade que os elegeu. Por outro lado, na democracia delegativa, o momento eleitoral é visto como a condição necessária e suficiente para a constituição de um governo democrático, e as garantias de efetividade democrática são geralmente associadas apenas às eleições (Silva, 1995).

O autor também discute a importância das instituições na democracia representativa e delegativa, argumentando que, embora sejam fundamentais, elas não determinam exaustivamente o comportamento dos agentes políticos. Em democracias delegativas, as instituições podem não ser pontos decisivos nos fluxos de influência e tomada de decisão pública, o que destaca a necessidade de considerar também as práticas dos atores políticos. Dessa forma, a

temos uma situação que classifico de impasses da democracia no Brasil. Por impasse, entendo uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país. Se, de um lado, todos os indicadores da prática democrática são positivos, de outro parece existir um incômodo em relação à democracia, que não chega a ser um mal-estar e está relacionado a diversos indicadores: aumento das expectativas da população em relação ao governo que não se traduziram em melhor performance ou em piora de indicadores da mídia em relação ao governo, como ocorre em todas as democracias do mundo (Avritzer, 2016).

Esse impasse é centrado em cinco elementos: os limites do presidencialismo de coalizão, que levam à deslegitimação das alianças políticas; os limites da participação popular na política, que não alteram a relação com a representação; os paradoxos do combate à corrupção, que revelam elementos dramáticos da privatização do setor público; as consequências da perda de status das camadas médias, que se aproximam das camadas populares devido à queda da desigualdade; e o novo papel do Poder Judiciário na política (Avritzer, 2016).

O "presidencialismo de coalizão", conceituado por Sérgio Abranches em 1988, é o sistema político predominante no Brasil. Nele, o presidente é eleito com mais votos do que seu partido recebe nas eleições legislativas, o que gera a necessidade de formar alianças políticas para garantir maioria no Congresso. Para assegurar governabilidade e aprovar suas propostas legislativas, o presidente precisa negociar amplamente com outros partidos, oferecendo recursos públicos do orçamento federal ou cargos nos ministérios como contrapartida. Esse processo de negociação é essencial para viabilizar a capacidade de ação do governo, porém, pode gerar críticas relacionadas à distribuição de recursos e à transparência das negociações políticas. Mas

a relação entre presidencialismo de coalizão e governabilidade não é estável, e o que vem ocorrendo nos últimos cinco anos é uma deterioração na qual os problemas de legitimidade em relação aos acordos para a formação de maiorias no Congresso superam os elementos positivos de produção de capacidade de decisão (Avritzer, 2016).

Leonardo Avritzer, por sua vez, identifica impasses na democracia brasileira, como os limites do presidencialismo de coalizão e a fragilidade das instituições. Ele destaca a necessidade de reformas para fortalecer a transparência e a representatividade democrática. Essas diferentes perspectivas destacam a complexidade da democracia brasileira e a importância de fortalecer suas instituições e práticas para enfrentar os desafios contemporâneos.

No Brasil, o processo de desenvolvimento e formação das instituições políticas, do sistema eleitoral, dos partidos políticos, do parlamento engendrou o aumento da cidadania política. No entanto, "os avanços na direção de uma democracia plena não significaram, porém, uma ampliação de cidadania social. As elites são ricas, mas a população é pobre" (Baquero; Ranincheski; Castro, 2018, p. 92).

Com base na compreensão conceitual da democracia e suas complexidades,

especialmente no contexto brasileiro, será apresentada uma análise do atual panorama democrático do país. Essa análise será embasada nos conceitos dos autores fundamentais abordados até aqui, bem como nos relatórios do Latinobarômetro, que oferecem uma visão abrangente da opinião pública latino-americana.

## **REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Diante da constante evolução e dos desafios inerentes à democracia, é imprescindível uma compreensão aprofundada de seus conceitos e nuances, sobretudo no contexto brasileiro. Nesse sentido, propõe-se uma análise do atual cenário democrático do país.

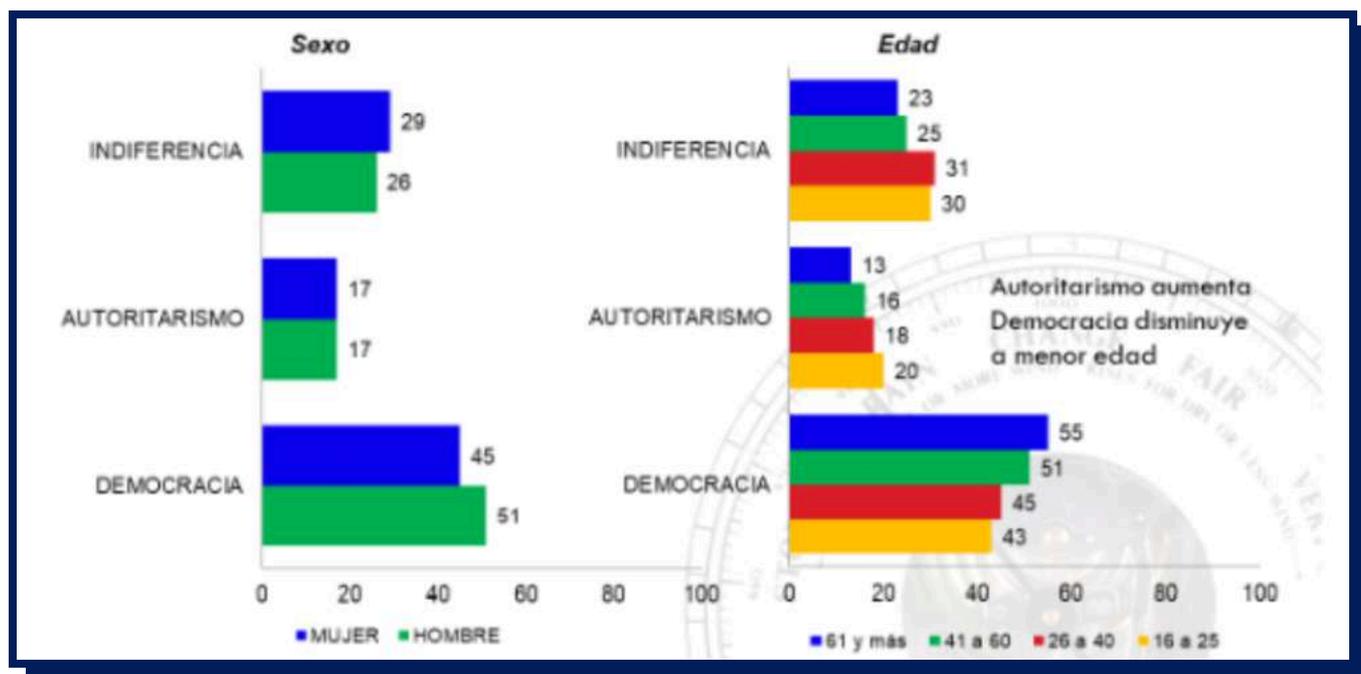
Baquero, Ranincheski e Castro (2018) empreendem uma análise para elucidar por que a redemocratização no Brasil, a partir de 1980, não logrou instaurar um sentimento de confiança na política. Eles argumentam que a baixa confiança dos brasileiros na política, aliada à sua persistente adesão à democracia, deriva de uma complexa interseção de elementos estruturais, conjunturais e históricos presentes na formação política brasileira, bem como na manutenção de um padrão de práticas políticas que relega o cidadão a um mero espectador do processo político. (Baquero; Ranincheski; Castro, 2018, p.88).

Segundo Leonardo Avritzer, os desafios específicos enfrentados pela democracia brasileira estão intrinsecamente ligados à exclusão social, à disparidade econômica e à falta de representatividade política. O atual sistema político do país, caracterizado pela concentração de poder e pela influência do capital econômico, tende a perpetuar tais desigualdades, o que dificulta a consolidação de uma democracia genuinamente inclusiva e participativa. A classe média, aliada a polos conservadores, mobiliza-se para desestabilizar projetos de governo de orientação mais à esquerda, citando como motivos a suposta incoerência no combate à corrupção e a quebra do monopólio da participação social. Para o autor se faz necessário

incluir a classe média da região Sudeste – neste momento insatisfeita com os rumos do governo e/ou com uma redefinição do seu papel na estrutura social. Sem recolocar a classe média no centro de uma política progressista no país, não será possível superar os impasses da nossa democracia, que eventualmente poderão até mesmo se tornar uma crise (Avritzer, 2016).

Para Guillermo O'Donnell (1991) a fragilidade das instituições estatais e a corrupção sistêmica comprometem a aplicação imparcial da lei. O autor salienta que é uma prática na América Latina ignorar uma lei ou, quando ela é afrontada, de torcê-la em favor dos poderosos e com repressão ou contenção quando envolver os mais fracos. (O'Donnell, 1991, p. 44-45).

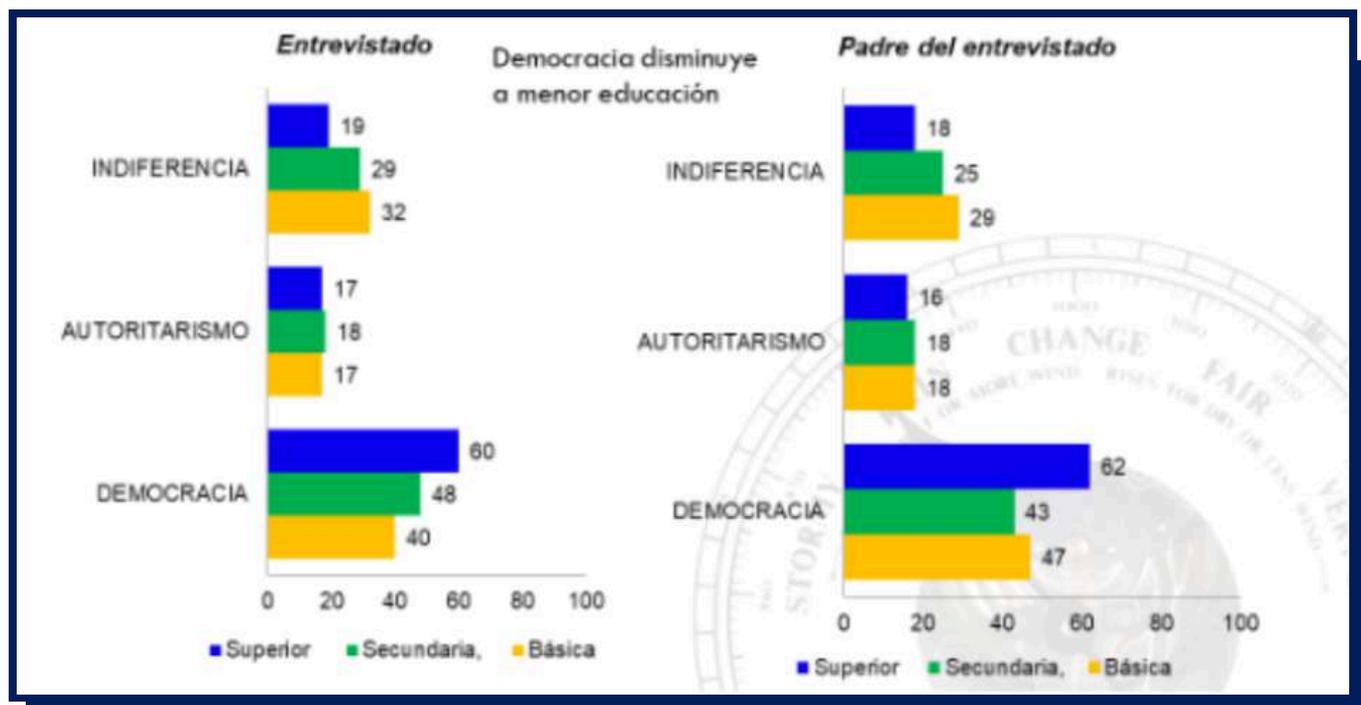
## Gráfico 02: Apoio à Democracia na América Latina em 2023: aspecto gênero



Fonte Latinobarómetro, 2023.

Os dados revelam que, na América Latina, os homens demonstram um maior apoio e uma menor indiferença em relação ao autoritarismo do que as mulheres. Embora ambos os gêneros tenham apresentado percentuais semelhantes quando questionados sobre seu apoio ao autoritarismo, observa-se uma tendência predominante entre os mais jovens. Essa inclinação sugere que o apoio ao autoritarismo é mais proeminente entre os indivíduos mais jovens na região latino-americana.

## Gráfico 03: Apoio a Democracia na América Latina em 2023: aspecto grau de instrução e entrevistado e pais dos entrevistados



Fonte Latinobarómetro, 2023.

Na América Latina, observa-se uma correlação entre o nível de educação e o apoio à democracia, com um menor grau de educação associado a um menor apoio à democracia em ambos os grupos estudados. Apesar disso, a maioria dos entrevistados expressa apoio à democracia, e notavelmente, o grupo composto pelos pais dos entrevistados demonstrou um leve aumento percentual nesse apoio. É interessante notar que esse apoio tende a crescer à medida que o nível de instrução aumenta, com um percentual significativo de entrevistados com formação superior expressando apoio à democracia.

No que diz respeito ao apoio a governos autoritários, não há grandes disparidades relacionadas ao nível de instrução. Por outro lado, os entrevistados que demonstram indiferença em relação ao regime político predominante são majoritariamente aqueles com educação básica. Esses resultados sugerem que a educação desempenha um papel importante na formação das atitudes políticas na América Latina, influenciando tanto o apoio à democracia quanto a indiferença em relação a ela.

**Gráfico 04:** Histórico: Satisfação com a democracia (1995-2023) no Brasil e nos países da latino americanos



Fonte Latinobarómetro, 2023.

A análise no gráfico 04 revela o histórico do grau de satisfação dos brasileiros e latino-americanos com a democracia. Verifica-se que, somente em 2009, 2010 e 2023, o percentual brasileiro ultrapassou o latino-americano; nos demais períodos, os valores estiveram consistentemente abaixo. O país atravessa momentos de profundo descrédito com a democracia, especialmente evidenciados durante o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, quando apenas 10% da população se mostrou satisfeita com o regime democrático. Após a ascensão do vice-presidente Michel Temer à presidência em agosto do mesmo ano, houve uma queda ainda mais acentuada nos índices, atingindo apenas 9% em 2018, refletindo um crescente descontentamento democrático, possivelmente, associado ao contexto político.

A chegada de Jair Bolsonaro à presidência, em 2019, amplia os indicadores, alcançando 21% em 2020, aproximando-se da média latino-americana de 25%, que também é consideravelmente baixa. Isso sugere que, diante do descontentamento previamente expresso, havia uma esperança coletiva de que o

novo governo poderia representar a melhor solução para os desafios enfrentados pelo país.

Mounk (2019) vê o governo Bolsonaro com ressalva, e vai mais longe. Para o autor, este governo foi o adversário mais poderoso enfrentado pela democracia brasileira em meio século, e os seus partidários são cidadãos, “que, como você, terão que compartilhar o país por década ou até século”. Portanto, não se deve subestimar e nem menosprezar essas pessoas (Mounk, 2019).

Em 2023, com a troca de governo federal e a posse de Lula para seu terceiro mandato presidencial, o percentual de satisfação atingiu 31%, superando a média latino-americana pela primeira vez desde 2010. Este cenário evidencia uma dinâmica complexa entre os eventos políticos e o grau de satisfação com a democracia no Brasil.

O quadro abaixo apresenta os dados analisados no gráfico 01. Entre os 20 países latino-americanos listados (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), não foram encontrados dados sobre a satisfação com a democracia no Haiti e em Cuba.

**Quadro 01:** Histórico da Satisfação com a Democracia em 18 dos 20 Países Latino-Americanos e Média Geral

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018	2020	2023
El Salvador	0	26	48	47	27	21	38	33	37	37	25	33	38	60	43	35	36	29	23	15	11	46	64
Uruguay	58	51	65	68	69	56	53	44	45	63	66	66	71	79	78	72	82	70	51	57	47	68	59
Costa Rica	0	51	68	54	61	51	75	46	47	39	48	47	44	63	61	44	35	46	38	45	45	24	43
México	22	12	45	21	37	26	18	18	19	24	41	31	23	28	27	23	21	19	27	18	16	33	37
Argentina	51	34	42	50	46	20	8	34	34	34	50	33	34	36	49	58	51	54	57	37	27	20	37
Rep. Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	36	43	49	49	47	53	39	33	45	54	52	32	22	39	36
Brasil	30	20	23	27	19	21	21	28	28	22	36	30	38	48	49	37	26	21	10	13	9	21	31
Chile	33	27	37	32	33	23	28	33	41	43	42	36	39	53	56	32	38	43	28	32	42	18	28
Guatemala	0	17	40	57	36	17	35	21	20	28	31	30	27	31	28	23	29	27	30	26	18	25	23
Bolívia	0	25	33	34	22	16	24	25	17	24	39	41	33	50	32	28	38	48	41	35	26	26	22
Honduras	0	19	49	37	43	35	62	37	30	26	34	31	24	31	35	29	18	34	25	31	27	15	20
Paraguay	28	21	16	24	13	11	7	9	13	17	12	9	22	33	35	39	25	24	38	22	24	15	19
Colombia	0	16	40	24	28	8	11	22	30	29	33	33	42	42	39	26	28	27	21	19	25	17	17
Panamá	0	28	39	34	47	21	44	24	35	20	40	38	35	61	56	54	44	38	39	26	21	24	15
Venezuela	36	30	36	35	55	41	40	37	42	56	57	59	49	47	49	45	42	30	24	22	12	15	14
Equador	0	33	31	34	23	14	16	24	14	14	22	35	37	33	49	49	59	58	41	51	42	18	28
Perú	44	28	21	18	24	16	18	11	7	13	23	17	16	22	28	31	25	25	24	16	11	11	8
Nicarágua	0	24	51	26	16	24	59	31	21	18	26	43	39	35	36	38	52	48	50	52	20	33	-
Latinoamérica	38	31	43	41	36	29	36	32	32	31	40	39	39	45	44	39	39	38	34	30	24	25	28

Fonte Latinobarómetro, 2023.

O Quadro 01 traz uma análise dos dados referentes à satisfação de 18 dos 20 países latino-americanos ao longo de um período de 23 anos, revelando diferentes nuances e percepções durante o estudo. O foco aqui está na média geral de satisfação na América Latina e no Brasil ao longo desse período. A média de satisfação com a democracia no Brasil foi de 26,43%, consideravelmente inferior à média latino-americana, que alcançou 35,35%.

O Uruguai se destaca com uma média de satisfação de 59% e um histórico consistentemente elevado, atingindo seu pico de 82% em 2013. Enquanto isso, o Brasil nunca ultrapassou a marca dos 50% em satisfação, alcançando seu melhor desempenho em 2010, durante o governo da presidente Dilma Rousseff, e o pior em 2018, durante o governo do presidente Michel Temer.

Em 2023, com a troca de governo federal e a posse de Lula para seu terceiro mandato presidencial, o percentual de satisfação atingiu 31%, superando a média latino-americana pela primeira vez desde 2010. Este cenário evidencia uma dinâmica complexa entre os eventos políticos e o grau de satisfação com a democracia no Brasil.

O quadro abaixo apresenta os dados analisados no gráfico 01. Entre os 20 países latino-americanos listados (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), não foram encontrados dados sobre a satisfação com a democracia no Haiti e em Cuba.

## Quadro 02: Apoio e satisfação com a democracia em 2023

	DEMOCRACIA	INDEFERENCIA	AUTORITARISM		INSATISFECHO	NO DEMÓCRATAS INSATISFECHOS
			O	SATISFECHO		
Ecuador	37	37	19	12	87	-50
Guatemala	29	41	23	23	74	-45
Honduras	32	41	12	20	74	-42
Perú	50	27	17	8	91	-41
Paraguay	40	27	27	19	79	-39
Panamá	46	33	13	15	83	-37
Colombia	48	32	14	17	80	-32
Venezuela	57	24	12	14	84	-27
México	35	28	33	37	61	-26
Bolívia	51	28	13	22	75	-24
Latinoamérica	48	28	17	28	69	-21
Brasil	46	30	13	31	66	-20
Rep. Dominicana	48	27	21	36	62	-14
Chile	58	23	15	28	70	-12
Costa Rica	56	22	16	43	56	0
Argentina	62	15	18	37	61	1
El Salvador	46	26	15	64	32	14
Uruguay	69	17	9	59	39	30

Fonte Latinobarómetro, 2023.

O país com o maior índice de apoio democrático é o Uruguai, com 69%, seguido pela Argentina, com 62%. Os indicadores mais baixos são da Guatemala, com 29%, e Honduras, com 32%.

No Brasil, o apoio ao governo democrático alcança 46%, enquanto a média dos países latino-americanos é de 30%. Em relação à indiferença em relação ao regime de governo, 30% dos entrevistados se mostram neutros, comparados à

média latino-americana de 28%. Quanto ao apoio ao autoritarismo, a média é de 17%, enquanto no Brasil é de 13%.

Um dado notável é o nível de insatisfação dos países latino-americanos com a democracia em seus próprios países, atingindo uma média de 69%, enquanto apenas 28% expressam satisfação. Apenas El Salvador e o Uruguai registram um grau de satisfação superior a 50%, enquanto no Brasil, 66% declaram estar satisfeitos. No entanto, menos de 20% dos brasileiros apoiam a democracia, mas estão insatisfeitos, um número próximo da média latino-americana de -21%.

Exceto pelo Uruguai e El Salvador, os países latino-americanos estão predominantemente insatisfeitos com o regime democrático em seus territórios. Honduras e Equador destacam-se como os mais insatisfeitos. Os dados também indicam altos percentuais de apoio a governos autoritários em países como México, Paraguai, Guatemala e República Dominicana.

**Quadro 03:** apoio a democracia em comparação com outra forma de governo em 2023

	DEMOCRACIA	INDEFERENCIA	AUTORITARISMO
URUGUAY	69	17	9
ARGENTINA	62	15	18
CHILE	58	23	15
VENEZUELA	57	24	12
COSTA RICA	56	22	16
BOLIVIA	51	28	13
PERÚ	50	27	17
COLOMBIA	48	32	14
REP. DOMINICANA	48	27	21
LATINOAMÉRICA	48	28	17
BRASIL	46	30	13
EL SALVADOR	46	26	15
PANAMÁ	46	33	13
PARAGUAY	40	27	27
ECUADOR	37	37	19
MÉXICO	35	28	33
HONDURAS	32	41	12
GUATEMALA	29	41	23

Fonte Latinobarómetro, 2023.

O apoio à democracia em 2023 no Brasil atinge 46%, registrando um aumento de seis pontos percentuais em comparação com 2020, quando estava em 40%. Ao mesmo tempo, a indiferença em relação ao tipo de regime diminui em seis pontos percentuais, caindo de 36% para 30% entre 2020 e 2023, enquanto o apoio ao autoritarismo cresce dois pontos percentuais, de 11% para 13% no mesmo período. Embora o Brasil tenha melhorado sua posição em relação ao apoio à democracia, ainda fica aquém dos 50%.

A desigualdade estrutural é um problema presente em todos os lugares. Mas na América Latina é uma região que tem a distribuição de renda mais desigual de todas e partilha com outras uma pobreza generalizada. Os direitos e garantias não devem simplesmente existir, precisam ser defendidos e exercidos diante de tentações autoritárias persistentes, e para isso as capacidades que a sociedade fornece aos seus membros são decisivas (O'Donnell, p. 53-54).

A construção e o aprimoramento da democracia no Brasil desde o fim da ditadura militar, em 1985, têm sido um processo contínuo e vital para a consolidação dos valores democráticos. Contudo, apesar dos avanços notáveis, enfrentamos desafios persistentes que colocam em xeque a efetividade e a legitimidade do sistema democrático. A crise atual abrange diversas dimensões, desde problemas de representatividade até questões de participação cidadã, prestação de contas e respeito ao Estado de direito.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde o fim da ditadura militar, em 1985, a democracia no Brasil tem evoluído constantemente, apresentando avanços significativos e enfrentando desafios persistentes que colocam em questão sua eficácia e legitimidade. A essência da democracia no país abrange tanto conquistas como obstáculos, refletindo nuances específicas do modelo democrático brasileiro. A Constituição Brasileira de 1988 consagra o estado democrático de direito, fundamentado em princípios como soberania popular, separação de poderes e garantias individuais, além de instituir mecanismos como eleições e formas de participação popular, buscando assim garantir tanto a democracia representativa quanto a participativa na estrutura política do país.

Perspectivas de estudiosos como Robert Dahl e Guillermo O'Donnell oferecem análises abrangentes sobre a democracia, destacando critérios essenciais como participação efetiva, liberdade de expressão e accountability governamental. Enquanto Dahl enfatiza a importância da "poliarquia" para garantir a responsividade do governo aos cidadãos, O'Donnell introduz o conceito de "democracia delegativa" na América Latina, ressaltando a concentração de poder nas mãos do presidente. Já Leonardo Avritzer foca suas análises nos impasses na democracia brasileira, como os desafios do presidencialismo de coalizão e a necessidade de reformas institucionais para fortalecer a representatividade e a transparência democráticas. Essas análises refletem a complexidade do cenário político global e brasileiro, e a importância de fortalecer as instituições democráticas para enfrentar os desafios contemporâneos.

O desenvolvimento das instituições políticas, do sistema eleitoral e dos partidos no Brasil promoveu a cidadania política, mas não se refletiu necessariamente na ampliação da cidadania social. As elites econômicas retêm grande parte do poder, enquanto a população enfrenta desigualdades socioeconômicas. Diante desses desafios, é crucial um esforço conjunto para fortalecer as instituições democráticas, promover a inclusão social e política, e combater ameaças como a corrupção e a concentração de poder, visando garantir uma democracia mais inclusiva e eficaz.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAQUERO, Marcello; RANINCHESKI, Sonia Maria; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. Revista debates: revista de ciências sociais. Porto Alegre, RS. Vol. 12, n. 1 (jan./abr. 2018), p. [87] -106, 2018.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 14/08/2024.

DAHL, Robert. A. Sobre a democracia. Brasília: Editora da UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. A democracia e seus críticos; tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LATINOBARÓMETRO. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acessado em 14/08/2024.

\_\_\_\_\_. Informativo 2023: La Recesion Democratica de América Latina, Instituto Latinobarómetro; 2023. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acessado em 14/08/2024.

MOUNK, Yascha. O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. [e-book].

O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa. Novos estudos, v. 92, pág. 25-40, 1991.

\_\_\_\_\_. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Novos Estudos, CEBRAP, v. 51, p. 37-61, 1998.

POUPART, J; DESLAURIERS, J. P; GROULX, L. H; LAPERRIÈRE, A; MAYER, R; PIRES, A. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2014.

SILVA, Ricardo. Democracia delegativa ou vicissitudes da transição? Revista de Sociologia e Política, n. 04-05, p. 175-188, 1995.

## CAPÍTULO III

# O ALINHAMENTO DA TEOLOGIA DA PROSPERIDADE COM O NEOCONSERVADORISMO BRASILEIRO

Autores:

**GLÁDIS GRESELE KOSCREVIC**

Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
[gladiskoscrevic@setrem.com.br](mailto:gladiskoscrevic@setrem.com.br)

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
[ivann@uffs.edu.br](mailto:ivann@uffs.edu.br)

# O ALINHAMENTO DA TEOLOGIA DA PROSPERIDADE COM O NEOCONSERVADORISMO BRASILEIRO

Gládis Gresele Koscrevic  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** O presente trabalho tem como foco central a influência das religiões neopentecostais na política brasileira. Em especial, analisamos o papel da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), a maior representante do segmento neopentecostal no Brasil, que adota a Teologia da Prosperidade e emerge como ator importante no cenário nacional. O objetivo da análise é identificar como IURD, através da Teologia da Prosperidade, coopta fiéis e promove ideais conservadores e elementos do ideário neoliberal entre os estratos mais vulneráveis da sociedade, propondo o indivíduo como único responsável por sua sorte e sendo capaz de alcançar a prosperidade material por meio da fé. O tratamento de dados ocorreu de forma qualitativa, sendo os dados coletados por meio da pesquisa bibliográfica. Infere-se que a influência da IURD, através da teologia da prosperidade, é significativa na propagação de princípios neoliberais e neoconservadores entre as camadas mais pobres da população e polarizar ainda mais a sociedade, dividindo-a em grupos e dificultando o encontro de pontos de consenso. Tal ascensão de um fundamentalismo religioso na política compromete a laicidade do Estado, além de pôr em risco o avanço de décadas de luta por visibilidade e criação de leis e políticas públicas para minorias historicamente excluídas das decisões estatais.

**Palavras chave:** Neopentecostalismo. Igreja Universal do Reino de Deus. Teologia da Prosperidade. Neoconservadorismo.

## INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira fragmenta-se em diversos grupos, em especial devido a sua enorme diversidade cultural e econômica, cada um buscando visibilidade e atendimento de suas pautas específicas. A política surge como instrumento de autoafirmação dos interesses corporativos formulados e perseguidos pelos grupos sociais e, para que os políticos que lhes representam alcancem o poder, é necessária a conquista do maior número de simpatizantes, engajados nesses mesmos interesses ou manipulados em seu nome.

Nesse contexto, o cenário político nacional vivencia um fenômeno de ascensão de pautas conservadoras, especialmente de cunho religioso. Lacerda (2022) relata que no ano de 2015 assumiu a bancada de deputados e senadores mais conservadora desde 1964, e a partir daí cresce uma direita que é defensora radical dos valores da família tradicional e de um liberalismo de viés eminentemente economicista, denominada por muitos pesquisadores como o “neoconservadorismo”. Tal tema possui grande relevância acadêmica e social, visto a ascensão no Brasil e no mundo de grupos políticos de extrema-direita, apoiados em valores morais, religiosos e neoliberais.

O que se busca nessa análise não é um debate sobre a legitimidade de grupos religiosos ou de movimentos que defendem bandeiras mais ou menos conservadoras. O que pretendemos é refletir sobre o impacto que a expansão das igrejas neopentecostais, e das ideias políticas que elas abraçam, possui sobre a democracia em geral e sobre o sistema político brasileiro em especial.

Assim, a pesquisa aborda a influência da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), a maior representante do segmento protestante neopentecostal, na difusão da “teologia da prosperidade” e no arrimo de uma política neoconservadora no Brasil. As reflexões se apoiam em um suporte teórico para compreender o fenômeno do neopentecostalismo no Brasil, em especial da IURD, e a sua aproximação com a política. Através de uma análise sobre os dados obtidos busca-se apontar quais as repercussões na política brasileira, e quais as prováveis pautas e projetos de leis que tais representantes buscam aprovar e expandir. Por fim, apontamos para os potenciais efeitos deletérios desse movimento e de suas pautas marcadamente conservadoras sobre a laicidade do Estado e sobre os princípios fundamentais da democracia.

## **AS BASES DO (NEO)PENTECOSTALISMO**

O Brasil é o país com maior número de evangélicos da América Latina, sendo que esse campo religioso abrange diversas denominações cristãs, como as igrejas protestantes históricas e as pentecostais. Mariano (1999), por meio dos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que, em 1980, os protestantes históricos contavam com 51% dos fiéis evangélicos brasileiros. Já em 1991, 65,1% dos evangélicos eram pentecostais e, em 1994, esse número já chegava a 76%.

O pentecostalismo avançou de maneira acelerada e expandiu consideravelmente o número de seguidores no Brasil; tal avanço concentrou-se nos estratos mais pobres e menos escolarizados da população. Conforme Paes Neto (2019), atualmente o Brasil é maior país pentecostal do mundo. Conforme dados do Censo do IBGE de 2022, os evangélicos já representavam, naquele ano, 31,8% da população, com projeções indicando que essa proporção deve ser de 39,8% em 2032.

O avanço do pentecostalismo no Brasil não foi homogêneo, Mariano (1999) divide esse avanço em três ondas. A primeira delas foi o pentecostalismo clássico, a partir de 1910; a segunda ocorreu com o deuteropentecostalismo, entre os anos 1950 e 1960; e a terceira, objeto do presente estudo, é o neopentecostalismo, que ocorre a partir da década de 1970. O prefixo neo deve-se a sua formação recente e seu caráter inovador.

Conforme Mariano (1999) o neopentecostalismo fortaleceu-se nas décadas de 80

e 90 no Brasil, sendo a IURD fundada no ano de 1977 pelo bispo Edir Macedo. Com um crescimento meteórico, em um período de nove anos, a igreja ampliou em 2.600% sua base de seguidores. Atualmente a IURD é a maior representante da vertente neopentecostal no Brasil, contando com 8.773 templos e sete milhões de fiéis e simpatizantes, além de possuir tentáculos em 135 países.

No Brasil, o neopentecostalismo difunde-se de forma paralela à modernização capitalista e periférica e adota a Teologia da Prosperidade, a qual propõe o indivíduo como único responsável por sua sorte, sendo capaz de alcançar a prosperidade material por meio da fé; conforme Antônio e Lahuerta (2014), tal concepção é condizente com a premissa neoliberal, na qual indivíduos livres são orientados pela sociedade do consumo. Essa “afinidade eletiva” entre a teologia da prosperidade e os ideais individualizantes do neoliberalismo potencializam ambos, que se expandem como parâmetro de compreensão da vida e de comportamento entre uma parcela crescente da população brasileira.

O neopentecostalismo flexibilizou costumes e comportamentos sociais, abandonou traços sectários e velhos estereótipos do pentecostalismo, introduzindo novos ritos, visões de mundo e do sagrado, crenças e práticas. Para Mariano (1999), os neopentecostais tornaram-se mais imediatistas e pragmáticos e, a partir da incorporação da Teologia da Prosperidade, ajustaram seu foco e sua prioridade; antes de viverem eternamente ao lado de Deus, desejam usufruir sem culpa do que há de bom no mundo, almejando a felicidade, o prazer e a fortuna.

O discurso teológico do sofrimento terreno do cristão foi progressivamente sendo abandonado e os neopentecostais prometem a cura física e emocional para todos os males em nome de Deus. Não se trata mais de suportar uma vida de sofrimentos como forma de assegurar a pureza da alma e, conseqüentemente, um lugar no paraíso. Agora a perspectiva é bem mais mundana, focada na possibilidade de uma vida boa e confortável por meio do sucesso econômico terreno, o qual será potencializado pela ajuda de Deus aos fiéis mais dedicados e disciplinados. Essa vertente foi “responsável pelas principais alterações teológicas, axiológicas, estéticas e comportamentais pelas quais vem passando o movimento pentecostal” (Mariano, 1999, p. 9).

A expansão do neopentecostalismo ou pentecostalismo da terceira onda torna-se objeto de interesse dos estudiosos. Pesquisadores como Mariano (1999) e Lima (2007), ao analisar a implantação de tais igrejas, em especial da IURD, atribuem a elas características como o mercantilismo da fé, o pragmatismo, a superficialidade teológica e a acusação de ser uma exploradora financeira dos pobres. Para Lima (2007), muitos estudiosos consideram que a IURD se utiliza de uma lógica mercantil para fetichizar o dinheiro por meio de um pentecostalismo de cura. A IURD é um “dos ramos pentecostais mais novos, sincréticos, dinâmicos e visíveis no espaço social (mídia e política)” e é a religião que mais se adapta “a um contexto de globalização e internacionalização da cultura e da economia” (Campos, 2005, p.113).

Para Antônio e Lahuerta (2014), o neopentecostalismo se torna essencial na incorporação da ideologia individualista nas classes subalternas; difusor da Teologia da Prosperidade, certifica que a viabilização das vitórias intramundanas ocorrerá com a expulsão do demônio das vidas dos fiéis. A Teologia da Prosperidade valoriza a fé em Deus como meio de obter saúde, riqueza, felicidade, sucesso e poder terrenos” (Mariano, 1999, p. 158).

Adeptos à lógica da modernidade periférica brasileira, Antônio e Lahuerta

(2014) descrevem os neopentecostais como capazes de acomodar o atraso e o moderno, pois sustentam uma cultura organizacional e política autoritária, que deteriora a cidadania política. O indivíduo da modernidade periférica incorpora a premissa neoliberal de libertação individual orientado pela sociedade de consumo, e a ascense religiosa mantém nesse indivíduo convicções morais que preservam sua confiança na existência de um conjunto mínimo de valores, sem os quais a sociedade colapsaria.

Na década 1990 a Igreja Universal, junto a um cenário de liberalismo econômico predominante no país, viu seu número de fiéis multiplicar no Brasil. Lima (2007) entende que o aumento de fiéis esteja imbricado à nova lógica da economia de mercado, pois a sua maior parcela é oriunda dos estratos mais pobres da população, que busca na igreja uma resposta imediata para suas aflições cotidianas e anseios por uma melhora de vida. A Teologia da Prosperidade, defendida pela IURD, recusa a vitimização e promove a crença na ascensão social por meio da fé, tomada como base para o sucesso financeiro.

O dízimo e as ofertas têm papel fundamental nessa batalha espiritual promovida pelas igrejas neopentecostais na manutenção dos valores morais e no combate do mal. Conforme Antônio e Lahuerta (2014), os fiéis são levados a crer que quanto maior a contribuição, maior é sua expressão de coragem e de fé no poder de Deus; assim, quanto maior o seu dízimo, maiores serão as bênçãos e milagres em sua vida material. Deus deixa de ser apenas a referência moral e fonte de julgamentos para se tornar uma espécie de sócio nos negócios do fiel empreendedor. A este, o fiel, cabe o pagamento do dízimo, enquanto Deus, sócio nos negócios, fica com a tarefa de assegurar que o empreendimento seja bem sucedido.

A internalização de valores privatistas na doutrina religiosa neopentecostal é propalada aos fiéis pela recursiva insistência no sucesso intramundano mediante a emulação espiritual, e pode ser considerada como um efeito de tomada de consciência dessa vertente religiosa quanto à gradual configuração de um indivíduo moderno que brota da periferia, privado muitas vezes de condições básicas de cidadania e, portanto, submetido a condições econômicas e sociais de profunda instabilidade, insegurança e abandono estatal, e que encontra na possibilidade de autorrealização e no empreendimento de si um mecanismo alternativo de ascensão social, prestígio e acesso à sociedade de consumo (Antonio e Lauertha, 2014, p.64).

O fundador da igreja, Edir Macedo, conforme reproduz Lima (2007), afirma que quando paga-se o dízimo a Deus, ele fica na obrigação de cumprir sua palavra e dar ao fiel o que lhe foi prometido. É a operacionalização da ideia de uma sociedade entre o fiel e Deus, que tem o dízimo como elemento contratual que formaliza a parceria. Além das reuniões dos empresários, a temática dos cultos também dedica-se rotineiramente ao tema dinheiro.

Lima (2008) destaca que o cenário político, no começo da década de 1990, assumia parâmetros neoliberais, como o estado mínimo, a autonomia individual, o empreendedorismo e a competitividade. Os debates políticos e as decisões empresariais e financeiras giravam em torno desses temas. Alavancados pelo plano do governo Collor, em 1990, os temas econômicos também começam a ter destaque na mídia brasileira.

O mundo dos “indivíduos” torna-se motivo de interesse, passando a dar foco às histórias de pessoas bem sucedidas; as revistas estampam as conquistas e as recompensas que os vitoriosos obtiveram devido ao merecimento. A televisão entrevista pessoas que possuem histórias de superação e conquistas de sucesso

e conquistas de sucesso, indivíduos que “vieram de baixo” e conquistaram fama e dinheiro. Esses valores estimulados pela mídia, de acordo com Lima (2007), são baseados no pensamento do mercado, propõem que todos os indivíduos que tiverem espírito empreendedor, coragem e perseverança, alcançarão o sucesso. A ascensão social, especialmente por meio do sucesso financeiro, é retratada como consequência exclusiva da ação individual, do empreendedorismo e de uma “atitude” de sucesso.

Em segundo lugar, e para além da esfera teológica e organizacional, o pentecostalismo, sobretudo a vertente neopentecostal, é um movimento religioso e cultural adstrito à recente modernização da periferia do sistema capitalista mundial, uma vez que seu timbre cultural é uma função direta da intersecção de dois processos sociais coetâneos, quais sejam: o de mudança social orientada pela expansão da sociedade de consumo (sobretudo a partir da aceleração do crescimento econômico durante o regime militar) e o de insuficiência (ou ainda, debilidade) das capacidades institucionais do Estado, por um lado, e organizativas da sociedade civil, por outro, no tocante ao enfrentamento dos problemas de marginalização social ocasionados pela excessiva desigualdade econômica e pelo déficit de capitais simbólicos (instrução escolar, renda, experiência de participação em organizações sindical e política, etc.) necessários ao fortalecimento de uma cultura política cívica e democrática (Antônio e Lahuerta, 2014, p.72).

Alinhada com os valores propagados pelo mercado, a IURD estimula a prosperidade e a mudança de vida, atraindo principalmente o público da base da pirâmide social, que não entende muito de economia, mas é cooptado pelos meios de comunicação. Lima (2007) acredita que o crescimento da igreja ocorre nesse momento, pois é um período de exibição da glória dos vitoriosos, da possibilidade de sucesso e tudo que ele propicia, sendo um forte motivador para empreender e substituir o sofrimento pela abundância.

Conforme Mariano (1999), as igrejas neopentecostais especializaram-se em dar soluções para todos os problemas. O diabo é figura constante nos discursos, sempre que algo ruim esteja acontecendo: doenças, vício em drogas, baixos salários, falta de sucesso nos negócios, tudo é responsabilidade do “inimigo”, que aflige suas vítimas com sofrimentos físicos e psíquicos. Mas Deus irá acudir-los, desde que o fiel esteja na “plenitude do Espírito” e atento e forte na linha de frente contra o diabo.

A guerra entre Deus e Diabo permeou todo o cristianismo, mas o neopentecostalismo exacerbou esse dualismo, destaca Mariano (1999). Para essa religião, tudo que ocorre no “mundo material” decorre da guerra entre essas duas forças. Enxergar a ação e presença do diabo em todo lugar é uma característica dos neopentecostais; pastores e fiéis direcionam sua agressividade e intolerância a todos os de fora de seu grupo como potenciais representantes das forças do mal; eles interpretam as passagens bíblicas a partir desse referencial e se apresentam como “detentores exclusivos da verdade e das virtudes bíblicas que conduzem à salvação”. (MARIANO, 1999, p.116).

Para Gracino, Targino e Rezende (2019), as novas configurações religiosas no século XXI mostram resistência ao ideário liberal-democrático. Nesse contexto das igrejas neopentecostais, elas se apresentam como mais eficientes na condução dos mal-estares sociais dos tempos modernos, frutos das incertezas vivenciadas no dia a dia. A eficácia na identificação e resolução desses problemas legitima tais instituições religiosas, mesmo que a resolução fique apenas no plano discursivo, levando a sua projeção no espaço público, passando a orientar condutas. Em um mundo cada vez mais complexo, dinâmico e incerto,

o modelo dualista que opõe Deus e o Diabo, o bem e o mal, o imoral e imoral, tem forte apelo social.

Ao longo dos séculos XIX e XX, o catolicismo e o protestantismo passaram a dialogar com a ciência, a relativizar os milagres e a não atribuir todos os males a um demônio ou todas as conquistas à ação da divindade. Para Smiderle (2021), essas foram as características do cristão moderno, até surgir a pentecostalização, reafirmando componentes mágicos da religião. O aspecto mágico das igrejas pentecostais reside na possibilidade de interferências sobrenaturais diretas na vida dos fiéis, na ação direta de Deus contra todos os males. Para o autor, a expansão do neopentecostalismo e sua influência nos padrões de sociabilidade vigentes no Brasil podem ser vistas como expressão da tendência fragmentária da modernidade tardia ou pós-modernidade.

A pesquisa de Smiderle (2011) afirma “que quanto maior o efeito da pentecostalização sobre o cotidiano religioso, mais a religião tende a ser elemento relevante nas mais diversas áreas da existência do ator atingido por esse processo” (Smiderle, 2011, não paginado). A esfera religiosa começa a se dilatar, rompendo os limites que a modernidade havia lhe atribuído.

Uma das marcas da sociabilidade moderna é a fragmentação da sociedade em esferas, conforme Smiderle (2011); nesse cenário, o ator moderno comporta-se seguindo múltiplas e distintas lógicas; no entanto, o evangélico pentecostalizado encara o mundo como uma totalidade mágica, regido pela divindade e enfrentando-o como uma batalha espiritual na qual disputam somente o bem e o mal. Assim, elementos e juízos oriundos de uma esfera são fácil e rapidamente transpostos para outra, tomando o mesmo modelo dualista – Deus *versus* Diabo – como parâmetro de interpretação. Assim, problemas nacionais como queda nos índices de emprego ou aumento da inflação, por exemplo, são rapidamente explicados pela ausência de virtudes morais do governo de plantão, que não tarda a ser retratado como pactuante do Diabo que toma ações em nome dele.

Esse processo rapidamente se espalha para todas as dimensões da vida, e o combo político-eleitoral não é exceção. O princípio da laicidade do Estado, base da democracia como forma de governo por excelência da modernidade, torna-se alvo de críticas e deslegitimação. A maioria dos problemas existentes no mundo – quando não todos eles – são atribuídos à política e aos políticos, e esses rapidamente passam a ser compreendidos a partir da matriz neopentecostal de compreensão do mundo e dos fenômenos. Tomados pelo “mal”, os políticos e as instituições democráticas são retratados como corrompidos, e depende de uma (re)conversão aos valores cristãos qualquer possibilidade de melhoria. Temos, então, a entrada deliberada do neopentecostalismo e de seus referenciais de mundo no campo da política insituicional.

## **O NEOPENTECOSTALISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA**

No cenário político brasileiro recente nota-se a multiplicação de candidatos defensores de pautas de cunho moral e religioso. O discurso moral é um poderoso recurso político, porque gera uma identidade e um repertório comum de ação para determinados grupos frente à vida moderna; nesse sentido, o neopentecostalismo utiliza-se desses elementos morais para justificar a inserção de valores religiosos na política como antídoto para seus problemas. Na visão de Antônio e Lahuerta (2014), tais compromissos ferem a ética do pluralismo democrático, cuja base institucional é o Estado laico.

o modelo dualista que opõe Deus e o Diabo, o bem e o mal, o imoral e imoral, tem forte apelo social.

Os mesmos autores sustentam, ainda, que o neopentecostalismo desponta como a vocalização de um comportamento privatista das classes mais vulneráveis da sociedade brasileira, silenciadas por muito tempo devido ao desamparo político e legal. Esse movimento religioso pode ser definido como expressão da modernização conservadora no Brasil, “baseada na organização autoritária do desenvolvimento capitalista – uma vez que os valores que ele organiza subordinam-se à concretização do ideal, pouco republicano, de mobilidade social nos termos estritos da lógica predatória do mercado” (ANTÔNIO, LAHUERTA, 2014, p.73).

Conforme dados do pesquisador Guilherme Galvão Lopes, da FGV (Fundação Getúlio Vargas), citados por Bimbati (2022), elegeram-se no Brasil, em 2022, 75 deputados federais autodeclarados evangélicos. Desses, 14 são ligados à Igreja Universal e filiados ao partido Republicanos. A maioria faz parte de partidos de direita e da bancada evangélica; na visão de Bimbati (2022), a tendência é que esses políticos tomem decisões muita mais ideológicas do que aqueles não orientados por princípios religiosos. Não se trata “apenas” de defender uma atuação política pautada em valores religiosos pois, afinal, esses valores estão presentes na sociedade e podem, por isso, serem representados na esfera política. O que temos, neste caso, é a construção de um discurso que apresenta justamente esse moralismo religioso como o remédio, único e definitivo, para os “males” que estão na base dos problemas da ação governamental.

Um dos alicerces fundamentais para o fortalecimento da “bancada evangélica” na política brasileira, conforme Alves (2016), foi a ação das igrejas neopentecostais nas campanhas eleitorais, por meio dos espaços conquistados na mídia para disseminar sua moral social, sendo a IURD a representante mais inserida nos meios de comunicação e com o número de fiéis mais expressivos.

A inserção midiática nos programas de rádio e de televisão, inclusive com a aquisição de emissoras de rádio e de tv pela IURD, asseguram o fortalecimento das igrejas neopentecostais e a sua ascensão na política. Mesmo que não sejam utilizados diretamente para pedir votos, esses meios de comunicação relacionam o ponto de vista religioso com a moral social, criando uma relação de identificação com o público que, ao escolher seus candidatos, o fará por uma inclinação de identificação moral (Alves, 2016, p.10). Assim, progressivamente se institui um modelo de decisão de voto e escolha de representantes cada vez menos orientado pelos princípios da laicidade e mais pautado na projeção de uma moral religiosa sobre a esfera política e suas instituições. À medida que se consolida um diagnóstico moralista-religioso dos males do país, se justifica cada vez mais a proposição de soluções que venham também do campo religioso. E ninguém melhor para concretizar esse processo do que políticos declaradamente adeptos daqueles preceitos religiosos como orientadores de suas ações na esfera pública.

A IURD lançou-se formalmente na política em 1982, na busca de reinserção de valores estritamente religiosos na seara pública, segundo Mariano (1999), visando a eleição de seus candidatos, a conquista de poder e o atendimento de seus interesses corporativos. As bandeiras levantadas eram abertamente moralistas para agradar suas bases eleitorais, como a oposição à união homoafetiva, à pornografia e à descriminalização da maconha, identificando-se na política partidária com os valores morais conservadores, presentes sobretudo nos discursos da direita e da extrema-direita brasileira.

Conforme Nascimento (2019), com a conquista de bancadas próprias a IURD, nos anos 1990, insere ainda mais seus interesses no Legislativo. Em 2005 a igreja montou o próprio partido, o Partido Republicano Brasileiro (PRB), que se tornaria o atual Republicanos. Segundo Mariano (1999), a igreja de Edir Macedo utiliza todos os recursos de que dispõe para eleger seus candidatos; o poder centralizador dos líderes e a obediência da maioria dos fiéis são fatores importantes para o sucesso político-eleitoral, que além de eleger seus candidatos como representantes, influencia nas eleições de prefeitos, de governadores e da própria Presidência da República.

Desde a primeira eleição direta para presidência da República, em 1989, a IURD alinhou-se aos candidatos que estavam no controle ou na iminência do poder. Para Nascimento (2020), antes de ideologias pessoais, Edir Macedo “está onde o poder está”. Na campanha presidencial de 1989, a IURD apoiou a candidatura de Fernando Affonso Collor de Mello; segundo Mariano (1999), os neopentecostais associavam o candidato opositor petista (Luis Inácio Lula da Silva) ao demônio, acusando-o da pretensão de legalizar o casamento homossexual e o aborto, além de apontá-lo como defensor de religiões como o candomblé, tidas como o próprio Diabo pela Igreja Universal. No entanto, anos depois, a IURD apoiou os candidatos petistas Lula e Dilma nos seus quatorze anos de governo, em uma guinada eminentemente pragmática, não ideológica. Tais apoios políticos, contudo, não indicam qualquer aproximação ideológica entre a IURD e os governos petistas. Esse apoio foi uma exceção à tendência de formação de alianças das igrejas neopentecostais com os partidos de direita e, em especial de extrema-direita, como se vê nos últimos anos, especialmente nas eleições de 2018 e 2022, e no apoio ao governo de Jair Bolsonaro por parte da IURD, de seus representantes e de seus fiéis.

Lacerda (2022) busca compreender a causa da adesão dos evangélicos à campanha de Bolsonaro em 2018, formando uma aliança entre a religião e as forças de segurança. A coalizão, desde 2015, da direita cristã e da bancada da segurança (conhecida como “bancada da bala”), contribuiu para a eleição de Jair Messias Bolsonaro como presidente da República três anos depois. Conforme relata o autor, tanto o golpe militar como a eleição de 2018 contaram com o apoio maciço dos evangélicos, sendo que o golpe de 1964 foi saudado pelos evangélicos como uma ação divina para livrá-los do comunismo. Sendo assim, é possível identificar dois argumentos comuns em ambos os momentos históricos: o anticomunismo e a ideia de luta do bem contra o mal, estando o mal representado pela esquerda.

O projeto pastoral de Edir Macedo insere a IURD no Brasil como um modelo de regulação social em uma sociedade neoliberal com ampla presença de economias informais. Conforme Mafra, Swatowski e Sampaio (2012), a natureza autoritária da igreja mantém-se devido à expectativa de tutela por parte da população cooptada. A igreja pratica uma subpolítica de afirmação social, pois sua clientela religiosa, oriunda majoritariamente dos estratos mais pobres e menos escolarizados da população, é preterida pelo sistema político, o que permite, conforme Antônio e Lahuerta (2014), que a religião se torne um organizador social desses grupos, fazendo com que se sintam acolhidos e abrigados em uma comunidade moral.

Tais setores marginalizados e com condições educacionais deficitárias para tornarem-se sujeitos políticos ativos e autônomos, organizam-se e reinventam-se mediante às mudanças econômicas e sociais proporcionadas pelo mercado; no entanto, subordinados ao protagonismo ideológico do capitalismo.

Segundo Antônio e Lahuerta (2014), esse modelo leva-os a desligar-se da concepção de um contexto geral, estrutural, e compreender-se como indivíduos cujo sucesso ou fracasso passa a depender unicamente de suas capacidades pessoais e de sua conexão direta com Deus.

Dessa forma, para Antônio e Lahuerta (2014), os atributos pessoais dos integrantes dessas classes marginalizadas aplicam-se a projetos geralmente em curtos períodos de tempo, seguindo a volatilidade dos mercados. O chamado “regime de projetos” substitui as relações estáveis de cooperação e interdependência. As profissões tornam-se descartáveis, requeridas conforme as circunstâncias em cada projeto de curto prazo. A noção tipicamente neoliberal de “empreendedorismo” individual substitui a antiga noção de estabilidade profissional. Nesse contexto de vulnerabilidade, conforme Antônio e Lahuerta (2014), a IURD atrai os indivíduos mais expostos ao subemprego e ao desemprego, com a promessa de ascensão social por meio do esforço individual e da fé. Os neopentecostais conectam-se ao processo de crise e transformação do fenômeno político contemporâneo por meio de uma subpolítica alheia ao controle do Estado e internalizando em seus fiéis a ética do “regime de projetos”, em oposição à ética do trabalho formal.

Assim, o Estado como agente promotor de políticas públicas, por exemplo, perde cada vez mais relevância, passando a ser percebido como inútil, corrompido, oneroso e desnecessário, assim como os agentes que o administram. Neste ponto os ideais do neoliberalismo e a visão de mundo do neopentecostalismo e se tocam e se confundem, alimentando uma nova forma de compreender a política e atuação dos agentes políticos. O Estado e sua administração – o governo – só faz sentido e só se justifica se for como agente que atua em nome dos valores religiosos, e os políticos que representam esses valores são os únicos aptos a administrá-lo.

Os evangélicos formaram uma fração importante da base eleitoral de Bolsonaro. Segundo Lacerda (2022), estima-se que ele recebeu 70% dos votos válidos dos evangélicos, o que foi determinante para sua vitória em 2018. Desde o golpe militar, a crise no campo moral e a ameaça do comunismo são temas que arrimam a direita cristã brasileira, composta principalmente por evangélicos. A adesão deles a Bolsonaro, para Lacerda (2022), deveu-se à adoção pelo candidato de uma agenda moral conservadora com forte apelo religioso, com o discurso em defesa da família tradicional, o combate ao “comunismo”, ao casamento gay e à “ideologia de gênero”<sup>3</sup>.

Com a eleição de Bolsonaro em 2018, conforme Nascimento (2019), a IURD comemorava pela primeira vez a eleição de um candidato profundamente identificado com seus valores. De apoiadora a Igreja Universal fez-se logo parte integrante do poder público então constituído, Edir Macedo chegou a batizar o então presidente da República Jair Messias Bolsonaro, em sua igreja “Templo de Salomão”, em São Paulo. Entre trocas de favores e orações, a ligação entre os

<sup>3</sup> “Criou-se uma falácia apelidada de “ideologia de gênero”, que induziria à destruição da família “tradicional”, à legalização da pedofilia, ao fim da “ordem natural” e das relações entre os gêneros, e que nega a existência da discriminação e violência contra mulheres e pessoas LGBT comprovadas com dados oficiais e estudos científicos. Utilizou-se de desonestidade intelectual, formulando argumentos sem fundamentos científicos e replicando-os nas mídias sociais para serem engolidos e regurgitados pelos fiéis acríticos que os aceitam como verdades inquestionáveis além de uma espécie de terrorismo moral, atribuindo o status de demônio às pessoas favoráveis ao respeito à igualdade de gênero e diversidade sexual na educação, intimidando profissionais de educação com notificações extrajudiciais e ameaças de processo contra quem ousasse abordar esses assuntos na sala de aula. Criou-se um movimento para “apagar” o assunto gênero do currículo escolar” (Reis e Eggert, 2017, p.20).

dois estreitou-se durante o mandato presidencial, fazendo com que Macedo o apoiasse à candidatura para reeleição em 2022. Acontecimentos como esses reforçam o que Antônio e Lahuerta (2014) chamam de modalidade peculiar da democracia, na qual esse regime encontra grandes vazios institucionais, prevalecendo a ausência de direitos e de acesso às estruturas da ordem legal, tendo os cidadãos drasticamente reduzidas as condições de exercício da cidadania.

Diante da falta e do encolhimento da proteção do Estado, os indivíduos socialmente vulneráveis são lançados para o auge do privatismo, no qual a religião atua como subsidiária dos deveres do Estado, tornando-se a instituição mais próxima e confiável. Antônio e Lahuerta (2014) destacam, que neste contexto, os neopentecostais tornam-se a instituição mais próxima e acessível para esses cidadãos e os conduzem à crença de que sua fé e Deus serão suficientes para superar todas as mazelas e riscos a que estão expostos.

A ligação desse grupo periférico com a sociedade opera-se por meio da moral e da religiosidade, orientados pela Teologia da Prosperidade, na qual o êxito individual no mundo econômico é produto direto da fé e da adesão aos valores religiosos. Tal classe social emergente, apoiada em uma visão moralmente conservadora, vislumbra nas alterações sociais de cunho progressista uma ameaça à integridade moral da sociedade e de suas instituições centrais, entre as quais o mercado e a política. Assim, para Antônio e Lahuerta (2014), não sobram espaços para diálogos que legitimem valores e princípios sociais basilares para uma sociedade plural como a brasileira. Os imperativos religiosos chocam-se com os avanços da cidadania, sobretudo no tocante à laicidade nos princípios de justiça e, conseqüentemente, à construção de uma sociedade democrática.

Ao invés da inclusão de cidadãos à margem da sociedade no contexto democrático, Antônio e Lahuerta (2014) indicam que o neopentecostalismo insere na esfera pública brasileira um grupo com engajamento religioso extremado, liderados pelos princípios religiosos de seus líderes, que instituem uma visão política intolerante, decorrente de suas convicções morais e de uma visão individualista proveniente e em sintonia com o liberalismo, em sua versão economicista típica do capitalismo contemporâneo.

Antônio e Lahuerta (2014) entendem que as “misérias” da democracia no Brasil são conseqüências da modernização secular à brasileira, que impediu a socialização ativa e a progressão material e institucional das classes mais subalternas, o que resultou na atual conjuntura política, na qual consolida-se uma religiosidade profundamente intramundana, mas com uma promessa salvacionista e mistificadora, arrivista e pouco preocupada com os valores de uma sociedade democrática. O “casamento” entre o neoliberalismo e a teologia da prosperidade torna-se, neste contexto, um substrato fértil para o crescimento de movimentos neo-conservadores não comprometidos com os princípios básicos da modernidade, em especial a democracia, a laicidade do Estado, os direitos humanos e o pluralismo cultural.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sociedades democráticas permitem que todos os indivíduos exerçam suas crenças como prerrogativa individual, reconhecida como elemento da vida privada. Nesse contexto alguns estudiosos definem como a pós-modernidade o período marcado pela irracionalidade e questionamento de ideais já consolidados

com a secularização das sociedades. Dentre essas ideias em ascensão está aquela que prega o retorno de uma sobreposição entre religião e política, desconstruindo o princípio basilar da democracia em torno da laicidade do Estado. As consequências são muitas e com grande potencial deletério sobre a democracia.

A política neoconservadora no Brasil encontrou na IURD, além de uma instituição alinhada às suas ideologias, um movimento religioso pautado na Teologia da Prosperidade, que desperta em seus fiéis os valores individualistas que concretizam o ideal de mobilidade social almejado pela lógica capitalista. O neoconservadorismo brasileiro tem na IURD o respaldo religioso para as suas pautas “conservadoras nos costumes e liberais na economia”. Tal movimento assume o compromisso com grupos religiosos e conservadores em contraposição aos avanços de pautas progressistas e de grupos minoritários.

Historicamente a religião influenciou as decisões estatais no Brasil. Tal vínculo permanece através das relações entre partidos e políticos, fazendo com que questões religiosas influenciem debates legislativos e decisões políticas. Discursos conservadores com vieses religiosos são geralmente responsáveis por inflar o machismo, a xenofobia, a homofobia, a intolerância religiosa e todo tipo de preconceito, além de promover o anticientificismo e polarizar ainda mais a sociedade. O fortalecimento da chamada bancada evangélica na política brasileira é reflexo do aumento do número de igrejas e de fiéis desse segmento religioso, além da significativa participação da IURD, que exercendo seu poder de comunicação, apoia diferentes candidatos e partidos e influencia eleições e agendas legislativas. O discurso político e religioso acomoda uma divisão social entre o “bem” e o “mal”, entre o “nós” e “eles”.

O objetivo do presente estudo foi concluído através da caracterização do neopentecostalismo no Brasil e da IURD, inferindo que a Teologia da Prosperidade é responsável pelo engajamento da população mais vulnerável à pautas moralmente conservadoras e economicamente liberais, o que auxilia na acomodação do movimento que pode ser denominado como o neoconservadorismo brasileiro.

Pautas conservadoras têm avançado no Congresso Nacional brasileiro devido a eleição de seus representantes e o fortalecimento da bancada evangélica, o que pode pôr em xeque pautas progressistas no campo moral, até mesmo o retrocesso de conquistas legislativas pelas minorias sociais. Mas como frear a disseminação desses ideais no Brasil, sendo que a combinação entre igreja e política parece cada dia mais sólida e influente?

Quando a liberdade política é estrangida por discursos religiosos, que utilizam da fé e da figura de Deus para direcionar a vontade política de seus fiéis e quando representantes eleitos baseiam-se em valores morais e religiosos ao invés do bem coletivo para tomar decisões, tais fatos refletem diretamente no desenvolvimento e na criação de políticas públicas.

A finalidade das políticas públicas deve estar centrada no bem comum, elas precisam ser capazes de reduzir desigualdades e proporcionar a equidade e a universalização de direitos. A cidadania só é alcançada quando os cidadãos são capazes de exercer seus direitos civis, políticos e socioeconômicos, portanto, a efetiva democracia só existe quando os cidadãos têm consciência dos seus direitos e deveres e exercem seu livre direito de escolha perante a administração pública. No entanto, a partir do momento em que a religião influencia diretamente as decisões estatais e cria entraves para o reconhecimento de demandas sociais

que desencontrem de seus preceitos morais, o Estado tem comprometido o seu compromisso com o bem-estar coletivo e a laicidade.

O avanço da moralidade religiosa no âmbito da vida civil e particular dos cidadãos põe em risco o avanço de décadas de luta por visibilidade e criação de leis e políticas públicas de inclusão, proteção e redução das desigualdades sociais. A influência direta da religião no Estado polariza ainda mais a sociedade, dividindo-a em grupos e dificultando o encontro de pontos de consenso e cooperação em prol de um bem em comum.

O grande desafio na defesa da democracia é como criar mecanismos eficazes que exijam dos mandatários públicos o comprometimento com a democracia e a laicidade do Estado, impedindo que pautas alheias à busca do bem-estar coletivo, definam a criação, edição e revogação de qualquer legislação que trate sobre direitos individuais. No entanto como delimitar qual o limite que a moral pode exercer na política? E o que pode ser definido como moral ou simplesmente fundamentalismo religioso? São questionamentos cuja resposta é desafiadoramente complexa, e por justamente tratar-se de uma democracia, qualquer restrição pode ser caracterizada como violação à liberdade de expressão e de crença.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Syntia Pereira. Mídia, democracia e a presença dos neopentecostais na política brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. p. [1-14]. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6516>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

ANTONIO, Gabriel Henrique Burnatelli de; LAHUERTA, Milton. O neopentecostalismo e os dilemas da modernidade periférica sob o signo do novo desenvolvimentismo brasileiro. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 14, p. 57–82, maio 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/RS8WDsN4tkYGcFKbnqsnWZd/#>>. Acesso em: 7 maio 2023.

BIMBATI, Ana Paula. Mais ideológica, bancada evangélica tem 20% da Câmara, mas não atinge meta. Uol, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/09/bancada-evangelica-camara-deputados.htm>>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CAMPOS, Leonildo Silveira. **As origens norte-americanas do pentecostalismo brasileiro: observações sobre uma relação ainda pouco avaliada.** Revista USP, São Paulo, n.67, p. 100-115. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13458>>. Acesso em: 22 set. 2023.

GRACINO, P.; TARGINO, J.; REZENDE, G. S. **Religiões públicas e demandas por reconhecimento: reflexões a partir dos dados da pesquisa com jovens participantes de movimentos religiosos de massa na cidade do Rio de Janeiro.** Religião & Sociedade, v. 39, n. Relig. soc., 2019 39(2), maio 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rs/a/g4P6P5ktL5jRNvXLXSCQ8DL/?lang=pt#>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

LACERDA, Marina. Contra o comunismo demoníaco: o apoio evangélico ao regime militar brasileiro e seu paralelo com o endosso da direita cristã ao governo Bolsonaro. *Religião & Sociedade*, v. 42, 2022. Acesso em: <<https://www.scielo.br/j/rs/a/Yvgm4T74KWZHN4vYttLrxVB/?lang=pt#>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

LIMA, Diana Nogueira de Oliveira. "Trabalho", "mudança de vida" e "prosperidade" entre fiéis da Igreja Universal do Reino de Deus. *Religião & Sociedade*, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-85872007000100007>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Prosperidade na década de 1990: etnografia do compromisso de trabalho entre Deus e o fiel da Igreja Universal do Reino de Deus. *Dados*, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/FVfyjtRFrBTjqPDZhWWy4Lw/>>. Acesso em: 11 maio 2023.

MAFRA, Clara; SWATOWISKI, Cláudia; SAMPAIO, Camila. O projeto pastoral de Edir Macedo: uma igreja benevolente para indivíduos ambiciosos? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 81–96, fev. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ccMvHMCYvqfBqv4RzDppCgv/#>>. Acesso em: 12 maio 2023.

MARIANO, Ricardo. Sociologia do Crescimento Pentecostal No Brasil: Um Balanço. *Perspectiva Teológica*, [S. l.], v. 43, n. 119, p. 11, 2011. DOI: 10.20911/21768757v43n119p11/2011. Disponível em: <https://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/perspectiva/article/view/1028>. Acesso em: 22 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Neopentecostais: Sociologia do Novo Pentecostalismo no Brasil. São Paulo: Loyola. 1999.

NASCIMENTO, Gilberto. Edir Macedo tem uma visão muito pragmática: Se há poder eu tô junto. *Agência Pública*. Andreia Dip. jan. 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/01/o-bispo-edir-macedo-tem-uma-visao-muito-pragmatica-se-ha-poder-eu-to-junto/>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. O reino: a história de Edir Macedo e uma radiografia da Igreja Universal. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras. 2019.

PAES NETO, José. O discurso neopentecostal na política brasileira: notas sobre liberdade de culto, abuso de direito e legitimidade democrática. *Revista Ballot*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. [17-35], jan./dez. 2019. Disponível em <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10881>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

REIS, Toni; EGGERT, Edla. Ideologia de gênero: uma falácia construída sobre os planos de educação brasileiros. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 138, p. 09–26, jan. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/htcmPttvFjg4sb8rYT8CzPD/#>>. Acesso em 23.mar.2024

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. 8ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira. Entre Babel e Pentecostes: cosmologia evangélica no Brasil contemporâneo. *Religião & Sociedade*, v. 31, n. Relig. soc., 2011 31(2), 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rs/a/yyWBTynnQzPTr6PfdXLVjGq/?lang=pt#>> Acesso em: 21 fev. 2023.

SWATOWISKI, Claudia Wolff. Texto e contextos da fé: O discurso mediado de Edir Macedo. *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, 27(1): 114-131, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rs/a/r4Y4FWByVPnrKnRBwsbwXxq/?lang=pt>>. Acesso em: 29 ago. 2023.

UNIcon. Universal completa 43 anos com 10 milhões de fiéis pelo mundo. Univeral. 2020. Disponível em:< <https://www.universal.org/noticias/post/universal-completa-43-anos-com-10-milhoes-de-fieis-pelo-mundo/>>. Acesso em 23 mar.2024.

## CAPÍTULO IV

# **INCLUSÃO E CIDADANIA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS FRONTEIRAS DO CURRÍCULO UNIVERSITÁRIO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autores:

**ELOA CARLOS BORGES ANTUNES**

Especialista em Psicopedagogia Institucional e em  
Atendimento Educacional Especializado.  
eloacarlosborgesantunes@gmail.com

**MARJORIE BIER KRINSKI CORRÊA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
Bolsista Carrefour  
marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
ivann@uffs.edu.br

# INCLUSÃO E CIDADANIA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS FRONTEIRAS DO CURRÍCULO UNIVERSITÁRIO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Eloa Carlos Borges Antunes  
Marjorie Bier Krinski Corrêa  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** Este estudo, ancorado em uma metodologia qualitativa, analisa documentos de domínio público e referencial bibliográfico para explorar a intersecção entre educação universitária, currículo e cidadania, com ênfase no desafio do analfabetismo funcional no Brasil. O analfabetismo funcional, caracterizado pela incapacidade de compreender e utilizar informações escritas de forma eficaz, é um obstáculo significativo para a participação cidadã plena. A pesquisa destaca a importância de um currículo universitário integrado e inclusivo, que prepare os estudantes para a vida democrática, promovendo habilidades críticas e sociais essenciais. A análise do projeto "domínio comum" da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) exemplifica uma abordagem inovadora, comparando-a com outras iniciativas curriculares de universidades, como a Universidade de Coimbra. O "domínio comum" da UFFS, inspirado na metáfora da árvore, integra disciplinas diversas que promovem uma formação holística e cidadã. A pesquisa identifica práticas e políticas educacionais eficazes na promoção da cidadania ativa e na superação do analfabetismo funcional, sugerindo a necessidade de investimentos na formação continuada de professores, currículos integrados e apoio psicopedagógico. Os resultados indicam que programas universitários de extensão e voluntariado enriquecem a formação acadêmica e fortalecem o engajamento comunitário dos estudantes. Conclui-se que a educação universitária, ao integrar dimensões cognitivas, éticas, sociais e políticas, pode desempenhar um papel transformador na construção de uma sociedade democrática e inclusiva, preparando cidadãos críticos e engajados para os desafios contemporâneos. A análise oferece recomendações para políticas educacionais mais inclusivas, reforçando o compromisso com a cidadania ativa e a inclusão social.

**Palavras chave:** Analfabetismo; Analfabeto Funcional; Domínio Comum; Ensino Superior.

## INTRODUÇÃO

A educação superior tem sido historicamente um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento de sociedades democráticas e inclusivas. Ela desempenha um papel crucial não apenas na formação de profissionais qualificados, mas também na construção de cidadãos críticos e participativos. Nesse contexto, a compreensão e o enfrentamento do analfabetismo funcional emergem como questões centrais para a promoção da cidadania ativa e para a efetivação de uma educação verdadeiramente transformadora. Este trabalho, ancorado em uma metodologia qualitativa, tem como objetivo analisar documentos de domínio público e referencial bibliográfico para explorar a intersecção entre educação universitária, currículo e cidadania, com um foco particular no desafio do analfabetismo funcional.

A escolha pela metodologia qualitativa se justifica pela natureza complexa e multifacetada do objeto de estudo. Ao invés de buscar generalizações estatísticas, a pesquisa qualitativa permite uma compreensão aprofundada dos fenômenos sociais, considerando as especificidades e os contextos em que se manifestam. Conforme ressaltado por Flick (2009), a pesquisa qualitativa é essencial para investigar processos sociais complexos, pois oferece ferramentas analíticas que capturam a riqueza e a diversidade das experiências humanas. Neste sentido, a análise de documentos de domínio público e de referencial bibliográfico oferece uma base sólida para uma investigação minuciosa e crítica dos temas abordados.

O analfabetismo funcional, embora seja um termo amplamente reconhecido e debatido, ainda representa um desafio significativo para os sistemas educacionais em todo o mundo, incluindo o Brasil. Trata-se de uma condição em que os indivíduos, apesar de serem capazes de ler e escrever palavras isoladas, não conseguem compreender textos mais complexos ou utilizar a leitura e a escrita de forma eficaz em suas atividades cotidianas. Esse fenômeno tem implicações profundas para a cidadania, uma vez que limita a capacidade dos indivíduos de participar plenamente na vida democrática, de acessar direitos e de exercer suas responsabilidades cívicas. Segundo Soares (2003), o analfabetismo funcional é uma barreira para a participação ativa e crítica na sociedade, perpetuando desigualdades e exclusões.

O papel da educação universitária no enfrentamento do analfabetismo funcional e na promoção da cidadania é multifacetado e complexo. A universidade não deve ser vista apenas como um espaço de transmissão de conhecimentos técnicos e científicos, mas também como um ambiente de formação integral, onde os estudantes desenvolvem competências críticas e sociais essenciais para a vida democrática. Dewey (1958) argumenta que a educação é um processo contínuo de reconstrução da experiência, essencial para a participação democrática. Nesse sentido, o currículo universitário deve ser desenhado de maneira a integrar esses diferentes aspectos da formação, promovendo uma educação que vá além do ensino tradicional e que prepare os estudantes para os desafios do mundo contemporâneo.

A análise documental realizada neste trabalho incluiu fontes como relatórios institucionais, programas curriculares e estudos acadêmicos. Esses documentos foram selecionados com base em sua relevância para os temas de analfabetismo funcional, educação universitária e cidadania. A partir dessa análise, buscou-se identificar práticas e políticas educacionais que têm potencial para enfrentar o analfabetismo funcional e promover uma cidadania ativa. Além disso, foram

examinadas as experiências de diferentes universidades, com destaque para a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e seu projeto do "domínio comum", que se mostrou particularmente inovador e relevante para o debate.

A UFFS, com seu projeto de "Domínio Comum", propõe uma abordagem curricular que integra diversas disciplinas e áreas do conhecimento, visando uma formação holística dos estudantes. Inspirada na metáfora da árvore, essa iniciativa busca construir uma base sólida de conhecimentos e habilidades que sustentem o desenvolvimento integral dos alunos. As disciplinas que compõem o domínio comum incluem estudos sobre cidadania, ética, meio ambiente e participação social, entre outras. Essa abordagem promove uma compreensão abrangente do conhecimento e sua aplicação prática, contribuindo para o enfrentamento do analfabetismo funcional e para a formação de cidadãos críticos e engajados.

Além da UFFS, outras universidades também têm implementado estratégias curriculares inclusivas que merecem destaque. A Universidade de Coimbra, por exemplo, desenvolveu um programa de voluntariado que promove a responsabilidade social e o engajamento comunitário dos estudantes. Tais iniciativas demonstram que a integração de componentes cívicos e críticos no currículo é uma prática crescente e necessária para a formação de cidadãos ativos. Comparando essas experiências, observa-se que a participação dos estudantes em atividades comunitárias e projetos de extensão enriquece sua formação acadêmica e fortalece suas habilidades críticas e sociais.

Ao longo deste trabalho, serão explorados os resultados de programas universitários de promoção da cidadania e analisados os impactos dessas iniciativas na formação dos estudantes. A análise qualitativa dos dados permitirá uma compreensão profunda dos mecanismos pelos quais a educação universitária pode contribuir para a superação do analfabetismo funcional e para a construção de uma cidadania ativa. Além disso, serão discutidas as implicações teóricas e práticas das abordagens curriculares analisadas, com o objetivo de oferecer recomendações para a elaboração de políticas educacionais mais inclusivas e eficazes.

Portanto, este estudo se propõe a oferecer uma contribuição significativa para o debate sobre educação e cidadania, destacando a importância de uma abordagem educativa que considere as dimensões cognitiva, ética, social e política da formação universitária. Acredita-se que, ao integrar esses diferentes aspectos, as universidades podem desempenhar um papel crucial na construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva. As reflexões e análises apresentadas ao longo deste trabalho visam orientar futuras pesquisas e práticas educacionais, reforçando o compromisso com a promoção da cidadania ativa e a inclusão social.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E ANALFABETISMO FUNCIONAL NO BRASIL**

O analfabetismo funcional é um fenômeno de significativa relevância social e econômica, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Diferente do analfabetismo absoluto, caracterizado pela incapacidade total de ler e escrever, o analfabetismo funcional refere-se à limitação na capacidade de compreender, interpretar e utilizar informações escritas em atividades cotidianas. Essa condição impede a plena participação dos indivíduos na sociedade e limita suas oportunidades educacionais, profissionais e cívicas. De acordo com o

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma parcela considerável da população brasileira encontra-se nessa condição. Dados da PNAD Contínua Educação 2019 revelam que 29% dos brasileiros com 15 anos ou mais são considerados analfabetos funcionais, ou seja, possuem menos de quatro anos de estudo completos. Esses números destacam a necessidade urgente de políticas públicas eficazes que visem combater esse problema.

#### Quadro 01: Analfabetismo Funcional no Brasil

Indicador	Dados Coletados
População total com 15 anos ou mais	163 milhões
Taxa de analfabetismo funcional	29%
Número de analfabetos funcionais	47,27 milhões
Anos de estudo considerados como limite	Menos de 4 anos

Fonte: IBGE e PNAD, 2019.

O conceito de analfabetismo funcional foi amplamente explorado por autores como Paulo Freire, que em sua obra "Pedagogia do Oprimido" (1970) destaca a importância da educação emancipatória para a libertação dos indivíduos. Freire argumenta que a alfabetização não deve ser apenas a capacidade de decodificar palavras, mas sim um processo crítico que permite ao indivíduo interpretar o mundo e atuar sobre ele. Esse ponto de vista é crucial para compreender o analfabetismo funcional não apenas como uma limitação técnica, mas como uma barreira para a participação cidadã plena. A análise das políticas públicas educacionais no Brasil revela um cenário de avanços e desafios na luta contra o analfabetismo funcional. Desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, várias iniciativas têm sido implementadas para melhorar a qualidade da educação e ampliar o acesso ao ensino. No entanto, a eficácia dessas políticas ainda é uma questão debatida.

Um dos principais programas voltados para a alfabetização de jovens e adultos é o Programa Brasil Alfabetizado, lançado em 2003. Esse programa tem como objetivo reduzir o analfabetismo entre a população adulta, proporcionando acesso à educação básica. Embora tenha alcançado resultados positivos em algumas regiões, estudos indicam que a sustentabilidade dos resultados ainda é um desafio. A rotatividade de professores e a falta de continuidade nos estudos são fatores que dificultam o combate ao analfabetismo funcional. Lançada em 2019, a Política Nacional de Alfabetização (PNA) visa promover a alfabetização com base em evidências científicas e metodologias eficazes. A PNA destaca a importância de uma abordagem baseada na ciência cognitiva, que enfatiza a compreensão dos processos de aprendizagem. A implementação dessa política é um passo importante, mas enfrenta desafios relacionados à formação de professores e à infraestrutura escolar.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, é outro marco nas políticas educacionais brasileiras. A BNCC estabelece diretrizes para o ensino em todas as etapas da educação básica, com foco no desenvolvimento de competências e habilidades essenciais. No contexto do analfabetismo funcional, a BNCC visa garantir que os estudantes adquiram não apenas a capacidade de ler e escrever, mas também de interpretar e aplicar o conhecimento em situações práticas. A relação entre as políticas públicas e a educação superior é fundamental para entender como o analfabetismo funcional afeta a trajetória educacional dos indivíduos. A inclusão de estudantes provenientes de contextos socioeconômicos desfavorecidos nas universidades é um desafio constante. Programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni) têm contribuído para ampliar o acesso ao ensino superior, mas a questão da qualidade da educação básica ainda precisa ser abordada para garantir que esses estudantes estejam preparados para os rigores acadêmicos.

Autores como Ferreiro e Teberosky (1979) destacam a importância de compreender o processo de aquisição da leitura e escrita desde a infância. Elas argumentam que a alfabetização é um processo contínuo que se inicia muito antes da entrada na escola e que depende de um ambiente rico em estímulos linguísticos. Essas ideias são fundamentais para a formulação de políticas públicas que não apenas visem a alfabetização, mas que também abordem o desenvolvimento cognitivo e linguístico de forma holística. A efetividade das políticas públicas no combate ao analfabetismo funcional depende de vários fatores. A qualidade da formação de professores, a adequação dos materiais didáticos e a infraestrutura escolar são aspectos cruciais. Além disso, é necessário um enfoque integrado que considere as especificidades regionais e culturais do Brasil.

Vygotsky (2001), por sua vez, enfatiza a importância do contexto social e cultural no desenvolvimento cognitivo. Aplicar essa perspectiva no desenvolvimento de políticas públicas implica considerar as diversidades regionais e adaptar as estratégias educativas às necessidades locais, como mostra o quadro abaixo.

**Quadro 2:** Estratégias para enfrentar o analfabetismo funcional de maneira eficaz.

Estratégia	Descrição
Formação continuada de professores	Investir na formação e capacitação dos professores, garantindo que estejam preparados para aplicar metodologias de ensino eficazes baseadas em evidências científicas
Currículo integrado e contextualizado	Desenvolver currículos que integrem habilidades de leitura e escrita em todas as disciplinas, promovendo a aplicação prática do conhecimento
Apoio psicopedagógico	Oferecer suporte psicopedagógico para identificar e tratar dificuldades de aprendizagem desde os primeiros anos escolares
Engajamento Comunitário	Envolver a comunidade e as famílias no processo educativo, criando um ambiente propício para a alfabetização e o desenvolvimento contínuo de habilidades de leitura e escrita

Fonte: Pensamento e Linguagem (Vygotsky, 2001).

Em resumo, o combate ao analfabetismo funcional no Brasil requer uma articulação eficaz entre políticas públicas e práticas educativas que promovam a inclusão e a cidadania. É necessário um esforço coordenado que envolva todas as esferas da sociedade, desde a educação básica até a superior, para garantir que todos os indivíduos tenham a oportunidade de desenvolver plenamente suas capacidades e participar de forma ativa na sociedade. Essa articulação deve considerar a importância do contexto social e cultural no desenvolvimento cognitivo, conforme enfatizado por Vygotsky (2001). Aplicar essa perspectiva implica em considerar as diversidades regionais e adaptar as estratégias educativas às necessidades locais.

Uma abordagem multifacetada para enfrentar o analfabetismo funcional deve incluir a formação continuada de professores, que garanta a capacitação para aplicar metodologias de ensino eficazes baseadas em evidências científicas. Além disso, é fundamental desenvolver currículos integrados e contextualizados, que promovam a aplicação prática do conhecimento e a integração das habilidades de leitura e escrita em todas as disciplinas. O suporte psicopedagógico é igualmente essencial para identificar e tratar dificuldades de aprendizagem desde os primeiros anos escolares, garantindo que nenhum aluno seja deixado para trás.

O engajamento comunitário também desempenha um papel crucial na promoção da alfabetização funcional e no desenvolvimento contínuo das habilidades de leitura e escrita. Envolver a comunidade e as famílias no processo educativo cria um ambiente mais propício para a aprendizagem e o desenvolvimento integral dos indivíduos. Programas universitários que promovam a cidadania, como o "domínio comum" da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), exemplificam como a educação superior pode contribuir significativamente para a inclusão educacional e a formação cidadã.

Por fim, a análise e implementação de políticas públicas devem ser continuamente monitoradas e ajustadas com base em evidências empíricas, garantindo que as estratégias adotadas sejam eficazes e relevantes para os contextos locais. A luta contra o analfabetismo funcional exige um compromisso coletivo e uma abordagem integrada, que envolva todos os setores da sociedade na construção de uma educação inclusiva e de qualidade. Somente através de um esforço conjunto será possível assegurar que todos os indivíduos possam exercer plenamente sua cidadania e contribuir para o desenvolvimento democrático do país.

## **CURRÍCULO UNIVERSITÁRIO E INCLUSÃO EDUCACIONAL: UM DEBATE SOBRE O DOMÍNIO COMUM E A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**

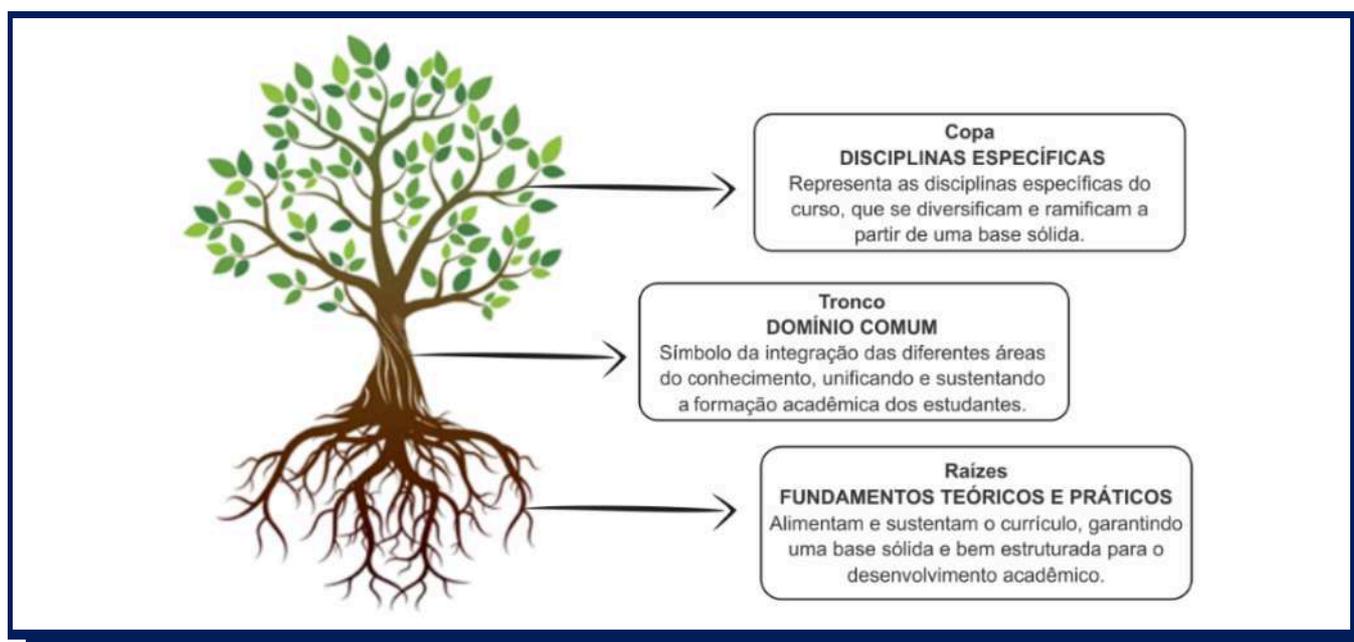
O currículo universitário brasileiro enfrenta desafios significativos na promoção da inclusão e equidade educacional, especialmente em relação aos estudantes que sofrem de analfabetismo funcional. A universidade desempenha um papel crucial na transformação social e na promoção de uma cidadania ativa e participativa. Nesse contexto, a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) se destaca por sua abordagem inovadora através do "Domínio Comum", que busca integrar diferentes disciplinas e promover uma formação mais holística e inclusiva. Esta análise profunda examina a importância da educação universitária na inclusão, avalia a abordagem do Domínio Comum na UFFS e compara essa iniciativa com outras estratégias curriculares inclusivas implementadas em universidades brasileiras e internacionais.

A educação universitária é fundamental para a promoção da inclusão e equidade educacional. Ela não apenas fornece conhecimentos técnicos e científicos, mas também desempenha um papel crucial na formação de cidadãos críticos e engajados. Como argumenta Freire (1970), a educação deve ser um processo emancipatório que capacita os indivíduos a transformar suas realidades. No entanto, estudantes com dificuldades de alfabetização funcional enfrentam barreiras significativas para acessar e se beneficiar plenamente do ensino superior. O analfabetismo funcional limita a capacidade dos estudantes de compreender, interpretar e utilizar informações escritas de maneira eficaz, o que afeta diretamente seu desempenho acadêmico e suas oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

Na UFFS, a iniciativa do Domínio Comum representa uma abordagem inovadora para enfrentar esses desafios. Inspirada em uma analogia com uma árvore, essa abordagem curricular busca integrar diferentes áreas do conhecimento, promovendo uma formação mais abrangente e interdisciplinar. As disciplinas do Domínio Comum incluem Fundamentos da Educação, Sociologia da Educação, Filosofia da Educação, História da Educação, Psicologia da Educação e Didática (Silva, 2011). Cada uma dessas disciplinas contribui para a formação integral dos estudantes, proporcionando-lhes uma base sólida de conhecimentos teóricos e práticos que são essenciais para a compreensão e intervenção na realidade social.

Por fim, a análise e implementação de políticas públicas devem ser continuamente monitoradas e ajustadas com base em evidências empíricas, garantindo que as estratégias adotadas sejam eficazes e relevantes para os contextos locais. A luta contra o analfabetismo funcional exige um compromisso coletivo e uma abordagem integrada, que envolva todos os setores da sociedade na construção de uma educação inclusiva e de qualidade. Somente através de um esforço conjunto será possível assegurar que todos os indivíduos possam exercer plenamente sua cidadania e contribuir para o desenvolvimento democrático do país.

**Figura 1:** Analogia do Domínio Comum com uma Árvore



Fonte: Universidade e suas Fronteiras, Cap. IV (Silva, 2011)

Esta analogia proposta por Silva (2011) ilustra como o currículo do Domínio Comum atua como o tronco de uma árvore, sustentando e integrando as disciplinas específicas (representadas pela copa) e fundamentando-se em princípios teóricos e práticos (as raízes). Essa estrutura curricular visa proporcionar uma formação mais coesa e integrada, permitindo que os estudantes desenvolvam competências e habilidades necessárias para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo de maneira crítica e reflexiva. Como apontado por Dewey (1938), a educação deve ser vista como um processo contínuo de reconstrução da experiência, onde a teoria e a prática se inter-relacionam para promover o crescimento intelectual e moral.

A avaliação dos resultados e impacto dessa abordagem curricular na inclusão educacional pode revelar uma série de benefícios. Primeiramente, o Domínio Comum deve facilitar a integração de conhecimentos, permitindo que os estudantes façam conexões entre diferentes áreas do saber e desenvolvam uma compreensão mais holística e interdisciplinar da realidade. Além disso, essa abordagem visa promover a inclusão de estudantes com diferentes níveis de preparação acadêmica, proporcionando-lhes um ambiente de aprendizagem mais equitativo e inclusivo. Através de metodologias de ensino que valorizam a participação ativa dos estudantes e a reflexão crítica, o Domínio Comum objetiva ainda contribuir para a formação de cidadãos mais conscientes e engajados. Bernstein (1971) argumenta que a estrutura curricular deve ser organizada de modo a facilitar a construção de significados pelos estudantes, promovendo a democratização do conhecimento, tal qual propõe o Domínio Comum.

Comparando essa iniciativa com outras estratégias curriculares inclusivas implementadas em universidades brasileiras e internacionais, é possível identificar uma série de boas práticas e lições aprendidas. Por exemplo, a Universidade de São Paulo (USP) tem desenvolvido programas de tutoria e apoio pedagógico que visam auxiliar os estudantes com dificuldades de aprendizagem. Essas iniciativas têm mostrado resultados positivos na melhoria do desempenho acadêmico e na redução das taxas de evasão escolar (Silva, 2018). De maneira similar, a Universidade de Brasília (UnB) implementou um programa de acolhimento e integração de estudantes de baixa renda, que inclui suporte financeiro, tutoria acadêmica e atividades de integração social. Esses programas têm contribuído para a inclusão e sucesso acadêmico de estudantes de contextos socioeconômicos desfavorecidos (Oliveira, 2019).

A análise comparativa dos resultados dessas iniciativas revela que a integração de suporte pedagógico e social é essencial para promover a inclusão educacional no ensino superior. Segundo Bernstein (1971) estratégias como a formação continuada de professores, o desenvolvimento de currículos integrados e contextualizados, o oferecimento de apoio psicopedagógico e o engajamento comunitário são elementos fundamentais para o sucesso dessas políticas. Da mesma forma, Giroux (1983) destaca que a formação continuada de professores é crucial para garantir que os educadores estejam preparados para aplicar metodologias de ensino eficazes e baseadas em evidências científicas, permitindo que eles adaptem suas práticas pedagógicas às necessidades dos estudantes.

### Quadro 3: Estratégias Curriculares Inclusivas em Universidades

Universidade	Estratégia Inclusiva	Resultados e Impacto
UFFS	Domínio Comum	Integração de conhecimentos, promoção de uma formação holística e inclusiva (UFFS, 2011).
USP	Programas de tutoria e apoio pedagógico	Melhoria do desempenho acadêmico, redução das taxas de evasão escolar (Silva, 2018).
UnB	Programas de acolhimento e integração	Inclusão de estudantes de baixa renda, suporte financeiro, tutoria acadêmica (Oliveira, 2019).
Universidade de Harvard	Modelo de House System	Suporte social e acadêmico, promoção da diversidade e inclusão (Harvard University, 2020).
Universidade de Oxford	Tutorial System	Atenção personalizada, desenvolvimento de habilidades críticas e analíticas (Oxford University, 2021).

Fonte: Dados disponíveis nos Sites das instituições citadas; Tutoria Acadêmica na USP (Silva, 2018); Programa de Acolhimento e Integração na UnB (Oliveira, 2019).

O quadro acima apresenta uma comparação das estratégias curriculares inclusivas implementadas por diferentes universidades, destacando os resultados e impactos dessas iniciativas. A análise desses exemplos permite identificar melhores práticas que podem ser adaptadas e implementadas em outros contextos, promovendo uma educação superior mais inclusiva e equitativa.

Com isso, percebe-se que o currículo universitário visa desempenhar um papel crucial na promoção da inclusão e equidade educacional. A iniciativa do Domínio Comum na UFFS representa uma abordagem inovadora que busca integrar diferentes disciplinas e promover uma formação mais holística e interdisciplinar. A análise comparativa com outras estratégias curriculares inclusivas revela a importância de integrar suporte pedagógico e social, investir na formação continuada de professores, desenvolver currículos integrados e contextualizados, oferecer apoio psicopedagógico e engajar a comunidade no processo educativo. Esses elementos são essenciais para promover uma educação superior que realmente contribua para a inclusão social e a cidadania plena, enfrentando os desafios do analfabetismo funcional e transformando a sociedade brasileira.

## **EDUCAÇÃO E CIDADANIA: O PAPEL DA UNIVERSIDADE NA FORMAÇÃO DE CIDADÃOS ATIVOS**

A relação entre educação e cidadania é uma questão central nos debates sobre o papel da universidade na sociedade contemporânea. A formação de cidadãos críticos, conscientes e engajados é um dos objetivos fundamentais da educação superior, que deve ir além da transmissão de conhecimentos técnicos e científicos para abarcar também o desenvolvimento de valores éticos e habilidades sociais. Este tópico examina a relação intrínseca entre educação e formação cidadã, analisa programas universitários de promoção da cidadania e oferece recomendações para o futuro, destacando a importância de uma abordagem integrada e inclusiva.

A educação é amplamente reconhecida como um meio essencial para a formação de cidadãos. Dewey (1916) argumenta que a educação deve ser entendida como um processo de socialização que prepara os indivíduos para participarem de forma plena e ativa na vida democrática. Esse processo envolve não apenas a aquisição de conhecimentos e habilidades, mas também a internalização de valores como a justiça, a igualdade e o respeito pelos direitos humanos. Freire (1970) também enfatiza que a educação deve ser um ato político e emancipatório, que capacita os indivíduos a questionarem e transformarem as estruturas sociais injustas.

A formação cidadã na universidade deve, portanto, estar orientada para o desenvolvimento de uma consciência crítica e reflexiva. Isso implica a promoção de práticas pedagógicas que incentivem o debate, a participação ativa e a colaboração entre os estudantes. Giroux (1988) destaca que a pedagogia crítica é essencial para a construção de uma educação democrática, pois desafia os estudantes a questionarem as relações de poder e a assumirem um papel ativo na transformação da sociedade.

Porto (2012) apresenta a teoria do "Cidadão Interpretante", enfatizando que a educação deve capacitar os indivíduos a interpretar criticamente a realidade ao seu redor e a participar ativamente na construção de uma sociedade mais justa. Segundo Porto (2012), a formação do cidadão interpretante, apresentado no seu trabalho como um modelo de cidadão ideal, envolve o desenvolvimento de habilidades de leitura crítica e de interpretação dos textos sociais e culturais, permitindo que os indivíduos compreendam e questionem as estruturas de poder e as relações sociais.

Diversas universidades ao redor do mundo têm implementado programas e iniciativas que visam promover a cidadania ativa entre seus estudantes. Esses programas variam em termos de abordagem e escopo, mas compartilham o objetivo comum de formar cidadãos engajados e responsáveis. Um exemplo significativo é o Programa de Extensão Universitária da Universidade de São Paulo (USP), que visa aproximar a universidade da comunidade e promover a inclusão social através de projetos de extensão (Silva, 2018). Esses projetos abrangem áreas como saúde, educação, cultura e meio ambiente, proporcionando aos estudantes oportunidades de aplicar seus conhecimentos em contextos reais e de contribuir para o desenvolvimento social e econômico das comunidades envolvidas. A participação em projetos de extensão tem demonstrado ser uma experiência enriquecedora para os estudantes, promovendo a empatia, o compromisso social e a responsabilidade cívica (Silva, 2015).

Outro exemplo é o Programa de Voluntariado da Universidade de Coimbra, em Portugal, que incentiva os estudantes a se envolverem em atividades de voluntariado como parte integrante de sua formação acadêmica. Este programa não apenas contribui para a formação cidadã dos estudantes, mas também fortalece os laços entre a universidade e a comunidade, promovendo a solidariedade e a coesão social (Ferreira, 2017). Além disso, a Universidade de Harvard implementou o Programa de Estudos Cívicos, que oferece cursos interdisciplinares focados em temas como direitos humanos, justiça social e participação política. Esses cursos são projetados para desenvolver a capacidade dos estudantes de analisar criticamente os problemas sociais e de atuar como agentes de mudança em suas comunidades (Harvard University, 2019).

A integração de componentes cívicos no currículo é essencial, incorporando temas relacionados à cidadania, direitos humanos e justiça social nos currículos

de todos os cursos. Isso pode ser feito através de disciplinas específicas ou da inclusão desses temas em disciplinas já existentes. O fomento à participação estudantil também é crucial, criando espaços e oportunidades para que os estudantes possam participar ativamente na governança universitária e em atividades comunitárias (Vygotsky, 2001). Isso inclui a promoção de conselhos estudantis, grupos de discussão e projetos de extensão.

Parcerias com a comunidade são igualmente importantes, estabelecendo parcerias estratégicas com organizações comunitárias, ONGs e outras instituições que trabalham em prol da justiça social e do desenvolvimento comunitário. Essas parcerias podem enriquecer os programas de extensão universitária e proporcionar aos estudantes experiências de aprendizagem mais contextualizadas e significativas. Desenvolver mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas de promoção da cidadania para medir seu impacto e identificar áreas de melhoria é uma outra recomendação essencial (Freire, 1970).

A relação entre educação e cidadania é essencial para a formação de uma sociedade mais justa e democrática. A universidade, como instituição formadora de indivíduos, tem a responsabilidade de promover a cidadania ativa e o compromisso social. Os exemplos de programas universitários de promoção da cidadania analisados neste texto demonstram a importância de uma abordagem integrada e inclusiva, que vá além da sala de aula e envolva os estudantes em atividades práticas e contextualizadas. A adoção das recomendações propostas pode contribuir para fortalecer ainda mais essa relação, promovendo a formação de cidadãos críticos, conscientes e engajados, capazes de transformar a sociedade e enfrentar os desafios do mundo contemporâneo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise aprofundada das interrelações entre educação, currículo universitário e cidadania revela a complexidade e a importância desses elementos na formação de uma sociedade democrática e inclusiva. Este trabalho destacou o papel central da educação superior na promoção da cidadania ativa e no enfrentamento do analfabetismo funcional, um desafio crítico no contexto educacional brasileiro.

Analfabetismo funcional refere-se à incapacidade de um indivíduo de compreender e utilizar a informação escrita de forma eficaz em atividades cotidianas, mesmo sendo capaz de ler e escrever palavras simples. Esse fenômeno representa um obstáculo significativo para a plena participação cidadã, uma vez que limita a capacidade dos indivíduos de compreenderem e se engajarem criticamente com a realidade social. Segundo Freire (1970), a educação deve ser um ato de conscientização que permite ao indivíduo perceber sua condição no mundo e agir para transformá-la. Portanto, enfrentar o analfabetismo funcional é essencial para a construção de uma sociedade justa e participativa.

O currículo universitário tem um papel fundamental nesse processo, pois é através dele que se pode promover a formação integral dos estudantes. Dewey (1916) argumenta que a educação deve preparar os indivíduos para a vida democrática, proporcionando não apenas conhecimentos técnicos, mas também habilidades críticas e sociais. A teoria do "Cidadão Interpretante" de Porto (2012) complementa essa visão ao enfatizar a importância de formar indivíduos capazes

de interpretar e questionar criticamente a realidade, exercendo plenamente sua cidadania.

A experiência do "Domínio Comum" na UFFS destaca-se como uma abordagem inovadora para a inclusão educacional e o combate ao analfabetismo funcional. Inspirada na metáfora da árvore, essa experiência curricular integra diversas disciplinas que, juntas, formam uma base sólida para o desenvolvimento integral dos estudantes. As disciplinas do domínio comum, que incluem estudos sobre cidadania, ética, meio ambiente e participação social, entre outras, visam promover uma compreensão holística do conhecimento e sua aplicação prática. Essa abordagem não apenas deve enriquecer o conhecimento acadêmico dos estudantes, mas também promover o desenvolvimento de habilidades críticas e a construção de uma cidadania ativa.

Comparando essa experiência com outras iniciativas curriculares inclusivas, observa-se que a integração de componentes cívicos e críticos no currículo é uma prática crescente. A Universidade de Coimbra, por exemplo, implementa um programa de voluntariado que promove a responsabilidade social e o engajamento comunitário dos estudantes. Esses programas não apenas enriquecem a formação acadêmica, mas também fortalecem a capacidade dos estudantes de compreenderem e transformarem a realidade social em que vivem.

Os resultados obtidos com esses programas são significativos. Após a participação em programas de extensão e voluntariado, observou-se um aumento nos níveis de formação cidadã, engajamento comunitário, consciência crítica e responsabilidade social dos estudantes. Esses dados corroboram a argumentação teórica de que a educação universitária deve ser compreendida como um processo integral que abarca não apenas a dimensão cognitiva, mas também as dimensões ética, social e política.

Para enfrentar o analfabetismo funcional e promover uma educação inclusiva, é fundamental investir na formação continuada de professores, no desenvolvimento de currículos integrados e contextualizados e no oferecimento de suporte psicopedagógico. A formação continuada de professores garante que estejam preparados para aplicar metodologias de ensino eficazes, baseadas em evidências científicas. Currículos integrados e contextualizados permitem que habilidades de leitura e escrita sejam desenvolvidas em todas as disciplinas, promovendo a aplicação prática do conhecimento. O apoio psicopedagógico é essencial para identificar e tratar dificuldades de aprendizagem desde os primeiros anos escolares, garantindo que todos os estudantes tenham condições de se desenvolverem plenamente.

A educação universitária, quando alinhada com objetivos sociais e democráticos, pode desempenhar um papel transformador na vida dos estudantes. A adoção de uma abordagem integrada e inclusiva, que considere as dimensões cognitiva, ética, social e política da educação, é essencial para a formação de cidadãos preparados para enfrentar os desafios do século XXI. As recomendações apresentadas neste trabalho, como a integração de componentes cívicos no currículo, o fomento à participação estudantil, a formação continuada de professores e o estabelecimento de parcerias com a comunidade, são passos fundamentais nessa direção.

Dessa forma, a educação universitária tem um papel central na promoção da cidadania ativa e na construção de uma sociedade mais justa e democrática. A análise teórica e empírica desenvolvida ao longo deste trabalho destaca a importância de uma abordagem educativa que vá além da transmissão de

conhecimento técnico-científico e abranja o desenvolvimento de competências críticas e sociais. Os exemplos de programas universitários de promoção da cidadania analisados demonstram que a educação superior pode, e deve, ser um espaço de transformação social, onde os estudantes são capacitados a atuarem como agentes de mudança em suas comunidades e na sociedade em geral. Ao adotar uma abordagem integrada e inclusiva, as universidades podem contribuir significativamente para a formação de cidadãos críticos, conscientes e engajados, capazes de transformar a realidade e construir um futuro melhor para todos.

## REFERÊNCIAS

BERNSTEIN, B. Classe, Códigos e Controle. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1971.  
DEWY, J. Democracia e Educação. New York: Dover, 1958.

FERREIRA, M. Voluntariado e Formação Cidadã na Universidade de Coimbra. Coimbra: Editora da Universidade de Coimbra, 2017. Disponível em: <https://www.uc.pt/voluntariado/> Acesso em 17 mai. 2024.

FLICK, U. Introdução à Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, P. Pedagogia do Oprimido. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

GIROUX, H. Teachers as Intellectuals: Toward a Critical Pedagogy of Learning. New York: Bergin & Garvey, 1988. Disponível em: <https://dokumen.pub/teachers-as-intellectuals-toward-a-critical-pedagogy-of-learning-0897891570.html> Acesso em 06 jun. 2024.

HARVARD UNIVERSITY. Program of Civic Studies. Harvard: 2019. Disponível em: <https://yppactionframe.fas.harvard.edu/case-hcp> Acesso em 10 jun. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101760> Acesso em 02 jun. 2024.

OLIVEIRA, A. Programa de Acolhimento e Integração na UnB: Uma Análise Crítica. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo: 2019. Disponível em: [https://anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe\\_01.pdf](https://anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe_01.pdf) Acesso em 07 de abr. 2024.

OXFORD UNIVERSITY. **Tutorial System**. Oxford: 2021. Disponível em: <https://www.osapabroad.com/academics/the-oxford-tutorial/#:~:text=The%20Oxford%20tutorial%20system%20is,standards%20expected%20of%20degree%20candidates> Acesso em 10 jun. 2024.

PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO. **Acesso à Educação e Analfabetismo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio> Acesso em 02 de jun. 2024.

PORTO, M. P. Mídia e Deliberação política: O Modelo do Cidadão Interpretante. Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 67-108, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4955> Acesso em 15 fev. 2024.

SILVA, L. F. A experiência do domínio comum na UFFS e as fronteiras do currículo universitário. In Universidade e Suas Fronteiras, capítulo IV. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SILVA, R. Programa de Extensão Universitária da USP: Impactos e Perspectivas. Revista Brasileira de Educação. São Paulo: 2015. Disponível em: [https://anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe\\_01.pdf](https://anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe_01.pdf) Acesso em 07 abr. 2024.

SILVA, R. Tutoria Acadêmica na USP: Resultados e Impactos. Revista Brasileira de Educação. São Paulo: 2018. Disponível em: [https://anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe\\_01.pdf](https://anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe_01.pdf) Acesso em 07 abr. 2024.

SOARES, M. Letramento: Um Tema em Três Gêneros. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

UFFS – UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL. **Proposta de Reformulação do Domínio Comum**. Conselho de Campus de Cerro Largo, 29 set. 2023. Disponível em <https://www.uffs.edu.br/atos-normativos/resolucao/conscc/2023-0059/@@download/anexo1> Acesso em 12 jan. 2024.

USP. **A Universidade de São Paulo**. Site Institucional. Disponível em <https://www5.usp.br/institucional/a-usp/> Acesso em 18 dez. 2023.

VYGOTSKY, L. S. **Pensamento e Linguagem**. São Paulo: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2001.

## CAPÍTULO V

# **CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO COMPARATIVO COM ÊNFASE NA INFLUÊNCIA CULTURAL**

Autores:

**SARA ALMEIDA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
sara.almeida@iffarroupilha.edu.br

**TAÍS REGINA COSTA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
tais.costa@yahoo.com.br

# CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO COMPARATIVO COM ÊNFASE NA INFLUÊNCIA CULTURAL

Sara Almeida  
Taís Regina Costa

**Resumo:** A permanência histórica da corrupção na sociedade tem repercussões profundas e duradouras no desenvolvimento socioeconômico, manifestando-se de formas distintas entre diferentes culturas e territórios. A influência do comportamento cultural pode determinar os níveis de ilegalidade nas ações governamentais de uma sociedade, afetando tanto a governança quanto a qualidade de vida dos cidadãos. Esta pesquisa tem como objetivo aprofundar a compreensão das discrepâncias nos níveis de corrupção entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. Para isso, utiliza ferramentas como a Pesquisa Mundial de Valores, que oferece uma visão ampla sobre as atitudes e valores das pessoas em relação à corrupção, e o Índice de Percepção de Corrupção, que mede como a corrupção é percebida em diversos países. Observa-se que países que destinam recursos substanciais para serviços essenciais, como saúde e educação, demonstram uma tendência a níveis mais baixos de corrupção. Isso ocorre porque o investimento nesses setores promove a transparência, aumenta a satisfação da população e reduz as oportunidades para práticas corruptas. Além disso, fatores econômicos desempenham um papel crucial na incidência de corrupção, pois em economias instáveis ou com recursos escassos, há maior pressão para buscar benefícios de maneira não ética. Em contrapartida, em economias robustas e bem distribuídas, a necessidade percebida de recorrer a práticas corruptas é significativamente reduzida. Isso não só diminui a necessidade de recorrer à corrupção para obter bens e serviços, mas também fortalece as instituições responsáveis pela fiscalização e punição de práticas corruptas.

**Palavras chave:** Serviços Básicos. Oportunidades de Acesso. Influências Culturais.

# INTRODUÇÃO

A corrupção apresenta-se de várias formas, cada qual com suas próprias características e mecanismos. Ela tem existido ao longo da história da humanidade, transcendendo períodos históricos e, indubitavelmente, é um problema que tem implicações significativas para o desenvolvimento socioeconômico, com maior ou menor abrangência, dependendo de determinadas culturas e localidades. Para defini-la faremos uso do mesmo desígnio utilizado por Lipset; Lenz (2002, p. 173) que define corrupção como “esforços para garantir a riqueza ou o poder por meios ilegais - lucros privados à custa de gastos públicos”. Existem algumas controvérsias acerca de sua posição temporal, ou seja, em que momento se configura. Em suma, a corrupção é vista como um fenômeno antigo, presente desde as primeiras civilizações. No entanto, mais significativo é que a corrupção se desencadeia a partir do arcabouço cultural de cada sociedade, que nutre um desejo pelo uso indevido do poder.

A interconexão dos fatores de corrupção e o desenvolvimento socioeconômico são objetos centrais deste estudo. Buscaremos realizar uma análise a partir dos índices apresentados pelo banco de dados da Pesquisa Mundial de Valores (WVS) e pelo Índice de Percepção de Corrupção (CPI). Ambos poderão auxiliar a compreender algumas características de países considerados mais e menos corruptos, assim como o comportamento de indivíduos que coexistem nesses contextos.

Foram analisados diversos aspectos que demonstram uma relação inversamente proporcional com a incidência de corrupção. Para esclarecer, países que destinam maiores recursos para iniciativas de atenção básica, como saúde e educação, tendem a apresentar níveis menores de corrupção. Da mesma forma, observa-se uma relação diretamente proporcional no que diz respeito à participação institucionalizada da sociedade civil. À medida que um país se desenvolve, sua tendência é tornar-se mais democrático, proporcionando maior acesso a serviços públicos e incentivando uma participação social mais ativa. Esses elementos podem estabelecer uma relação de causalidade entre as variáveis coexistente. Essa é uma questão muito importante e complexa sobre a relação entre corrupção, investimento em serviços públicos e desenvolvimento democrático. Essa questão envolve entender a direção da causalidade entre essas variáveis. Vamos analisar cada ponto para esclarecer a questão.

Primeiro, a causalidade entre corrupção e investimento em saúde e educação pode ser vista de duas maneiras. Na primeira hipótese, países que investem mais em saúde e educação tendem a ter níveis menores de corrupção. O argumento aqui é que investimentos significativos em saúde e educação aumentam a transparência e a responsabilidade governamental, reduzem a pobreza e aumentam o capital humano, o que pode contribuir para a redução da corrupção. Esses investimentos podem criar uma população mais educada e saudável, que está mais capacitada para exigir responsabilidades dos governantes.

Na segunda hipótese, países com menos corrupção têm mais recursos para investir em saúde e educação. A lógica aqui é que a corrupção desvia recursos que poderiam ser destinados a serviços públicos essenciais. Quando um país é menos corrupto, os recursos são utilizados de maneira mais eficiente e transparente, permitindo maiores investimentos em áreas como saúde e educação.

Finalmente, a relação entre desenvolvimento democrático, acesso a serviços públicos e participação social ativa é igualmente complexa. À medida que um país se desenvolve economicamente, a tendência é que se torne mais democrático. Isso ocorre porque o desenvolvimento econômico geralmente traz maior educação e acesso à informação, que por sua vez fomentam a demanda por maior participação política e transparência. Um sistema democrático robusto facilita o acesso a serviços públicos de qualidade e incentiva a participação ativa da sociedade civil, o que pode ajudar a reduzir a corrupção. No geral, tanto a hipótese de que maiores investimentos em saúde e educação reduzem a corrupção quanto à hipótese de que países menos corruptos têm mais recursos para investir em serviços públicos são plausíveis e provavelmente coexistem em um ciclo de retroalimentação positiva.

Esses esclarecimentos sobre a relação de causalidade apenas caracterizam caminhos distintos que o presente tema pode ser trabalhado, mas a proposta desse capítulo é, de fato, atuar com as diferenças nos níveis de corrupção entre sociedades mais ou menos desenvolvidas, bem como sondar a influência da cultura nesses contextos, compreendendo como a oferta de oportunidades de acesso aos serviços públicos pode estar relacionada aos diferentes níveis de corrupção entre as comunidades. Dessa forma, conseguimos visualizar que o comportamento cultural de determinada sociedade pode estar conectado às causas que determinaram o desenvolvimento econômico desse local.

## **CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO: INCONFLUÊNCIAS HISTÓRICAS**

Estabelecer uma comparação entre sociedades com diferentes níveis de acesso aos serviços públicos e diferentes situações econômicas permite uma análise profunda sobre os possíveis impactos na incidência de corrupção e no comportamento econômico dessas comunidades. O CPI (Corruption Perception Index) passa a ser uma ferramenta interessante para esta análise, visto que “agrupa índices verossímeis de corrupção para países nos quais existe um mínimo de três levantamentos”, calculando resultados que diferenciam a corrupção política da corrupção administrativa, representando, portanto, a “percepção geral da corrupção” (Lipset; Lenz, 2002, p.175). A percepção pública sobre corrupção, apresentada pelos autores, não reflete necessariamente a sua incidência real, mas sim como as pessoas a interpretam e entendem com base nas informações disponíveis.

Em contextos democráticos, onde a mídia é livre e a corrupção frequentemente discutida, a percepção pode ser influenciada pela cobertura mediática intensa do tema. Por outro lado, em regimes autoritários ou ditatoriais, onde a mídia é controlada, a percepção pública de corrupção pode ser distorcida ou limitada pela falta de informações transparentes. Isso pode resultar em uma subestimação da corrupção presente nesses regimes. Além disso, o aumento na percepção de corrupção em países que intensificam o combate a ela pode não indicar necessariamente um aumento na incidência real de corrupção, mas sim um aumento na visibilidade das ações anticorrupção e na conscientização pública sobre o problema. Assim, é fundamental contextualizar as percepções de corrupção com as condições sociais, econômicas e políticas de cada país para uma compreensão mais precisa e equilibrada das conclusões dos estudos sobre o tema.

Sobre a **Transparência Internacional**: é um movimento global que trabalha em muitos países, com o intuito de denunciar a corrupção. Através de suas campanhas e investigações, a organização atua para expor os sistemas e redes que permitem que a corrupção prospere, exigindo maior transparência e integridade em todas as áreas da vida pública.

De acordo com o CPI, o ranking de corrupção dos países encontra-se de acordo com a imagem apontada abaixo, considerando zero para o menos corrupto e dez para o mais corrupto (Lipset; Lenz, 2002, p.175). A partir disso, buscamos compreender de forma comparativa as características que fazem determinado país ocupar o primeiro e último lugar.

**Figura 01: Índice de Percepção de Corrupção Global**



Fonte: Corruption Perceptions Index, 2022.

Inglehart (2002) destaca que os países escandinavos estão ranqueados entre os menos corruptos. De acordo com Max Weber (1904/5), a origem protestante desses países tem grande influência em seu comportamento ético. As tradições protestantes têm uma abordagem completamente distinta se comparada a outras religiões. O protestante vê no seu laboro, por exemplo, uma maneira de “agradar” a Deus, compreende que seus ganhos são para exaltação do sagrado. Dessa forma, muitas sociedades protestantes têm suas localidades bem desenvolvidas economicamente.

Não por acaso, a própria conceituação de vocação apresentada na tradução da Bíblia por Lutero, como “a valorização do cumprimento do dever nos afazeres seculares como a mais alta forma que a atividade ética do indivíduo pudesse assumir” (Weber, 1904/5, p.34), fixou a conotação religiosa do termo para os protestantes e a sua relação com o trabalho: “esta era sua vocação” (Weber, 1904/5, p.34). A partir daí, podemos compreender a afirmação de Weber ao dizer que as tradições culturais são resistentes, e moldam o comportamento econômico das sociedades (Inglehart, 2002, p.134). No entanto, os valores culturais podem perdurar, mesmo quando isoladas as questões socioeconômicas,

devido, muitas vezes, à herança histórica de uma determinada sociedade.

Cabe, aqui, esclarecer que cada uma dessas tradições religiosas traz consigo não apenas crenças espirituais, mas também normas, valores e práticas sociais que moldam a cultura e os comportamentos das sociedades. Esses valores desempenham um papel determinante na forma que as instituições democráticas se desenvolvem.

A Somália, por exemplo, que aparece em primeiro lugar como o país mais corrupto no *ranking* do CPI, tem sua herança histórica marcada por disputas de ocupação de território e divisões colonizadoras, o que influenciou na formação de Estado como república independente, conforme explicita Cardoso (2012). Sobre as características de países que estão bem colocados no *ranking*, nota-se que em sociedades que desfrutam de melhor acesso aos serviços públicos, como a educação, é possível observar uma correlação positiva com indicadores econômicos eficazes. Isso porque, como afirma Lipset; Lenz (2002, p.177), “o desenvolvimento econômico também pode reduzir a corrupção mediante seu impacto importante e positivo na democracia”. Segue uma amostra entre Finlândia (segundo país menos corrupto) e Somália (o país mais corrupto de acordo com o *ranking*), para que se entenda empiricamente essa afirmação.

**Figura 2:** Comparativo Indicadores em Educação



Fonte: The World Bank, 2023.

Na Finlândia, onde o sistema educacional é reconhecido pela sua qualidade, percebe-se amplo índice de matrícula escolar, bem como altas taxas de alfabetização. Além disso, a taxa de conclusão do ensino médio é significativa, refletindo o comprometimento com a educação de longo prazo. De acordo com a figura 2, o governo finlandês também demonstra um investimento substancial em educação, o que contribui para a formação de uma população altamente educada e, por conseguinte, para a formação de capital humano, definido por Schultz como

um “conjunto de conhecimentos, habilidades, experiências e saúde de um indivíduo, que podem ser aprimorados por meio de investimento” (Schultz, 1964). Uma sociedade com o capital humano bem desenvolvido favorece a construção de uma cultura cívica, baseada no bem-estar e na participação social.

Por outro lado, na Somália o acesso à educação é desafiador devido a conflitos e instabilidades, resultando em baixas taxas de matrícula e de conclusão do ensino médio. A taxa de alfabetização é prejudicada, limitando as oportunidades para o desenvolvimento de habilidades essenciais. Além disso, a falta de investimentos significativos em educação, por parte do governo, contribui para um ciclo desfavorável, levando a considerar que a falta de acesso à educação está associada aos índices elevados de corrupção, visto que, de acordo com Lipset; Lenz (2002, p.176) “em setores como a educação, as despesas e seus produtos são mais visíveis e devem, supostamente, ser menos vulneráveis à corrupção”.

A disparidade entre os países é uma característica que embasa as afirmações de Inglehart (2002), que, ao contemplar Weber, sugere que um povo sem acesso à educação pode ser mais suscetível a subornos, à manipulação e ao conformismo frente às desigualdades sociais.

**Figura 3:** Comparativo Indicadores de Gênero



Fonte: The World Bank, 2023.

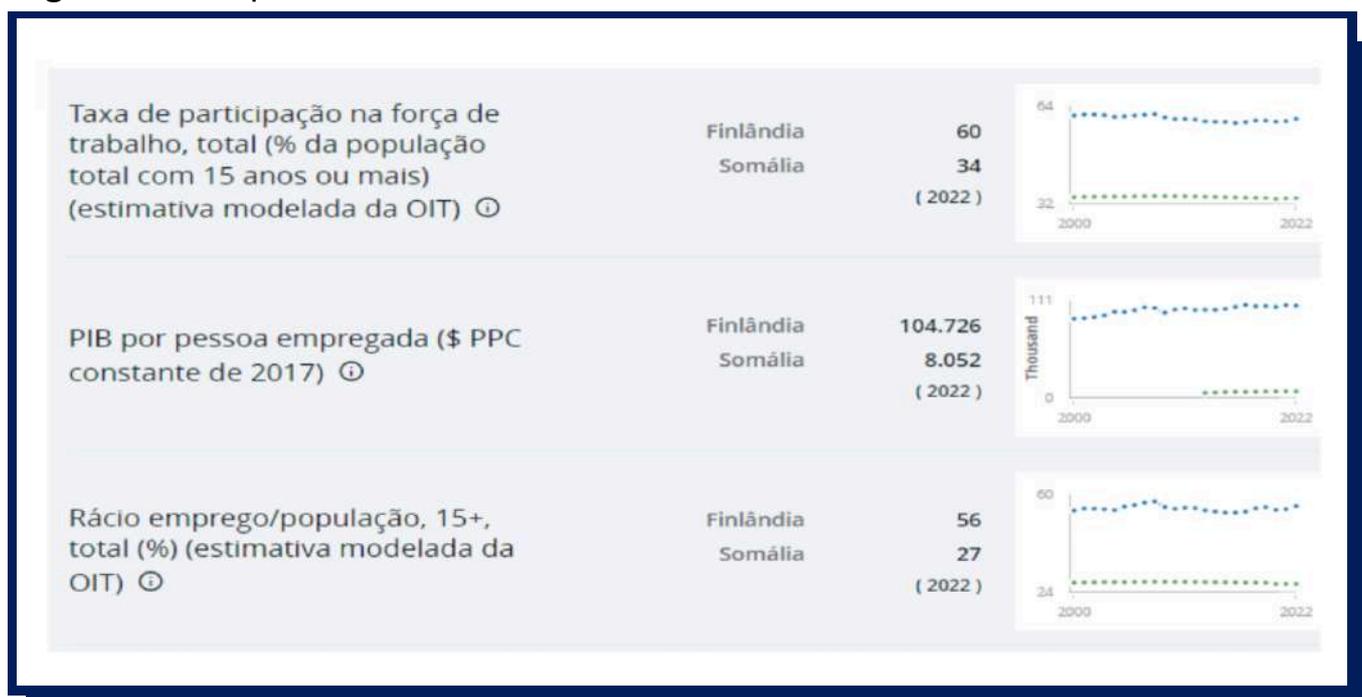
No que diz respeito à igualdade de gênero também é possível verificar grande disparidade entre os dois países, conforme mostra a figura 3. A desigualdade de gênero tem implicações profundas em um país, influenciando desde a composição da força de trabalho até a eficácia das políticas públicas, que deveriam ser desenhadas de acordo com as necessidades locais de indivíduos e grupos. A falta de inclusão das mulheres pode levar a políticas que não abordam adequadamente as necessidades da população para as quais tais políticas foram pensadas,

comprometendo a eficácia das iniciativas governamentais. De acordo com Crossette (2002, p.256) “o mundo está descobrindo tardiamente que as mulheres e os recursos naturais não deixam de estar relacionados”.

A discrepância de inserção das mulheres em espaços de “poder” é mais uma das evidências do quanto questões culturais e raízes históricas podem afetar indivíduos, grupos e sociedades. Apesar dos grandes avanços políticos e econômicos em muitos lugares, “as mulheres em todas as partes ainda têm boas razões para serem sensíveis à forma como as culturas as afetam” Crossette (2002, p.259). Reduzir essa desigualdade não apenas promove a justiça social, mas também é fundamental para alcançar um crescimento econômico sustentável e uma sociedade mais equitativa. Outro importante comparativo é o viés econômico, como se pode ver na figura 4. A Finlândia, com sua economia estável, apresenta uma alta taxa de participação na força de trabalho. Isso pode ser associado a um ambiente econômico favorável, onde a maioria da população em idade ativa está vinculada às atividades laborais.

A Somália, devido às instabilidades políticas e econômicas, pode enfrentar desafios na manutenção de uma alta taxa de participação na força de trabalho. Condições adversas podem limitar as oportunidades de emprego e a participação ativa da população na economia formal.

**Figura 4:** Comparativo Indicadores Econômicos



Fonte: The World Bank, 2023.

O PIB por pessoa empregada na Finlândia tende a ser mais elevado, refletindo uma força de trabalho altamente qualificada e produtiva. Investimentos em educação e inovação contribuem para uma economia eficiente. A Somália, enfrentando desafios econômicos e educacionais, apresenta um PIB per capita baixo. A falta de oportunidades e recursos impacta a produtividade individual e, conseqüentemente, a eficiência econômica. Como se pode perceber, a ascensão econômica está diretamente relacionada aos investimentos em serviços básicos por parte do Estado, especialmente em educação. Neste caminho, as contribuições de Sen parecer fazer muito sentido. “Uma concepção adequada de

desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (Sen, 2010, p. 28).

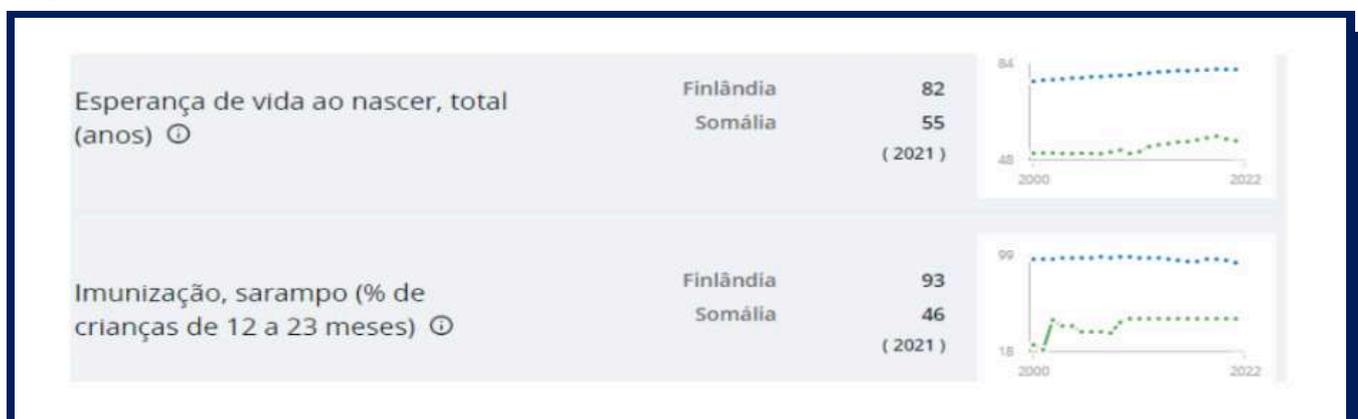
Com um rácio equilibrado entre emprego e população, a Finlândia indica uma distribuição adequada de oportunidades de trabalho. Isso está relacionado a uma economia estável e bem estruturada. A instabilidade econômica e social na Somália resulta em desequilíbrios. As figuras 05, 06 e 07 mostram um comparativo referente aos acessos de serviços básicos que a população deveria receber.

**Figura 05:** Comparativo Indicadores de Ambiente



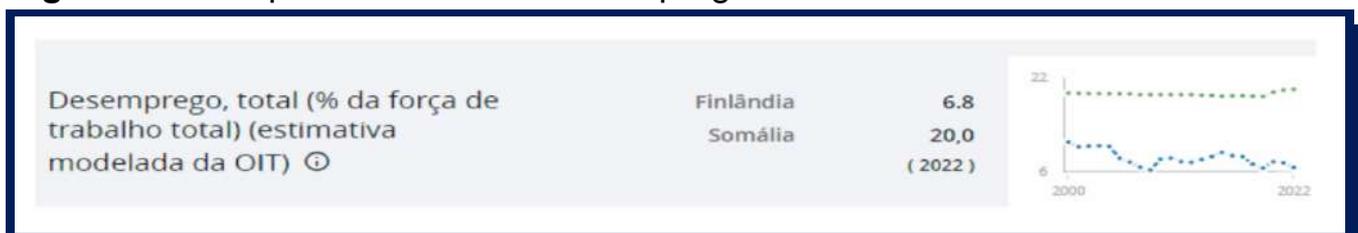
Fonte: The World Bank, 2023.

**Figura 06:** Comparativo Indicadores Saúde, Nutrição e População



Fonte: The World Bank, 2023.

**Figura 07:** Comparativo Indicadores Emprego e Desenvolvimento



Fonte: The World Bank, 2023.

As disparidades nos acessos a serviços básicos entre a Finlândia e a Somália demonstram implicações profundas no sistema socioeconômico destes países. Na Finlândia, onde a vasta maioria da população tem acesso confiável a eletricidade, água potável e outras necessidades básicas, a estrutura social é construída sobre a segurança e a previsibilidade proporcionadas por esses serviços essenciais. O acesso aos recursos, aliada a uma infraestrutura bem desenvolvida, cria uma sociedade na qual os cidadãos podem se concentrar em objetivos legais e contribuir para o desenvolvimento coletivo. Por outro lado, na Somália, onde o acesso a serviços básicos é significativamente limitado, a escassez de recursos essenciais pode criar um ambiente propenso à ilegalidade. A falta de eletricidade, água potável e outros serviços essenciais pode levar a população a buscar alternativas ilegais para atender às suas necessidades básicas.

A ausência de acesso às oportunidades deixa muitos indivíduos em situações precárias, criando um terreno fértil para a cultura da ilegalidade. Trata-se da teoria de Robert Merton sobre o Esquema de Meios-fins, no qual indivíduos e grupos definem seus objetivos culturais e quando não os alcançam pelos meios institucionalizados, a tendência seria “criar” alternativas para tal. De acordo com Lipset; Lenz (2002, p.179) “a teoria de Merton pressupõe que as culturas que valorizam o sucesso econômico como um importante objetivo, mas restringem severamente o acesso às oportunidades têm graus mais altos de corrupção”. Onde as necessidades básicas não são atendidas, as pessoas podem ser levadas a buscar soluções fora do sistema estabelecido, muitas vezes recorrendo a atividades corruptas para obter o que lhes falta.

Aqueles que se veem privados de serviços essenciais podem sentir-se excluídos do sistema, o que pode alimentar um sentimento de desconfiança nas instituições e nas práticas legais. Isso, por sua vez, contribui para um ambiente onde a corrupção pode ser percebida como uma forma de superar as barreiras impostas pela falta de acesso. Mas a corrupção não se restringe apenas em ações corruptas por parte de indivíduos, ela também adentra a instituições governamentais, fazendo com que os procedimentos governamentais, por sua vez, também passem a ser corruptos. Por fim, torna-se evidente a crescente disparidade entre os dois países citados, sejam em termos econômicos, sejam em termos sociais. A incompetência do governo em garantir direitos básicos, desempenha um papel significativo na criação de ambientes sociais propensos à ilegalidade. A abordagem para amenizar esses problemas requer não apenas melhorias nos serviços públicos, mas também esforços para proporcionar oportunidades inclusivas.

## COMPORTAMENTO CULTURAL E SUA RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO

Com o intuito de verificar o comportamento de determinada sociedade a partir de seus valores sociais e políticos, objetivando conciliar os determinantes culturais, foi utilizado o banco de dados da Pesquisa de Valores (WVS) para conhecer o perfil da população residente em países com altos e baixos níveis de corrupção. A WVS é um programa global de pesquisa que se dedica ao estudo científico e acadêmico dos valores sociais, políticos, econômicos, religiosos e culturais das pessoas em todo o mundo. O objetivo principal é avaliar como a estabilidade ou mudança desses valores ao longo do tempo influencia o desenvolvimento social, político e econômico de países e sociedades. “No momento, a WVS é a maior investigação empírica transnacional não comercial de séries temporais de crenças e valores humanos já executada” (WVS, 2023, sp).

Cientistas de diversas áreas fazem uso dos dados da WVS, buscando entender as mudanças nas crenças, valores e motivações das pessoas em todo o mundo. É uma análise relevante, pois busca destacar informações que possam fortalecer os argumentos apresentados neste estudo, verificando a influência cultural nos aspectos do desenvolvimento socioeconômico, bem como os efeitos que a corrupção exerce sobre esse desenvolvimento.

A pesquisa realizada por Inglehart e Welzel, através da WVS, apresenta evidências empíricas que demonstram alterações substanciais na cultura, ao mesmo tempo que destaca a continuidade de tradições culturais específicas que têm grande relevância. Os autores apresentam duas dimensões principais de variação intercultural no mundo, são elas: 1) Valores tradicionais versus valores racionais seculares, e; 2) Valores de sobrevivência versus valores de autoexpressão.

<sup>4</sup> Os valores tradicionais enfatizam a importância da religião, dos laços entre pais e filhos, da deferência à autoridade e dos valores familiares tradicionais. As pessoas que abraçam estes valores também rejeitam o divórcio, o aborto, a eutanásia e o suicídio. Estas sociedades têm elevados níveis de orgulho nacional e uma perspectiva nacionalista. Os valores racionais seculares têm preferências opostas aos valores tradicionais. Estas sociedades colocam menos ênfase na religião, nos valores familiares tradicionais e na autoridade. O divórcio, o aborto, a eutanásia e o suicídio são vistos como relativamente aceitáveis. (O suicídio não é necessariamente mais comum. Os valores de sobrevivência colocam ênfase na segurança econômica e física. Está ligado a uma perspectiva relativamente etnocêntrica e a baixos níveis de confiança e tolerância. Os valores de autoexpressão dão alta prioridade à proteção ambiental, à crescente tolerância para com estrangeiros, gays e lésbicas e à igualdade de gênero, e às crescentes exigências de participação na tomada de decisões na vida econômica e política. (WVS, 2023, sp)

Ambas as dimensões foram elaboradas usando uma análise fatorial juntamente com dez indicadores específicos.

<sup>4</sup> Dados retirados da página < <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>>

<sup>5</sup> As duas dimensões foram criadas através da execução da análise fatorial sobre um conjunto de dez indicadores. Os dez indicadores utilizados (cinco para cada dimensão) foram escolhidos por razões técnicas: para podermos comparar os resultados ao longo do tempo, utilizámos indicadores que tinham sido incluídos em todas as quatro fases dos Inquéritos de Valores. Estes dez indicadores refletem apenas algumas das muitas crenças e valores que estas duas dimensões exploram e não são necessariamente os indicadores mais sensíveis destas dimensões. (WVS, 2023, s.p.)

Podemos considerar que a metodologia envolveu a utilização de análise fatorial em um conjunto de indicadores, sendo a escolha desses indicadores guiada por considerações técnicas e pela necessidade de consistência ao longo do tempo nas medições. Essa abordagem visa criar dimensões que capturem padrões subjacentes nos dados e permitam a comparação ao longo de diferentes fases dos inquéritos de valores.

**Figura 08:** Tabela de Dimensões Culturais

	Factor Loadings
Traditional values emphasize the following (Secular-rational values emphasize the opposite): <sup>a</sup>	
God is very important in respondent's life.	.70
It is more important for a child to learn obedience and religious faith than independence and determination. (Autonomy index)	.61
Abortion is never justifiable.	.61
Respondent has strong sense of national pride.	.60
Respondent favors more respect for authority.	.51
Survival values emphasize the following (Self-expression values emphasize the opposite): <sup>b</sup>	
Respondent gives priority to economic and physical security over self expression and quality of life. (4-item Materialist/Postmaterialist Values Index)	.59
Respondent describes self as not very happy.	.59
Homosexuality is never justifiable.	.58
Respondent has not and would not sign a petition	.54
You have to be very careful about trusting people.	.44

Note: The original polarities vary; the above statements show how each item relates to the given factor. Total N = 165,594; smallest N for any of the above variables is 146,789.  
<sup>a</sup> First factor explains 26 percent of total individual variation; secular = positive pole.  
<sup>b</sup> Second factor explains 13 percent of total individual variation; self-expression = positive pole.  
Source: World Values Survey data from 125 surveys carried out in three waves in 65 societies.

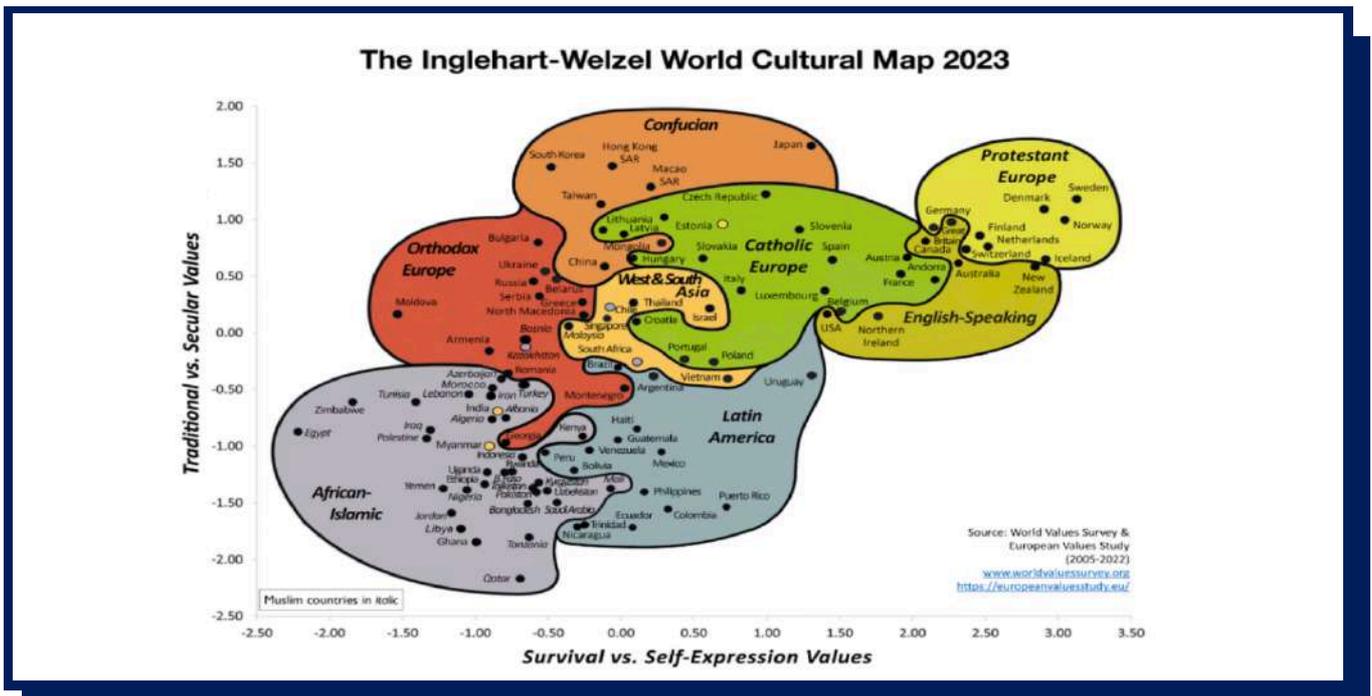
Fonte: WVS, 2023.

Os dados apresentados abordam informações acerca das características sociais, políticas e religiosas que influenciam no desenvolvimento. Níveis mais altos de educação contribuem para o desenvolvimento e inovação do capital humano. Níveis baixos de educação sugerem maiores chances de propensão a corrupção, como sugere Lipset; Lenz (2002, p.176):

Uma pesquisa sugere que os governos afetados pela corrupção gastam relativamente mais dinheiro em itens que facilitam a obtenção de suborno. Corruptos burocratas do serviço público são capazes de transferir os gastos governamentais para as áreas em que podem coletar propinas com mais eficiência. projetos grandes difíceis de administrar, como aeroporto ou estradas, facilitam a fraude. Entretanto, em setores como educação, as despesas e seus produtos são mais visíveis e devem, supostamente, ser menos vulneráveis à corrupção.

Outro argumento de Lipset; Lenz (2002) ressalta que características políticas, como boa governança, estabilidade política e presença de instituições democráticas, são cruciais para o desenvolvimento, pois garantem uma administração pública eficaz que reduz a corrupção, pois a estabilidade política proporciona um ambiente propício ao investimento e ao crescimento econômico. “O desenvolvimento econômico parece trazer uma mudança gradual, dos valores de sobrevivência para os valores de auto-expressão, o que ajuda a explicar porque as sociedades mais ricas têm maior probabilidade de ser democracia” (Lipset; Lenz, 2002, p.134).

**Figura 09:** Mapa Cultural Mundial 2023



Fonte: WVS, 2023.

As características religiosas também podem influenciar o desenvolvimento, visto que algumas crenças e práticas religiosas podem promover valores como trabalho árduo, economia e honestidade, que contribuem para o desenvolvimento econômico. Um exemplo disso são os países de origem protestantes, como apresentado no mapa. Segundo Merton, em sociedades mais ricas, a disponibilidade de recursos econômicos está ligada a níveis mais baixos de corrupção em países protestantes, que tendem a ser mais prósperos. “Governos católicos tendem a ser mais intervencionistas, limitando a liberdade econômica, enquanto os protestantes geralmente favorecem mais o mercado, embora com exceções”. O índice de liberdade econômica é positivamente relacionado ao protestantismo: “quanto maior a proporção de protestantes, maior a liberdade econômica” (Lipset; Lenz, 2002, p.184-185).

No entanto, o impacto da religião no desenvolvimento é complexo e varia em diferentes sociedades e contextos. Atualmente esses países de origem protestante possuem objetivos considerados pós-materialista, ou seja, por possuírem acesso aos serviços básicos para sobrevivência e oportunidades iguais, seus interesses de acessão não se enquadram a uma lógica de mercado.

Entretanto, ao lidar com o impacto dos valores religiosos no desenvolvimento econômico, Weber adiantou que a relação positiva com o protestantismo se reduziria quando a alta produtividade fosse institucionalizada, pode-se sugerir que embora os países ricos de hoje já tenham estado entre os mais motivados para a realização seus cidadãos agora ricos são levados a buscar objetivos não relacionados a trabalho para se tornarem pós-materialistas. (Lipset; Lenz, 2002, p.180)

A institucionalização da liberdade individual, representada pela igualdade de oportunidades, leva a sociedade a elevar seu comportamento de legalidade, tornando-a resistente à corrupção. Não são todos que possuem o benefício de poder ter objetivos pós-materialistas, principalmente porque boa parte dos países, todavia, não possuem acesso aos serviços básicos de sobrevivência. Todo esse conjunto de afirmações apresentadas buscam abordar características relevantes definidas pela pesquisa mundial de valores, que caracterizam comportamentos culturais que interferem diretamente no sistema socioeconômico de determinado país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento de sistemas corruptos, como referenciado no texto, transcende diferentes períodos históricos, regimes governamentais e instituições. As características inerentes a esses sistemas apresentam clareza sobre a forma como se manifestam em contextos temporais específicos e em localidades determinadas. Contudo, tal compreensão exige uma análise metódica do comportamento cultural em relação aos valores que uma sociedade específica internaliza e expressa. Essa clareza entre os valores individuais e os indicadores sociais representa um elemento crucial para a compreensão aprofundada dos aspectos corruptivos que permeiam diferentes estruturas sociais.

Dentro desse escopo, está localizado como despoite e de perceptível influência, os valores sociais, políticos e religiosos. Esses valores têm significativa atuação no desenvolvimento econômico de um país, dadas às características internalizadas pela população. Nesse aspecto, buscamos apresentar de maneira empírica fatores e indicadores que pudessem apresentar características semelhantes em países ranqueados como menos corruptos e mais desenvolvidos. Da mesma forma, que pudessemos caracterizar países ranqueados como mais corruptos e menos desenvolvidos.

Observamos que aspectos como religião predominante, acesso a serviços públicos fundamentais que são essenciais para a sobrevivência e bem estar-social da população, retratam expressivamente o nível de corrupção de determinado país. Nesse sentido, a relação entre corrupção e comportamento cultural é evidenciada pelas práticas de aceitação dos indivíduos frente às temáticas que envolvem aceitação ou rejeição de condutas corruptas. A relação entre corrupção e comportamento cultural é evidenciada pelas atitudes dos indivíduos em relação à aceitação ou rejeição de práticas corruptas. Essa correlação se intensifica quando práticas ilegais são normalizadas em busca de metas consideradas inalcançáveis de maneira lícita.

Torna-se claro que a falta de oportunidades de acesso a serviços que promovem o bem-estar social compromete o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, perpetuando comportamentos corruptos que exacerbam a desigualdade e a conduta ilícita dos indivíduos. Os procedimentos governamentais e as instituições refletem o corpo social a que pertencem, e a presença de corrupção nessas esferas se torna um símbolo desafiador.

Não há dúvidas que a compreensão dos fatores que contribuem para a corrupção e seu impacto nas estruturas sociais e econômicas exigem uma análise multifacetada que leve em conta aspectos culturais, institucionais e econômicos. A luta contra a corrupção não é apenas uma questão de conformidade legal, mas também um desafio para transformar valores e práticas que promovam o desenvolvimento justo e sustentável das sociedades.

A emergência de sistemas corruptos, como discutido no texto é uma característica constante e imutável (nunca existiu um período histórico onde não houvesse corrupção). A persistência de sistemas corruptos ao longo da história destaca a necessidade crucial de instituições políticas sólidas, e acesso aos bens e serviços básicos, considerando o papel essencial da educação como elemento fundamental na promoção da integridade social e no equilíbrio sistêmico.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO, Nilton César Fernandes. Conflito Armado na Somália: análise das causas da desintegração do país após 1991. Monografia apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

CROSSETTE, Barbara. Cultura, Gênero e Direitos Humanos. [Em] A Cultura Importa: os valores que definem o Progresso Humano. Orgs.: Lawrence E. Harrison e Samuel P. Huntington. Tradução de Berilo Vargas. P.255-267. Rio de Janeiro: Record, 2002.

INGLEHART, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2014. Pesquisa de Valores Mundiais: Sexta Rodada - Versão do arquivo de dados agrupados por países: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>. Madri: Instituto JD Systems.

INGLEHART, Ronald. **Cultura e Democracia**. [Em] A Cultura Importa: os valores que definem o Progresso Humano. Orgs.: Lawrence E. Harrison e Samuel P. Huntington. Tradução de Berilo Vargas. P.133-153. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LIPSET, Seymour Martin; LENZ, Gabriel Salman. **Corrupção, Cultura e Mercados**. [Em] A Cultura Importa: os valores que definem o Progresso Humano. Orgs.: Lawrence E. Harrison e Samuel P. Huntington. Tradução de Berilo Vargas. P.173-188. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; Revisão Técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WEBER, Max. **Die Protestantische Ethik Und Der Geits des Kapitalismus**. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. – Tübingen, 1904/5. Vols.: XX e XXI.

## CAPÍTULO VI

# DESENVOLVENDO COMPETÊNCIAS PARA UM MUNDO SUSTENTÁVEL: A EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS ODS

Autores:

**ADRIANO SILVA DA ROSA**

Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
Bolsista CAPES  
adrianodarosa31@gmail.com

**MARJORIE BIER KRINSKI CORRÊA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
Bolsista Carrefour  
marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

**LOUISE DE LIRA ROEDEL BOTELHO**

Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Professora do  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas  
da UFFS, Campus Cerro Largo.  
louisebotelho@uffs.edu.br

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
ivann@uffs.edu.br

# DESENVOLVENDO COMPETÊNCIAS PARA UM MUNDO SUSTENTÁVEL: A EDUCAÇÃO SUPERIOR E OS ODS



Adriano Silva da Rosa  
Marjorie Bier Krinski Corrêa  
Louise de Lira Roedel Botelho  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** Este artigo explora a integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no currículo do ensino superior, com foco no desenvolvimento de competências instrumentais essenciais para promover os ODS. O domínio comum, numa abordagem de Silva (2011), visa fornecer uma formação básica sólida e multidisciplinar, desenvolvendo habilidades como análise e síntese, interpretação de dados, comunicação eficaz e domínio das tecnologias da informação. A metodologia é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica de fontes acadêmicas e relatórios de organizações internacionais. Autores como Meadows (2008) e Senge (2006) destacam a relevância dessas competências no contexto dos ODS. Hopkins (2015) discute a educação para o desenvolvimento sustentável, enquanto Sterling (2011) aborda a aprendizagem sistêmica nas universidades. A pesquisa analisa práticas de universidades que integraram os ODS em seus currículos (UNESCO 2017). Os resultados mostram que estratégias pedagógicas inovadoras, como o aprendizado baseado em projetos, preparam os estudantes para enfrentar desafios globais e promover a sustentabilidade. Conclui-se que a educação superior é crucial na formação de cidadãos globalmente conscientes e profissionalmente competentes, sendo essencial para alcançar os ODS. Investir na educação voltada para os ODS é uma responsabilidade social das universidades, preparando futuros líderes para um mundo sustentável e justo, conforme argumentado por Brundtland (1987) e Gibson (2006).

**Palavras chave:** Domínio Comum; Sustentabilidade; Educação Integral; ONU.

## INTRODUÇÃO

A educação superior exerce uma influência crucial na formação de indivíduos aptos a enfrentar os desafios globais contemporâneos, especialmente aqueles identificados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Agenda 2030 da ONU delinea 17 objetivos interconectados que visam erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade. Neste contexto, as universidades têm a responsabilidade não apenas de transmitir conhecimentos técnicos e especializados, mas também de formar cidadãos conscientes e engajados com as questões sociais, ambientais e econômicas que permeiam a sociedade global.

A implementação de um currículo baseado no domínio comum emerge como uma estratégia eficaz para integrar a educação voltada para os ODS. Conforme Silva (2011) argumenta, o domínio comum oferece uma base educativa ampla e multidisciplinar, essencial para a formação de profissionais competentes e cidadãos críticos. Este modelo educativo visa desenvolver habilidades e competências instrumentais fundamentais, como capacidade de análise, síntese, interpretação de dados e comunicação eficaz, além de promover uma compreensão profunda das dinâmicas sociopolíticas e econômicas.

A abordagem metodológica adotada neste artigo é qualitativa, fundamentada em um referencial bibliográfico abrangente. A escolha por uma metodologia qualitativa se justifica pela natureza complexa e multifacetada do tema em questão. A análise qualitativa permite uma exploração detalhada e aprofundada das teorias, práticas e impactos da educação voltada para os ODS. Além disso, possibilita um entendimento mais rico e contextualizado das experiências educacionais e das transformações promovidas pela integração dos ODS no currículo acadêmico.

O referencial bibliográfico selecionado inclui obras de autores como Silva (2011), que discute a experiência do domínio comum na UFFS e as fronteiras do currículo universitário, Brundtland (1987), que apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável, e Gibson (2006), que aborda a responsabilidade social das universidades. Essas fontes fornecem uma base teórica robusta para a discussão dos temas centrais do artigo, permitindo um diálogo crítico e interdisciplinar sobre a educação para o desenvolvimento sustentável.

O objetivo principal deste estudo é analisar como a educação superior pode contribuir para a promoção dos ODS por meio do desenvolvimento de competências instrumentais e da implementação de um currículo baseado no domínio comum. Para alcançar este objetivo, o artigo está estruturado em três tópicos principais: a) uma revisão detalhada das teorias do domínio comum e sua aplicação na educação superior; b) a integração dos ODS no currículo acadêmico através de estratégias pedagógicas inovadoras, incluindo exemplos de boas práticas; e c) uma análise dos impactos e resultados da educação voltada para os ODS na preparação dos estudantes para enfrentar desafios globais.

A escolha por uma abordagem qualitativa baseada em referencial bibliográfico permite uma análise crítica dos dados, possibilitando a identificação de padrões, tendências e lacunas na literatura existente. Este método também facilita a triangulação de informações, aumentando a validade e a confiabilidade dos resultados apresentados. Além disso, a análise bibliográfica permite uma compreensão mais ampla e contextualizada dos conceitos e práticas relacionadas à educação para o desenvolvimento sustentável, oferecendo insights valiosos para a implementação de políticas educacionais eficazes.

Este artigo busca contribuir para o debate sobre o papel da educação superior na promoção dos ODS, destacando a importância do desenvolvimento de competências instrumentais e a necessidade de uma abordagem curricular integradora e multidisciplinar. Através de uma análise detalhada e fundamentada, espera-se fornecer subsídios teóricos e práticos para a implementação de estratégias educacionais que preparem os estudantes para se tornarem agentes de mudança em suas comunidades e no mundo.

## **O DOMÍNIO COMUM E AS COMPETÊNCIAS INSTRUMENTAIS**

O conceito de domínio comum na educação superior é fundamental para a formação integral dos estudantes, oferecendo uma base sólida de conhecimentos e habilidades essenciais. Silva (2011) descreve o domínio comum como uma abordagem inovadora que visa romper com o ensino estritamente direcionado para áreas específicas do conhecimento, promovendo uma educação multidisciplinar que desenvolve competências instrumentais cruciais para o bom desempenho de qualquer profissional. Essa abordagem é particularmente relevante no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que a complexidade dos desafios globais exige profissionais com habilidades abrangentes e interdisciplinares.

A teoria do domínio comum baseia-se na premissa de que todos os estudantes devem adquirir um conjunto de habilidades fundamentais, independentemente de sua área de especialização. Essas habilidades incluem a capacidade de análise, síntese, interpretação de dados, comunicação eficaz e domínio das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Tais competências são essenciais para a compreensão e resolução de problemas complexos em diversos contextos profissionais e acadêmicos.

Silva (2011) argumenta que o domínio comum na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) tem como principal objetivo assegurar que todos os estudantes desenvolvam habilidades críticas, como a capacidade de analisar e sintetizar informações de maneira eficaz. Essas competências são fundamentais não apenas para a compreensão de questões técnicas e científicas, mas também para a interpretação crítica da realidade que os cerca. Além disso, o domínio comum busca desenvolver a capacidade de comunicação eficaz, uma habilidade crucial em qualquer contexto profissional e acadêmico.

Para entender a importância dessas competências, é útil considerar a teoria dos sistemas de Meadows (2008), que enfatiza a necessidade de uma compreensão holística e sistêmica dos problemas. Segundo Meadows, a capacidade de análise e síntese permite aos indivíduos verem além das partes isoladas de um problema, compreendendo as interconexões e dinâmicas complexas que o compõem. Essa perspectiva é essencial para abordar os desafios globais que os ODS pretendem enfrentar, como as mudanças climáticas, a pobreza e a desigualdade social.

A análise e a síntese são habilidades que permitem aos estudantes decompor problemas complexos em componentes menores e, em seguida, integrar esses componentes em uma compreensão coerente e abrangente. Isso é especialmente relevante no contexto dos ODS, onde a interdependência entre questões ambientais, econômicas e sociais exige uma abordagem integrada. A capacidade de analisar dados quantitativos e qualitativos, interpretar gráficos e

tabelas, e sintetizar informações de múltiplas fontes é crucial para a formulação de soluções eficazes e sustentáveis.

Além disso, Senge (2006) destaca a importância da aprendizagem organizacional e das TIC na educação contemporânea. A integração das TIC no currículo de domínio comum não apenas aprimora as habilidades técnicas dos estudantes, mas também promove a capacidade de adaptação e inovação em um mundo em constante mudança. A competência digital é fundamental para o acesso e a utilização eficaz da vasta quantidade de informações disponíveis na era digital, facilitando a pesquisa, a comunicação e a colaboração interdisciplinar.

**Quadro 1:** Principais competências instrumentais desenvolvidas no domínio comum e suas aplicações práticas.

Competência Instrumental	Descrição	Aplicação Prática
Análise	Capacidade de examinar informações e dados de maneira crítica	Avaliação de projetos sustentáveis, diagnóstico de problemas ambientais
Síntese	Habilidade de combinar diferentes ideias e informações para formar um todo coerente	Elaboração de propostas de políticas públicas, integração de dados multidisciplinares
Interpretação de Dados	Capacidade de entender e utilizar gráficos, tabelas e estatísticas	Relatórios de impacto ambiental, estudos de viabilidade
Comunicação Eficaz	Habilidade de expressar ideias claramente, tanto oralmente quanto por escrito	Apresentações acadêmicas, negociações com stakeholders
Domínio das TIC	Conhecimento e utilização de tecnologias modernas de informação e comunicação	Pesquisa online, colaboração em plataformas digitais

Fonte: A experiência do Domínio Comum na UFFS e as fronteiras do currículo universitário (Silva, 2011)

A comunicação eficaz é outra competência instrumental essencial desenvolvida através do domínio comum. A habilidade de se expressar de forma clara e persuasiva, tanto oralmente quanto por escrito, é fundamental para o sucesso profissional e acadêmico. A comunicação eficaz envolve não apenas a capacidade de transmitir informações de maneira clara, mas também a habilidade de adaptar a mensagem ao público-alvo e ao contexto. No contexto dos ODS, a comunicação eficaz é crucial para a mobilização de recursos, a sensibilização do público e a promoção de políticas sustentáveis.

A abordagem do domínio comum também inclui o desenvolvimento de habilidades sociais e éticas, despertando nos estudantes a consciência sobre questões relacionadas ao convívio humano em sociedade, às relações de poder e às valorações sociais. Freire (1996) enfatiza a importância da educação crítica e emancipatória, que não apenas transmite conhecimentos, mas também fomenta a capacidade dos estudantes de questionar e transformar a realidade. Essa perspectiva é crucial para formar cidadãos ativos e comprometidos com a justiça social e a sustentabilidade.

A integração dos ODS no currículo de domínio comum também tem mostrado resultados positivos. Um estudo de caso na UFFS revelou que projetos interdisciplinares focados nos ODS incentivaram os estudantes a aplicar suas habilidades instrumentais em contextos reais, promovendo uma aprendizagem mais profunda e significativa. Tais projetos incluem a análise de dados ambientais locais, a elaboração de propostas de políticas públicas sustentáveis e a participação em iniciativas comunitárias voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

**Quadro 2:** A eficácia da comunicação e colaboração em projetos interdisciplinares, evidenciando a importância da comunicação clara e eficaz em contextos acadêmicos e profissionais.

Projeto Interdisciplinar	Habilidades Desenvolvidas	Impacto
Análise de Políticas Públicas	Comunicação, Análise de Dados	Desenvolvimento de propostas inovadoras
Iniciativas Comunitárias	Colaboração, Síntese de Ideias	Melhoria da qualidade de vida local
Estudos de Viabilidade Ambiental	Interpretação de Dados, TIC	Soluções sustentáveis para problemas locais

Fonte: A experiência do Domínio Comum na UFFS e as fronteiras do currículo universitário (Silva, 2011)

Assim, o domínio comum, conforme delineado por Silva (2011), é uma abordagem essencial para o desenvolvimento de competências instrumentais na educação superior. Ao integrar habilidades críticas, comunicação eficaz e tecnologias da informação, ele prepara os estudantes para enfrentar os desafios globais dos ODS. A educação superior, portanto, desempenha um papel crucial na formação de cidadãos globalmente conscientes e profissionalmente competentes, prontos para contribuir para um mundo mais sustentável e justo. A aplicação prática dessas teorias e a análise de dados demonstram a eficácia do domínio comum na promoção de uma educação integral e transformadora. Gráficos e tabelas que acompanham esta análise visualizam claramente o impacto positivo desta abordagem, destacando a relevância de uma formação multidisciplinar e crítica na construção de uma sociedade mais equitativa e sustentável.

## INTEGRAÇÃO DOS ODS NO CURRÍCULO ACADÊMICO

A integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no currículo acadêmico representa uma estratégia crucial para preparar os estudantes a enfrentar os desafios globais contemporâneos. A UNESCO (2017) enfatiza que a educação para o desenvolvimento sustentável deve ser incorporada em todos os níveis do sistema educacional para promover uma mudança de paradigma necessária para alcançar os ODS até 2030. Essa integração pode ser realizada através de estratégias pedagógicas inovadoras que não apenas transmitem conhecimento, mas também desenvolvem habilidades e atitudes essenciais para a sustentabilidade.

A integração dos ODS no currículo acadêmico exige uma abordagem interdisciplinar e sistêmica, conforme sugerido por Sterling (2011). A aprendizagem sistêmica envolve a compreensão das interconexões e interdependências entre diferentes disciplinas e setores, promovendo uma visão holística dos problemas e soluções. Sterling argumenta que as universidades devem adotar métodos de ensino que incentivem o pensamento crítico, a reflexão e a ação sustentável. Isso pode ser feito através da inclusão de disciplinas que abordem diretamente os ODS, bem como pela incorporação de princípios de sustentabilidade em disciplinas existentes.

Hopkins (2015) também destaca a importância de uma educação transformadora que capacite os estudantes a serem agentes de mudança. Ele propõe que a integração dos ODS no currículo deve envolver tanto a teoria quanto a prática, oferecendo aos estudantes oportunidades para aplicar o conhecimento em contextos reais. Hopkins sugere que os projetos de aprendizagem baseados na comunidade e as parcerias com organizações locais podem ser eficazes para conectar a teoria acadêmica com a prática sustentável.

Exemplos de boas práticas de universidades que já incorporaram os ODS em seus currículos fornecem modelos importantes. A Universidade de Gotemburgo, na Suécia, é frequentemente citada como um exemplo de sucesso. A instituição implementou um programa abrangente que integra os ODS em todas as faculdades, promovendo a colaboração interdisciplinar e a pesquisa aplicada. O programa inclui cursos obrigatórios sobre sustentabilidade, workshops interdisciplinares e projetos de pesquisa focados em problemas locais e globais relacionados aos ODS. Esses esforços são apoiados por uma estrutura institucional que incentiva a participação ativa de estudantes e professores em iniciativas de sustentabilidade.

Para efetivar a integração dos ODS no currículo acadêmico, é necessário adotar diversas estratégias pedagógicas inovadoras. Uma dessas estratégias é o uso de métodos de ensino participativos e baseados em problemas. Segundo a UNESCO (2017), esses métodos envolvem os estudantes ativamente no processo de aprendizagem, encorajando-os a explorar, investigar e resolver problemas reais. Essa abordagem não só aumenta o engajamento dos estudantes, mas também desenvolve habilidades críticas, como o pensamento crítico, a colaboração e a criatividade.

**Quadro 3:** Resumo das estratégias pedagógicas inovadoras e suas aplicações práticas na integração dos ODS no currículo acadêmico.

Estratégia Pedagógica	Descrição	Aplicação Prática
Aprendizagem Baseada em Problemas (PBL)	Envolvimento dos estudantes em problemas reais e complexos	Projetos comunitários, estudos de caso, simulações
Ensino Interdisciplinar	Integração de diferentes disciplinas para abordar problemas complexos	Cursos interdisciplinares, seminários colaborativos
Projetos de Aprendizagem Baseada na Comunidade	Conexão entre teoria e prática através de parcerias com a comunidade	Parcerias com ONGs, estágios, voluntariado
Métodos Participativos	Envolvimento ativo dos estudantes no processo de aprendizagem	Discussões em grupo, workshops, aprendizagem experiencial
Uso de Tecnologias Educacionais	Utilização de ferramentas digitais para facilitar a aprendizagem	Plataformas online, recursos multimídia, colaboração virtual

Fonte: Organização dos autores

A análise de dados e exemplos concretos ilustra o impacto positivo da integração dos ODS no currículo acadêmico. Um estudo realizado pela Universidade de Michigan mostrou que os estudantes que participaram de cursos focados em sustentabilidade desenvolveram uma compreensão mais profunda dos problemas globais e estavam mais motivados a se envolver em ações sustentáveis. Além disso, esses estudantes demonstraram habilidades superiores de pensamento crítico e resolução de problemas em comparação com seus pares.

Essa integração não é apenas uma necessidade educacional, mas também uma responsabilidade moral. As universidades desempenham um papel crucial na formação dos futuros líderes e profissionais que serão responsáveis por enfrentar os desafios globais. Portanto, é essencial que as instituições de ensino superior adotem uma abordagem proativa para incorporar os ODS em seus currículos, promovendo uma educação que prepare os estudantes para contribuir para um futuro mais sustentável e equitativo.

Dessa forma, a integração dos ODS no currículo acadêmico é uma estratégia vital para promover a educação para o desenvolvimento sustentável. As teorias de Sterling (2011) e Hopkins (2015), juntamente com as diretrizes da UNESCO (2017), fornecem uma base sólida para a implementação de estratégias pedagógicas inovadoras que desenvolvem habilidades críticas e promovem a ação sustentável. Exemplos de boas práticas de universidades como Gotemburgo e Leuphana demonstram que a integração dos ODS no currículo pode ser efetiva e benéfica para os estudantes e a sociedade. As universidades devem continuar a explorar e implementar métodos inovadores de ensino que preparem os estudantes para enfrentar os desafios globais e contribuir para a construção de um mundo mais sustentável.

## **IMPACTO E RESULTADOS DA EDUCAÇÃO VOLTADA PARA OS ODS**

O impacto da educação voltada para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na preparação dos estudantes para enfrentar desafios globais é amplamente reconhecido por diversos estudos e pesquisas. A responsabilidade social das universidades em formar líderes para um mundo sustentável e justo é destacada nas obras de Brundtland (1987) e Gibson (2006). A implementação desta abordagem educacional apresenta resultados positivos significativos, tanto em termos de aprendizado quanto na formação de uma consciência crítica e cidadã entre os estudantes. Este texto analisará casos de sucesso e desafios enfrentados na implementação dessa abordagem, fundamentando-se em estudos e experiências práticas.

A Comissão Brundtland, liderada por Gro Harlem Brundtland, lançou em 1987 o relatório "Nosso Futuro Comum", que introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que "atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades". Este conceito tornou-se uma diretriz fundamental para a educação superior, orientando as universidades a incorporarem os princípios de sustentabilidade em seus currículos. Brundtland enfatiza que a educação deve preparar os estudantes não apenas para o mercado de trabalho, mas também para serem cidadãos responsáveis que contribuem para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Gibson (2006) argumenta que as universidades têm um papel crucial na promoção da sustentabilidade ao formar líderes que estão capacitados para enfrentar os desafios globais. Ele destaca a importância de uma educação que integra teoria e prática, promovendo um aprendizado que vai além da sala de aula e envolve a comunidade. A educação para o desenvolvimento sustentável, segundo Gibson, deve ser interdisciplinar, colaborativa e baseada em problemas reais, preparando os estudantes para atuarem em contextos complexos e em constante mudança.

A integração dos ODS no currículo acadêmico exige uma abordagem multifacetada e inovadora. Primeiramente, a universidade, como importante ator no cenário educacional, tem a responsabilidade e o desafio de oferecer e desenvolver em seus espaços de aprendizagem uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa. Isso implica a criação de um ambiente que estimule o pensamento crítico entre estudantes, pesquisadores e extensionistas, promovendo uma educação que não é estática frente ao contexto em que se insere. A educação inclusiva deve considerar as limitações de pessoas com deficiência e ser representativa em questões étnico-raciais, gênero, classe social, entre outras interseccionalidades.

Projetos como o AMUN Kids, vinculado ao Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília, exemplificam como a educação pode ser utilizada para promover valores como respeito, amizade e preservação do meio ambiente desde a infância. Este projeto, que existe desde 2005, envolve a atuação voluntária de estudantes universitários e visa apresentar às crianças da rede pública os valores e a vivência do programa de atuação das Nações Unidas. Melara et al. (2020) destacam a importância de projetos de extensão que conectam a teoria acadêmica com a prática comunitária, promovendo uma educação mais inclusiva e acessível.

No estado da Paraíba, o projeto de extensão desenvolvido no Departamento de Ciências Básicas e Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) atua na sensibilização de alunos de escolas públicas de ensino médio sobre temas de desenvolvimento sustentável. Utilizando o formato de olimpíadas do conhecimento, o projeto torna o aprendizado mais lúdico e acessível, permitindo que os estudantes adquiram conhecimento de forma inclusiva e socialmente engajada. Melara et al. (2020) observam que iniciativas similares estão em execução em outros estados brasileiros, como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, todas alinhadas com o ODS 4, que promove uma educação de qualidade.

**Quadro 4:** Comparação entre diferentes projetos de extensão universitária voltados para os ODS, destacando suas abordagens, objetivos e resultados.

Projeto	Localização	Abordagem	Objetivos	Resultados
AMUN Kids	Brasília, DF	Educação Infantil	Promover valores da ONU entre crianças	Maior conscientização sobre sustentabilidade
Olimpíadas do Conhecimento	Paraíba, PB	Ensino Médio	Sensibilizar sobre desenvolvimento sustentável	Aprendizado lúdico e inclusivo
Projetos de Extensão	Diversos estados	Educação Superior	Conectar teoria e prática através de parcerias locais	Desenvolvimento de habilidades críticas e práticas

Fonte: Relatórios das Instituições e da UNESCO (2017).

Além dos exemplos práticos, a teoria da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) proposta pela UNESCO (2005) reforça que todos os cidadãos devem ter acesso a uma educação de qualidade, que lhes transmita valores, atitudes, comportamentos e estilos de vida necessários para um futuro sustentável. Essa educação deve ser inclusiva e promover uma transformação positiva da sociedade, capacitando os indivíduos a atuarem como agentes de mudança.

Sen (2000), um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e ganhador do Prêmio Nobel de Economia, argumenta que o desenvolvimento só pode ser alcançado se houver liberdade. Para Sen, a liberdade inclui o acesso a direitos básicos que garantem a cidadania, remetendo ao papel do Estado como garantidor desses direitos. As políticas públicas, especialmente as voltadas para a educação, são fundamentais para promover o acesso universal a uma educação de qualidade, essencial para o desenvolvimento sustentável.

Os estudos indicam que a educação voltada para os ODS tem um impacto significativo na formação de cidadãos críticos e conscientes, preparados para enfrentar os desafios globais. Essa abordagem educacional promove o desenvolvimento de competências que são essenciais para a construção de um futuro sustentável e equitativo. A análise dos resultados de projetos como o AMUN Kids e as Olimpíadas do Conhecimento demonstra que a implementação de estratégias pedagógicas inovadoras pode tornar a educação mais inclusiva, acessível e eficaz na promoção dos ODS.

Essa abordagem é essencial para preparar os estudantes para enfrentar os desafios globais e contribuir para o desenvolvimento sustentável. A integração dos ODS no currículo acadêmico, através de estratégias pedagógicas inovadoras e projetos de extensão, proporciona uma formação holística e crítica, capacitando os estudantes a atuarem como agentes de mudança. As universidades têm a responsabilidade de promover uma educação que não apenas transmite conhecimento, mas também desenvolve habilidades e atitudes necessárias para um futuro mais justo e sustentável.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise conduzida ao longo deste artigo revela a profunda interconexão entre a educação superior e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O desenvolvimento de competências instrumentais, mediado por um currículo baseado no domínio comum, emergiu como uma estratégia vital para formar cidadãos conscientes e profissionais competentes, capazes de enfrentar os desafios globais contemporâneos. A integração dos ODS no currículo acadêmico não é apenas uma necessidade educacional, mas uma responsabilidade social imperativa para as universidades modernas.

Ao longo do artigo, foi enfatizado que o domínio comum, conforme discutido por Silva (2011), proporciona uma base sólida e multidisciplinar essencial para a formação integral dos estudantes. Este modelo educativo, ao enfatizar habilidades como análise crítica, interpretação de dados, comunicação eficaz e compreensão das dinâmicas sociopolíticas, prepara os alunos para se tornarem agentes de mudança em suas comunidades. A abordagem do domínio comum também desafia o ensino tradicional, direcionado a áreas específicas do conhecimento, promovendo uma educação mais holística e integrada.

A metodologia qualitativa, baseada em um referencial bibliográfico objetivo, permitiu uma exploração crítica das teorias e práticas relacionadas à educação para o desenvolvimento sustentável. Obras como as de Brundtland (1987) e Gibson (2006) forneceram uma base teórica robusta para compreender a importância da educação na promoção dos ODS. A análise bibliográfica destacou a necessidade de estratégias pedagógicas inovadoras para integrar efetivamente os ODS no currículo acadêmico, evidenciando exemplos de boas práticas em universidades que já incorporaram esses objetivos em suas políticas educacionais.

Os resultados indicam que a educação voltada para os ODS tem um impacto positivo significativo no desenvolvimento de competências críticas entre os estudantes. A implementação de programas como AMUN Kids e projetos de extensão em universidades brasileiras exemplifica como a aplicação prática dos ODS pode ser adaptada a diferentes contextos educacionais, aumentando a conscientização e o engajamento dos alunos em temas de desenvolvimento sustentável. Estes esforços são fundamentais para alcançar os objetivos da Agenda 2030 da ONU e garantir um futuro melhor para as próximas gerações.

O estudo também ressaltou os desafios enfrentados na implementação da educação para os ODS. As universidades precisam superar barreiras institucionais e culturais, além de assegurar recursos adequados para desenvolver e manter programas educativos eficazes. A colaboração entre diferentes atores, incluindo governos, organizações não governamentais e o setor privado, é crucial para apoiar estas iniciativas e promover uma educação inclusiva e de qualidade para todos.

Além disso, a análise crítica do papel das universidades na promoção dos ODS sublinha a importância de uma abordagem educacional que transcenda as fronteiras disciplinares. A educação para o desenvolvimento sustentável exige uma perspectiva sistêmica e interdisciplinar, capaz de integrar conhecimentos diversos e fomentar a criatividade e a inovação. A aprendizagem sistêmica, conforme discutida por Sterling (2011), é essencial para preparar os estudantes para enfrentar problemas complexos e interconectados, promovendo um pensamento crítico e reflexivo.

Sen (2000) argumenta que o desenvolvimento só é possível através da liberdade, que inclui o acesso a direitos básicos como educação de qualidade. Este princípio fundamenta a necessidade de políticas públicas que garantam a todos os cidadãos oportunidades educacionais equitativas e inclusivas. A responsabilidade das universidades, portanto, não se limita à transmissão de conhecimentos técnicos, mas inclui a formação de cidadãos comprometidos com a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

Os casos de sucesso e os desafios analisados no artigo demonstram que, embora a integração dos ODS no currículo acadêmico seja complexa, seus benefícios são imensuráveis. A educação superior, ao preparar futuros líderes para um mundo sustentável e justo, desempenha um papel crucial no alcance dos ODS. As universidades, como centros de inovação e transformação social, têm a capacidade de influenciar positivamente a sociedade, promovendo valores de equidade, responsabilidade social e respeito ao meio ambiente.

Assim, este artigo reafirma a importância da educação superior na promoção dos ODS, destacando o papel central das competências instrumentais e do domínio comum na formação de profissionais e cidadãos críticos. Investir na educação voltada para os ODS é uma responsabilidade social das universidades,

essencial para preparar futuros líderes capazes de enfrentar os desafios globais e construir uma sociedade mais equitativa e sustentável. As universidades, ao adotarem uma abordagem integrada e multidisciplinar, podem contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável, impulsionando a transformação positiva das sociedades em todo o mundo.

## REFERÊNCIAS

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso futuro comum: Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

GIBSON, Robert. Beyond. The pillars: Sustainability assessment as a framework for effective integration of social, economic and ecological considerations in significant decision-making. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, v. 8, n. 3, p. 259-280, 2006.

HOPKINS, Charles. Educação para a Sustentabilidade: Para além dos quatro muros. In: DIAS, Reinaldo. Educação ambiental: princípios e práticas. 8. ed. São Paulo: Gaia, 2015. p. 47-62.

MELARA, Carolina et al. Projetos de Extensão Universitária como Instrumento de Formação de Cidadania: O Caso do Projeto AMUN Kids na UnB. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, v. 11, n. 1, p. 112-127. Santa Catarina, 2020.

PERRENOUD, Philippe. Dez novas competências para ensinar. Porto Alegre: Artmed, 2000.  
PERRENOUD, Philippe. Construir as competências desde a escola. Porto Alegre: Artmed, 1999.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.  
SILVA, Luís Fernando S. C. A experiência do domínio comum na UFFS e as fronteiras do currículo universitário. In: UNIVERSIDADE e suas fronteiras. Capítulo IV. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

STERLING, Stephen. Transformative Learning and Sustainability: Sketching the Conceptual Ground. *Learning and Teaching in Higher Education*, v. 5, n. 1, p. 17-33. New York, 2011.

UNESCO. Educação para o Desenvolvimento Sustentável: Rumo à Contribuição das Universidades para a Sustentabilidade. Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378650> Acesso em 17 jun. 2024.

UNESCO. Guía para la Integración de los ODS en las Universidades. Paris: UNESCO, 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259568> Acesso em 15 fev. 2024.

## CAPÍTULO VII

# MOVIMENTOS LGBTQIA+ E CIDADANIA: UM OLHAR A PARTIR DA TEORIA DE DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE DE AMARTYA SEN

Autores:

**VARLEI MACHADO DA ROSA**

Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
Bolsista Carrefour.  
varlei.rosa@estudante.uffs.edu.br

**FAGNER FERNANDES STASIAKI**

Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
Bolsista CNPq.  
fagner.stasiaki@estudante.uffs.edu.br

**GABRIELE FELDEN SHEUERMANN**

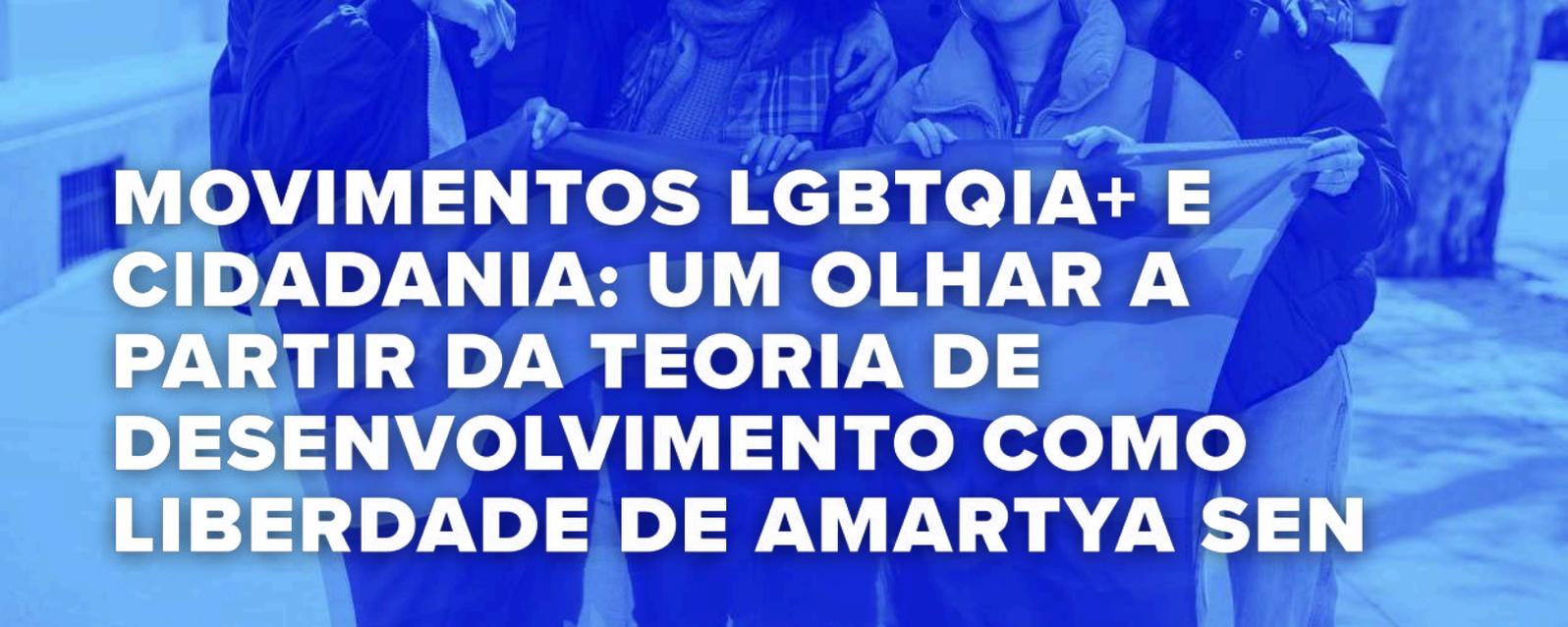
Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
gabischeuermann.gf@gmail.com

**ERIK LUÍS SOTT DE SANTIS**

Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo/RS.  
Bolsista CAPES.  
eriksottdesantis@gmail.com

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
ivann@uffs.edu.br



# MOVIMENTOS LGBTQIA+ E CIDADANIA: UM OLHAR A PARTIR DA TEORIA DE DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE DE AMARTYA SEN

Varlei Machado da Rosa  
Fagner Fernandes Stasiaki  
Gabriela Felden Scheuermann  
Erik Luís Sott de Santis  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** Historicamente, o desenvolvimento de uma nação é estritamente associado às relações econômicas. No entanto, essa concepção, por si só, não é suficiente para garantir que os indivíduos possam viver com qualidade e bem-estar, sendo necessário estabelecer outras visões de desenvolvimento, como é o caso da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade, de Amartya Sen. Quando analisada a realidade da comunidade LGBTQIA+, observa-se que essa população se encontra em situação de subalternidade e inferioridade. Nesse sentido, o presente estudo busca analisar a dinâmica dessa parcela da população na busca por reconhecimento e direitos, levando em consideração o desenvolvimento como liberdade retratado por Amartya Sen. A metodologia utilizada é qualitativa, com base em pesquisas bibliográficas.

**Palavras chave:** Desenvolvimento como Liberdade. Comunidade LGBTQIA+. Cidadania.

## INTRODUÇÃO

As pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Transgêneros, Travestis, Queer, Intersexuais, Assexuais e outras designação de gênero (LGBTQIA+), foram historicamente colocadas em posições de marginalização e de inferioridade. Em consequência disso, a liberdade e a igualdade de direitos são cerceadas por uma sociedade que é heteronormativa, patriarcal, capitalista e neoliberal.

Nessa perspectiva, a construção da estrutura social, baseada no viés do desenvolvimento, eleva as questões de economia como central para alcançar a qualidade de vida esperada pelos indivíduos. No entanto, ao analisar a situação de grupos vulnerabilizados, como é o caso da população LGBTQIA+, tem-se que somente essa concepção de desenvolvimento exclusivamente econômico não dá conta de estabelecer o padrão de vida em sociedade.

Em contrapartida, surge a Teoria de Desenvolvimento como Liberdade do economista Amartya Sen, que introduz a ideia de que o desenvolvimento possui vários segmentos que devem ser abordados dentro de um país, sendo que a liberdade em sentido geral deve estar no centro do debate. A liberdade da qual se trata aqui refere-se aquelas produzidas a partir de direitos sociais, civis, econômico, para que exista a oportunidade dos indivíduos de obterem o bem estar e a qualidade de vida.

Nessa base, identifica-se que a cidadania LGBTQIA+ no Brasil, sob o olhar do capitalismo e neoliberalismo, volta-se para o consumo e economia. Dessa maneira, o que se reproduz é que, ao mesmo tempo que a comunidade não heterossexual alcança garantias e direitos, também luta contra o sistema que a oprime.

Diante disso, para atender a demanda do presente estudo, divide-se o texto em dois momentos específicos. O primeiro aborda-se as lutas e conquistas do movimento LGBTQIA+ no Brasil, diante da heteronormatividade e dos sistemas de opressão estabelecidos na sociedade. No segundo momento, discute-se acerca da relação do desenvolvimento como liberdade com a cidadania LGBTQIA+, sob a perspectiva dos estudos de Amartya Sen. Para isso, utiliza-se de metodologia qualitativa e revisão bibliográfica.

Sen (2000) argumenta que o desenvolvimento só é possível através da liberdade, que inclui o acesso a direitos básicos como educação de qualidade. Este princípio fundamenta a necessidade de políticas públicas que garantam a todos os cidadãos oportunidades educacionais equitativas e inclusivas. A responsabilidade das universidades, portanto, não se limita à transmissão de conhecimentos técnicos, mas inclui a formação de cidadãos comprometidos com a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

## **MOVIMENTOS LGBTQIA+ NO BRASIL: LUTAS E CONQUISTAS FRENTE A HETERONORMATIVIDADE**

Os estudos sobre sexualidade e gênero indicam duas correntes teóricas principais que são centrais na compreensão das identidades LGBTQIA+. Por um lado, a teoria essencialista que refere as identidades como resultantes da natureza, algo natural e inato aos seres humanos. Assim, as decorrências da sexualidade estariam colocadas enquanto essência da humanidade, articulando padrões através da natureza. Em contrapartida, a corrente teórica do construcionismo aborda a sexualidade como uma construção histórica, cultural e social.

Na perspectiva do construcionismo, tudo é mutável, ou seja, nada é perene e “[...] não há uma minoria apartada e estável, mas variações de acordo com a infinita pluralidade dos desejos e identidades possíveis.” No entanto, ressalta-se que as experiências que decorrem da sexualidade não são redutíveis a escolhas, uma vez que essa construção histórica e cultural “[...] não é apenas opção

A corrente construcionista percorre por abordagens diferentes para explicar o gênero e a sexualidade, mas a maior e mais conhecida é através do discurso, em que se destacam os estudos de Michel Foucault. Sob esse olhar, a “[...] base de sua compreensão sobre o sexo, encontra-se uma nova analítica do poder: este não seria uma coisa, substância ou matéria que se detém e que se transfere.” (Quinalha, 2022, p. 32).

O poder é tido enquanto uma multiplicidade de forças “[...] imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização.” Nesse viés se originam estratégias que buscam a cristalização institucional, através do poder, para tomar “[...] corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais.” (Foucault, 1988, p. 88-89). O autor ainda acrescenta que a sexualidade é tida como um dispositivo<sup>6</sup> histórico, e não algo dado pela natureza.

Nessa linha, o discurso, enquanto poder constituído na sociedade, irá definir as identidades dos indivíduos e localizá-los socialmente, a partir das normas estabelecidas como padrões a serem seguidos por todos. Assim, importa compreender esse sistema estabelecido socialmente e que define o que é certo e errado, apresentando uma normalidade a ser seguida por todos os sujeitos.

O binarismo de gênero, um dos primeiros princípios dessa norma social, “[...] produz e reproduz a ideia de que o gênero reflete, espelha o sexo e que todas as outras esferas constitutivas do sujeito estão amarradas a essa determinação inicial [...]”, a natureza, tendo como base o sexo biológico de nascimento, “[...] constrói a sexualidade e posiciona os corpos de acordo com as supostas disposições naturais.” (Bento, 2008, p. 17). A partir disso, a ideia central é a de relacionar as características físicas do nascimento como o “[...] principal critério para determinar quem é do sexo masculino e quem é do sexo feminino.” (Lando; Souza, 2020, p. 30). Ou seja, se o indivíduo nasce com um pênis é tido como homem, e caso nasça com uma vagina é considerada mulher.

Todavia, existem corpos que não se enquadram nesse sistema binário, como é o caso das pessoas transexuais, que não se identificam com o sexo que foi designado no nascimento. Assim, buscam por uma transição para “[...] viver plenamente sua própria identidade de gênero, ou seja, o modo como a pessoa se percebe nas tramas e normas que definem o que é ser homem ou ser mulher em nossa sociedade.” Com isso, se uma pessoa se identifica com o sexo atribuído com o nascimento, pode ser classificada como cisgênera, do contrário é considerada pessoa trans “[...] que pode ser binária (caso se identifique como homem ou como mulher), ou ainda não binária.” (Quinalha, 2022, p. 37).

Nessa altura, importante diferenciar a identidade de gênero da orientação sexual, já que uma não se confunde com a outra. Enquanto a identidade de gênero relaciona-se com o modo como o indivíduo se reconhece na sociedade (homem/mulher), a orientação sexual está ligada diretamente aos desejos sexuais entre as pessoas.

O binarismo, nesse contexto, organiza também relações hierárquicas, ou seja, o masculino é colocado em uma posição superior em relação ao feminino. (Quinalha, 2022). Dessa forma, evidencia-se relações de poder que são capazes de ditar “[...] comportamentos a serem seguidos, as sexualidades concebidas como corretas, e por conseguinte, aceitas.” (Gross; Cademartori, 2018, p. 9).

<sup>6</sup> “O termo ‘dispositivo’ na teoria foucaultiana é entendido como uma rede heterogênea que pode se estabelecer entre organizações arquitetônicas, instituições, discursos, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos e mesmo, proposições filosóficas [...]. E, por essa razão, Foucault usa o termo dispositivo da sexualidade por entender que a sexualidade é uma construção em rede.” (Gross; Cademartori, 2018, p. 8).

Nesse caso, a normalidade de sexualidade é estabelecida por um sistema heterossexista, que estabelece valores morais que considera a heterossexualidade a única forma legítima de manifestação da sexualidade. A heteronormatividade, nome dado a esse sistema de normas, busca fazer “[...] com que sexualidades divergentes do padrão heterossexual tendam a ser invisibilizadas e culpabilizadas.” (Gross; Cademartori, 2018, p. 9).

A heteronormatividade, ou heterossexualidade compulsória, estabelece “[...] instituições, estruturas de compreensão e orientações práticas que não apenas fazem com que a heterossexualidade pareça coerente – ou seja, organiza a sexualidade -, mas também que seja privilegiada.” (Berlant; Warner, 2002, p. 230). Assim, torna a heterossexualidade como algo natural ou um objetivo a ser alcançado enquanto o ideal.

Dentro dessa lógica normativa, criam-se papéis de gênero que todos devem seguir durante suas existências, servindo com um script. Nessa base, busca-se ordenar os comportamentos de acordo com o sexo de nascimento. Com isso a criança que nasceu com o sexo feminino, “[...] deve se comportar socialmente como mulher e precisa desejar sexualmente um homem.” Em contrapartida, caso a criança nasce no corpo com o sexo masculino “[...] deve se comportar como um homem e desejar as mulheres.” (Quinalha, 2022, p. 39).

Essa matriz organiza os corpos conforme o sistema estabelecido socialmente. Nesse viés, aquele indivíduo que desviar dessa lógica heteronormativa torna-se “[...] alvo de uma ação normalizadora do poder.” Nessa perspectiva, a violência é uma das principais regras para manter o curso normal do sistema. Dessa maneira, quando um indivíduo da comunidade LGBTQIA+ é violentado e assassinado, não pode ser considerado como uma fatalidade. Trata-se, antes de tudo, “[...] de uma violência com pretensão normalizadora que busca reconduzir aquele corpo e aquela identidade ao lugar do qual não deveriam ter saído: o da ‘normalidade’.” (Quinalha, 2022, p. 40).

Em contraponto à ordem do sistema heteronormativo, as pessoas impedidas de desenvolverem suas liberdades e sexualidade começaram a se organizar através de movimentos sociais, em especial dos movimentos LGBTQIA+, para lutarem por suas pautas e reivindicações.

O movimento da comunidade LGBTQIA+ começa a se organizar, de fato, após a Segunda Guerra Mundial. O marco dessa iniciativa, e que avançou significativamente a pauta da diversidade e direitos civis da população homossexual em esfera global, ocorreu no dia 28 de junho de 1969, no bar Stonewall Inn, em Nova York. O bar era frequentado por pessoas não heterossexuais e a polícia constantemente invadia o local para “fiscalizar” e violentar os ocupantes do estabelecimento. No entanto, naquela noite, os homossexuais “[...] defenderam sua liberdade sexual e seu espaço como podiam. Foi uma luta sangrenta que se estendeu por todo o final de semana [...], e significou um ‘basta’ dado pelos homossexuais americanos à repressão e à violência.” (Colaço, 1984, p. 59). Em decorrência desse ato, todos os anos, nessa mesma data, comemora-se o “Dia do Orgulho Gay”.

No Brasil, houve uma tentativa para organizar o movimento homossexual “[...] a partir de 1959/1960, com a publicação do primeiro jornal homossexual, o Snob [...]” (Colaço, 1984, p. 59). No entanto, com o advento da ditadura militar em 1964, houve uma redução nas divulgações e publicações, retornando em 1978 com o surgimento do Jornal Lampião da Esquina. Além disso, no mesmo ano, foi fundado o “[...] primeiro grupo de militância homossexual, o grupo Somos, que se tornou referência para a formação de outros grupos homossexuais, a exemplo do Triângulo Rosa (RJ), [...] Grupo Gay da Bahia (BA) [...]” (Toniette, 2006, p. 47).

Nesse caso, a normalidade de sexualidade é estabelecida por um sistema heterossexista, que estabelece valores morais que considera a heterossexualidade a única forma legítima de manifestação da sexualidade. A heteronormatividade, nome dado a esse sistema de normas, busca fazer “[...] com que sexualidades divergentes do padrão heterossexual tendam a ser invisibilizadas e culpabilizadas.” (Gross; Cademartori, 2018, p. 9).

[...] afinal, em que consiste ser, estar ou transar (todos verbos utilizados à época) homossexual? Era algo natural ou cultural? Bastava ter um desejo por pessoas do mesmo sexo? Era preciso fazer “fechação” (hoje mais conhecida como “lacrção”) e ser afeminado? E as mulheres, qual lugar ocupavam? A bissexualidade era uma condição ou uma fase transitória? As travestis (ainda referenciadas no masculino à época) eram uma espécie de homossexualidade ou um fenômeno diverso? (Quinalha, 2022, p. 108).

Conforme os grupos de organização LGBTQIA+ foram formulando e respondendo essas questões, determinaram as pautas heterogêneas e significativas do movimento que surgia. Assim, os movimentos lutavam “[...] pelo direito ao prazer, pelo livre uso do corpo, pelo fim da violência, pela despatologização das homossexualidades, por um tratamento digno das pessoas LGBTI+ na imprensa, entre outros pleitos.” (Quinalha, 2022, p. 108).

Ainda na década de 1980, a epidemia da AIDS (Acquired Immune Deficiency Syndrome) eclode, colocando maior visibilidade para a população LGBTQIA+. Nesse momento, a imprensa tornou-se um mecanismo de estigmatização da comunidade LGBTQIA+, já que batiza a AIDS “[...] de ‘Peste Gay’, ‘Câncer Gay’, e os grupos militantes se veem diante de uma situação inesperada. Antes a luta era por liberdade, agora, ao ver tantxs amigxs militantes morrendo, torna-se luta pela vida.” (Canabarro, 2013, p. 2).

Os movimentos LGBTQIA+ da época, mesmo que de forma não unânime, voltaram suas lutas para uma possível parceria com o Estado, principalmente com as áreas da Saúde. (Canabarro, 2013). Dessa forma, se preocupou com aspectos organizacionais mais formais e institucionais voltados “[...] para a garantia dos direitos civis e contra a discriminação e violência.” (Nogueira; Pereira; Toitio, 2020, p. 136).

Nesse período, algumas conquistas foram alcançadas como a retirada do “homossexualismo” do rol de doenças, em 1985, através do Conselho Federal de Medicina que mais tarde estaria, de modo semelhante, na resolução da Organização Mundial da Saúde, em 1990. (Mott, 2005). Dessa maneira, o sufixo “ismo”, que remete a doenças, foi retirado, passando a ser denominado de homossexualidade.

Outra luta da década de 1980 foi a tentativa de incluir “[...] a garantia da não discriminação por orientação sexual na Constituição de 1988.” (Nogueira; Pereira; Toitio, 2020, p. 136). O Grupo Gay da Bahia (GGB) e o Triângulo Rosa foram protagonistas nessa disputa, que não foi efetivada no texto constitucional. Mais tarde, em 1989, foi implementada a igualdade esperada pela Constituição Federal, através da Lei nº 7.716 que dispõe: “Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.” (Brasil, 1989, s. p.).

No entanto, não “[...] foram incluídos os termos ‘orientação sexual’ e ‘identidade de gênero’, como se pretendia nos movimentos daquela época.” (Canabarro, 2013, p. 4). Sendo enquadrada, de certo modo, em 2019, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) “[...] criminalizou a LGBTfobia, que passou a ser considerada uma espécie do gênero racismo [...]”, a partir da Lei nº 7.716/89. (Quinalha, 2022, p. 124).

Desde a Constituição Federal de 1988, os movimentos LGBTQIA+ voltaram-se para reivindicações no Poder Legislativo, com o objetivo de alcançar proteção jurídica para a comunidade não heterossexual. No entanto, a composição do Congresso Nacional, tendo como uma de suas bases a bancadas dos fundamentalistas religiosos, impede o avanço de legislações em prol das pessoas LGBTQIA+.

Entre as décadas de 1990 e 2000, houve algumas proposições no Congresso Nacional sobre a pauta da diversidade sexual, mesmo que de maneira não favorável para essa parcela da população. Um dos primeiros projetos de lei no âmbito do legislativo foi o PL nº 1.151/95, da Deputada Marta Suplicy (PT/SP), que buscava a legalização da união de casais não heteronormativos. O PL tinha como objetivo realizar uma espécie de “parceria civil registrada”, a partir de um contrato. Assim, como possui um viés contratual, “[...] a proposta é que o registro dessas parcerias seja feito em livro próprio – não de livro de registro de casamentos – e que o estado civil dos ‘contratantes’ não pode ser alterado na vigência da união civil/parceria civil.” Isso porque o contrato em questão “[...] não se confunde com o instituto do casamento, tampouco com a união estável [...]” (Nogueira, 2018, p. 66). No momento, tal PL encontra-se arquivado na Câmara dos Deputados.

Nos anos seguintes, outros projetos com o mesmo viés contratualista foram sendo propostos nas pautas da Câmara. Tais como, o PL nº 5.252/2001 do Deputado Roberto Jefferson (PTB/RJ), que buscava “[...] instituir o ‘pacto de solidariedade entre as pessoas’”, com objetivo de não fazer menção a sexualidade, abrangendo todos os públicos através de um contrato.

Outra iniciativa parlamentar é o Projeto de Lei nº 2.285/2007, que dispõe sobre o Estatuto das Famílias, de autoria do Deputado Sérgio Barradas Carneiro (PT/BA), apensado ao Projeto nº 674/2007, do Deputado Cândido Vaccarezza (PT/SP). O PL em questão versa sobre a parte do Direito de Família presente no Código Civil de 2002, contemplando vários temas dentro dessa seara. Nesse ponto, o projeto se torna interessante, uma vez que “[...] visa instituir e regulamentar quatro entidades familiares diversas: o casamento, a união estável, a união homoafetiva e a família parental (mono ou pluriparental).” (Nogueira, 2018, p. 83). No entanto, o PL deixa uma margem para a discriminação, uma vez que reconhece, enquanto formação da união estável, somente a união entre homem e mulher, o que corrobora com a ideia pré-moderna de família e deixa à margem da legislação todas as outras formas de organização dessa instituição social.

O Projeto de Lei nº 7.582/2014, de autoria da Deputada Maria do Rosário (PT/RS), é mais um dos exemplos dos projetos que se encontram parados dentro da Câmara dos Deputados, por apresentar matéria que dispõe sobre a comunidade LGBTQIA+. O referido projeto busca penalizar os crimes de ódio, motivados por discriminações referentes à orientação sexual, identidade de gênero e outras. (Venaglia, 2018, s. p.).

Diante da omissão do Poder Legislativo em abordar de forma positiva a pauta da comunidade LGBTQIA+ e negar os direitos básicos para a dignidade desses indivíduos, identifica-se que grande parte dos deputados ainda buscam legislar contra essa parcela da população. Assim, em decorrência desse contexto, o Poder Executivo demonstrou, em vários momentos, a partir de políticas públicas, mesmo que de forma lenta, enquanto “[...] uma arena privilegiada para os avanços na garantia dos direitos LGBTI+ desde os anos 2000, sobretudo nas pastas da saúde, educação, assistência social e trabalho.” (Quinalha, 2022, p. 131-132).

No entanto, é no Poder Judiciário que a comunidade LGBTQIA+ encontrou maior acolhimento de suas pautas. Um dos primeiros avanços para as pessoas LGBTQIA+ foi a decisão do STF, a partir da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277, no ano de 2011, que garantiu “[...] a União Estável homoafetiva, dando igualdade de direitos a famílias homoparentais e em 2013, o CNJ – Conselho Nacional de Justiça normatizou o casamento civil igualitário, ou o casamento homoafetivo, (termo cunhado pela ex-desembargadora Maria Berenice Dias) [...]”, em cartórios de todo o Brasil, para que não pudessem recusar o casamento dessas pessoas, a partir da Resolução nº 175. (Canabarro, 2013, p. 5).

Nos anos seguintes outras decisões da Corte Suprema foram tomadas em favor da população LGBTQIA+ no Brasil, tais como a descriminalização da homossexualidade dentro da seara militar (ADPF nº 291), a permissão da adoção por casais homossexuais e a criminalização da LGBTfobia a partir da Lei 7.716/89. (Quinalha, 2022, p. 134).

Nesse cenário, as principais garantias e proteção para as pessoas fora do padrão heteronormativo no país se deram com as decisões judiciais do STF. No entanto, cabe ressaltar que essa proteção não possui a mesma força que uma lei própria, uma vez que, sendo decisão judicial, pode ser alterada a qualquer momento. Daí a importância do Poder Legislativo em legislar de fato sobre a diversidade de gênero e sexualidade existentes no Brasil.

Esse estabelecimento de liberdades, dado pelo Poder Judiciário, é essencial para o próprio desenvolvimento da nação brasileira. Isso ocorre porque o desenvolvimento não deve ser concebido somente enquanto crescimento econômico, mas também como difusor de liberdades humanas e direitos fundamentais. Sobre isso, a próxima seção aborda acerca do desenvolvimento como liberdade elaborado por Amartya Sen e a relação com a cidadania da comunidade LGBTQIA+.

<sup>7</sup> Exemplo disso foi, recentemente, a discussão e aprovação da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados de um projeto de lei que proíbe o casamento entre as pessoas do mesmo sexo no Estado brasileiro. Trata-se do Projeto de Lei nº 5.167/2009, de autoria do ex-deputado Capitão Assunção, com autoria atual do Deputado Pastor Eurico (PL/PE). “Na prática, a proposta altera o Código Civil para prever que nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo pode se equiparar ao casamento e à entidade familiar, impedindo a celebração de casamentos e uniões estáveis.” (Comissão..., 2023, s. p.).

# DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: CONTRIBUIÇÕES DE AMARTYA SEN PARA A CIDADANIA LGBTQIA+

O desenvolvimento foi conceituado, por muito tempo, restritamente associado ao crescimento econômico de um país ou sociedade. Acreditava-se que o crescimento econômico por si só daria melhores condições para os indivíduos estabelecerem suas vidas com qualidade. No entanto, o que se percebeu é que somente o crescimento econômico não contemplava essa realidade. Nesse contexto surgem os estudos do economista Amartya Sen, que estabeleceu a Teoria do Desenvolvimento como Liberdade.

A teoria de Amartya Sen (2010) se relaciona com a ideia de expansão das liberdades dos indivíduos, considerando que o bem estar perpassa por outras questões e não somente a visão econômica estabelecida na sociedade.

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. [...] as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas [...] e os direitos civis [...]. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns meios que, inter alia, desempenham um papel relevante no processo. (Sen, 2010, p. 16).

O sentido de desenvolvimento adotado por Sen (2010) está ligado à capacidade do ser humano de atingir o seu bem estar definido como tal por si mesmo, ou o seu fim último. Assim, o desenvolvimento “[...] denota um processo complexo, cujos fins devem ser as pessoas mesmas, com os seus almejados objetivos, estilos e qualidades de vida.” (Pinheiro, 2012, p. 12).

Nessa abordagem, o fim último retratado na teoria em questão “[...] é associado à liberdade, isto é, à potência pessoal de conseguir a vida que se almeja racionalmente. Nesse sentido, a liberdade é pensada positivamente como poder, autonomia e autodeterminação do agente [...].” (Pinheiro, 2012, p. 12).

Dessa forma, a violação de liberdades é resultado direto de “[...] uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.” (Sen, 2010, p. 17). Tendo em vista que as liberdades “[...] políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência.” (Sen, 2010, p. 31).

Considerando que as liberdades efetivas promovem a expansão da liberdade humana de maneira geral, elas também contribuem para o desenvolvimento desejado. Nesse processo, destacam-se as liberdades ligadas ao direito à igualdade e ao próprio direito à existência, especialmente no reconhecimento da população LGBTQIA+.

No ano de 2006, houve um movimento na Índia para “[...] pedir ao Governo e à Corte Suprema da Índia a anulação do artigo 377 do Código Penal, [...] que penalizava as relações sexuais entre pessoas do mesmo sexo com até 10 anos de prisão e pagamento de uma multa.” (Jimenez, 2016, p. 49). Dentre os intelectuais e figuras públicas da época, Amartya Sen (2006) também se manifestou em carta aberta afirmando ser contra a criminalização do comportamento gay, uma vez que isso é uma violação dos direitos humanos fundamentais e age contra a liberdade humana<sup>8</sup>.

A decisão, que declarou inconstitucionalidade sobre referido artigo, foi aceita pelo tribunal de Nova Déli em 2009, sendo anulada em 2013 pela Suprema Corte da Índia. Somente cinco anos mais tarde a Suprema Corte do país revogaria essa decisão, descriminalizando a homossexualidade. (Suprema Corte..., 2018).

O que se percebe nessas decisões é a interferência da cultura, religião e momento histórico, em que se criam, em nome desses setores sociais, “[...] dogmas que promovem preconceitos, estigmatização, discriminação e violência contra pessoas LGBTI. Para Sen, a tradição não é razão para suprimir a liberdade.” (Jimenez, 2016, p. 50).

No Brasil, principalmente a partir do final da década de 1960, por mais que o Código Penal não criminalizasse expressamente a homossexualidade, existiam repressões e violências advindas de regimes autoritários. Além disso, a própria sociedade civil reproduzia essas violências a partir de estigmas colocados sobre a comunidade LGBTQIA+. Dessa forma, as liberdades dessa população tiveram progresso, mesmo que de maneira lenta, com “[...] a busca pelos ‘direitos de igualdade’, iniciada no final dos anos 70, [...] no qual vários movimentos sociais vieram à tona, entre os quais o de grupos gays e lésbicas [...]” (Silva, 2018, p. 278).

Os movimentos sociais da época, não só aqueles ligados à comunidade LGBTQIA+, organizavam-se e lutavam “[...] pela defesa da visibilidade, pela construção de novas formas de conhecimento, de cidadania plena e pela luta por direitos civis. Essas reivindicações demonstravam a importância do contexto político em que se desenvolviam.” (Ferrari, 2004, p. 105).

Nesse ponto, em que a cidadania das pessoas LGBTQIA+ entra no debate político da época, é importante entender qual cidadania está sendo colocada para essa comunidade não heteronormativa. Para tanto, entende-se ser essencial retomar a concepção de cidadania apresentada por Marshall (1967).

Conforme exposto em seus estudos, Marshall (1967) divide os direitos de cidadania, tendo como base uma cidadania burguesa, em três momentos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. O direito civil “[...] é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça.” Já os direitos políticos devem ser entendidos como sendo os de “[...] participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo.” Por fim, o direito social refere-se “[...] a tudo o que vai desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social [...]” (Marshall, 1967, p. 63-64).

<sup>8</sup> Em sua carta, Amartya Sen aponta que “[...] The criminalization of gay behaviour goes not only against fundamental human rights, as the open letter points out, but it also works sharply against the enhancement of human freedoms in terms of which the progress of human civilization can be judged.” (Sen, 2006, s. p.).

Nessa base, a cidadania de Marshall “[...] só se solidifica com a junção desses três elementos e que os direitos sociais foram essencialmente necessários para consolidar a cidadania no capitalismo.” (Souza, 2019, p. 79). Assim, busca-se com essa ideia diminuir as desigualdades estabelecidas na sociedade. Aqui, importa destacar que essa concepção de Marshall sobre cidadania foi criticada por grupos “[...] dos movimentos feministas por utilizar uma perspectiva de universalidade, que desconsidera a dimensão de gênero e invisibiliza aqueles que não se enquadram na ideia do ‘sujeito universal’ – homem, branco, heterossexual e europeu.” (Irineu, 2014, 161-162).

Desse modo, existe uma relação contraditória no surgimento de uma cidadania LGBTQIA+, já que “[...] mesmo que o modo de produção de vida do capital, por seus valores e construção, impossibilita a livre expressão das sexualidades, é nessa relação que os sujeitos políticos materializam suas reivindicações e suas pautas contra-hegemônicas.” (Souza, 2019, p. 83). A partir disso, tem-se que os direitos da população LGBTQIA+ ao mesmo tempo que legitima suas identidades, denuncia o preconceito e a LGBTfobia que inferioriza e coloca fim essas identidades sexuais e de gênero.

Esses direitos, ao mesmo tempo em que estão no campo da reparação dos direitos às pessoas LGBT's frente às pessoas heterossexuais, como o casamento civil, a retificação do nome social e a adoção, também denunciam a ilegitimidade da heterossexualidade enquanto única dimensão válida de sexualidade, que atribuiu caráter de “especificidade” às pessoas LGBT's e não como identidades e expressões da diversidade humana. Desse modo, o reconhecimento de direitos LGBT é resultado das denúncias da LGBTfobia e explicita o sistema de opressão da população LGBT da esfera dos direitos de cidadania. Além da exploração determinada pelos antagonismos de classe, os sujeitos LGBT's enfrentam a LGBTfobia, materializada tanto nas dimensões econômica e social quanto política e cultural, que agudizam as diversas formas de desigualdade social. (Souza, 2019, p. 84).

Tendo em vista esse viés de contradição em que os direitos das pessoas LGBTQIA+ estão colocados na sociedade, entende-se que o capitalismo é o fator principal para alavancar essas desigualdades sociais. Nesse caso, o que se tem enquanto cidadania “[...] foi sendo elaborado no desenvolvimento do Estado nas relações sociais, como um mecanismo político “amenizador” ou de redução dessas desigualdades.” (Souza, 2019, p. 85). No entanto, sabendo que a base da sociedade é formada pelo pensamento do capital e a partir de ideologias do neoliberalismo, as pautas da diversidade sexual e de gênero voltam-se para uma lógica de consumo e economia<sup>9</sup>.

Nessa perspectiva, a economia se torna também um fator que pode agravar as desigualdades e preconceitos contra a comunidade LGBTQIA+. Sendo assim, as diferenças postas em contextos, tanto político quanto cultural e econômico “[...] geram uma realidade e condições distintas daquelas enfrentadas por gays e lésbicas em países desenvolvidos, e até mesmo em uma mesma localidade, onde um homossexual rico contempla mais respeito do que um homossexual pobre [...]”, isso porque pode ter “[...] uma capacidade valorizada e outra negada (respeito por sua orientação sexual e desvio por sua renda).” (Silva, 2018, p. 279).

<sup>9</sup> Nessa lógica, “Direitos civis podem ser garantidos desde que os fundamentos da ordem econômica capitalista não sejam tocados e, mais do que isso, fortalecidos por um público com maior potencial de consumo. [...] Era a força do pink money, um dinheiro cor-de-rosa, assegurando um reconhecimento restrito apenas para a parcela mais rica da comunidade LGBTI+ e escancarando cada vez mais as contradições entre capitalismo e diversidade.” (Quinalha, 2022, p. 150).

Com isso, percebe-se que a classe social em que os indivíduos se encontram no contexto capitalista influencia significativamente esse processo. Por isso, é necessário promover o desenvolvimento a partir da combinação de distintos "[...] processos, em vez de concebê-lo como a expansão de uma magnitude aparentemente homogênea, como a aceitação da pluralidade e da orientação sexual, refutando a noção de que, se temos uma capacidade garantida e outra não [...]", o que se tornaria um "entrave social", uma vez que evolui em um aspecto e retrocede em outro (Silvia, 2018, p. 279).

Para Sen (1993, s. p.), importa referir que existe uma diversificação nas coisas que as pessoas podem considerar mais valiosas, e "[...] as capacidades valiosas variam desde a liberdade elementar, tais como livrar-se da fome e da desnutrição, até capacidades complexas, tais como a obtenção do auto-respeito e a participação social." Nesse sentido, o desenvolvimento humano "[...] requer atenção a uma variedade de questões setoriais e a uma combinação de processos sociais."

Portanto, a Teoria do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen é uma referência para as problemáticas que circundam a justiça, estabelecendo a liberdade como algo fundamental para o desenvolvimento de uma nação. Nesse sentido, as lutas por respeito e direitos da comunidade LGBTQIA+ são introduzidas na teoria de Sen, já que busca através da democracia uma estrutura social que contemple todas as formas de existir na sociedade.

Nessa visão, a partir da concepção de Sen sobre desenvolvimento, destaca-se a elaboração de políticas públicas para a população LGBTQIA+, que visam a cidadania que tanto almejam. No momento, se tem uma cidadania LGBTQIA+ elaborada com base em contradições, ao ser analisada na perspectiva capitalista e neoliberal. Mesmo assim, é de grande importância para essa parcela vulnerabilizada da população, para que possam expressar sua afetividade de maneira livre e ter oportunidades igualitárias no seio social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa desenvolvida neste artigo buscou relacionar o desenvolvimento como liberdade, tendo como base o estudo de Amartya Sen, com a luta por direitos de igualdade da comunidade LGBTQIA+. Levando em consideração que as pessoas que não se enquadram nos padrões da heteronormatividade, são colocadas em posições de inferioridade e expostas a violências e opressões, a liberdade almejada por esse grupo perpassa pela seara da própria existência e identidade desses sujeitos.

De fato, o movimento LGBTQIA+ vem, historicamente, alcançando algumas garantias que se estabelece na sociedade brasileira como sendo uma cidadania LGBTQIA+. Nesse sentido, a teoria de Amartya Sen vai ao encontro das discussões de sexualidade e relações de gênero, na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, com a finalidade de proporcionar aos indivíduos melhor qualidade de vida com o advento dessa cidadania.

No entanto, conforme visto no presente estudo, a concepção de cidadania que é oferecida para a população LGBTQIA+ possui contradições na sua implantação, uma vez que está alocada em uma sociedade capitalista e com ideologias neoliberais, que utilizam a economia e consumo enquanto fim último do meio social. Assim, ao mesmo tempo que se conquista direitos para essa

comunidade, também busca-se promover a luta contra a LGBTfobia, marcada pelo sistema capitalista.

Nesse contexto, conclui-se que o desenvolvimento como liberdade trazido por Sen estabelece como centralidade a busca pela liberdade, para que todos os sujeitos possam ter o poder de escolha e oportunidade para viver conforme almejam, visando o bem estar social. Dessa forma, a negação de direitos para a comunidade LGBTQIA+ estaria ligada diretamente a negação de liberdade política e civil, o que interfere no desenvolvimento da sociedade. Romper com paradigmas e violências, diminuindo as desigualdades, são fatores importantes para alcançar, não uma cidadania limitada, mas uma cidadania plena dentro de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BENTO, Berenice. O que é transexualidade. São Paulo: Brasiliense, 2008.

BERLANT, Laurent; WARNER, Michael. Sexo em Público. In: Jiménez, Rafael M. (editor). Sexualidades Transgressoras. Barcelona: Içaria, 2002.

BRASIL. Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.716%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201989.&text=Define%20os%20crimes%20resultantes%20de,de%20ra%C3%A7a%20ou%20de%20cor.&text=Art.%202%C2%BA%20\(Vetado\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.716%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201989.&text=Define%20os%20crimes%20resultantes%20de,de%20ra%C3%A7a%20ou%20de%20cor.&text=Art.%202%C2%BA%20(Vetado).). Acesso em: 19 mai. 2024.

CANABARRO, Ronaldo. História e direitos sexuais no Brasil: o movimento LGBT e a discussão sobre a cidadania. In: Anais eletrônicos do II Congresso Internacional de História Regional, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/varle/Downloads/historiaedireitoscanabarro.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2024.

COLAÇO, Rita. Uma conversa informal sobre homossexualismo. Rio de Janeiro: 1984. Comissão da Câmara aprova PL que proíbe casamento homoafetivo no Brasil. IBDFAM. Belo Horizonte, 11 de outubro de 2023. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/noticias/11238/Comiss%C3%A3o+da+C%C3%A2mara+aprova+PL+que+pro%C3%ADbe+casamento+homoafetivo+no+Brasil>. Acesso em: 19 mai. 2024.

FERRARI, Anderson. Revisando o passado e construindo o presente: o movimento gay como espaço educativo. Revista Brasileira de Educação, p. 105-115, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/CXtdJcMJFG9RmNXJrDyPBcN/?lang=pt>. Acesso em 01 jun. 2024.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Tradução: Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

GROSS, Jacson; CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. O direito de existir para a sociedade: cidadania e sexualidade na luta por direitos da comunidade LGBT no Brasil. **Gênero & Direito**, v. 7, n. 03, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Daniela-Cademartori-2/publication/332639653\\_O\\_DIREITO\\_DE\\_EXISTIR\\_PARA\\_A\\_SOCIEDADE\\_CIDADANIA\\_E\\_SEXUALIDADE\\_NA\\_LUTA\\_POR\\_DIREITOS\\_DA\\_COMUNIDADE\\_LGBT\\_NO\\_BRASIL/links/5f20410092851cd5fa4e497a/O-DIREITO-DE-EXISTIR-PARA-A-SOCIEDADE-CIDADANIA-E-SEXUALIDADE-NA-LUTA-POR-DIREITOS-DA-COMUNIDADE-LGBT-NO-BRASIL.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Daniela-Cademartori-2/publication/332639653_O_DIREITO_DE_EXISTIR_PARA_A_SOCIEDADE_CIDADANIA_E_SEXUALIDADE_NA_LUTA_POR_DIREITOS_DA_COMUNIDADE_LGBT_NO_BRASIL/links/5f20410092851cd5fa4e497a/O-DIREITO-DE-EXISTIR-PARA-A-SOCIEDADE-CIDADANIA-E-SEXUALIDADE-NA-LUTA-POR-DIREITOS-DA-COMUNIDADE-LGBT-NO-BRASIL.pdf). Acesso em: 18 mai. 2024.

JIMENEZ, Cristhian Manuel. Homofobia, Desenvolvimento Humano e Liberdade. In: COSTA, Ana Carolina Francishette da; et al [Orgs.]. *Gênero e diversidade sexual: percursos e reflexões na construção de um observatório LGBT*. 1 ed. São Paulo: Editora Pontocom, 2016, p. 43-55.

LANDO, George Andre; DE SOUZA, Carolina da Fonte Araújo. O Direito à Autodeterminação da Identidade para além do Tradicional Binarismo de Gênero. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, v. 6, n. 1, p. 24-50, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/varle/Downloads/32576-Texto%20do%20Artigo-129565-1-10-20200329.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOTT, Luiz. A construção da cidadania homossexual no Brasil. **Revista Democracia Viva**, n. 25, 2015. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-da-populacao-lgbt/artigos\\_teses\\_dissertacoes/a\\_construcao\\_da\\_cidadania\\_homossexual\\_-\\_luiz\\_mott.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-da-populacao-lgbt/artigos_teses_dissertacoes/a_construcao_da_cidadania_homossexual_-_luiz_mott.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

NOGUEIRA, Leonardo; PEREIRA, Maysa; TOITIO, Rafael. **O Brasil fora do armário: diversidade sexual, gênero e lutas sociais**. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

NOGUEIRA, Sarah Flister. **Em defesa da(s) família(s): discursos sobre conjugalidades não heteronormativas no Legislativo federal e no Judiciário brasileiros (1995-2017)**. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Programa de PósGraduação em Sociologia, Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, 2018.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As Liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90961/1/732605296.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2024.

QUINALHA, Renan. **Movimento LGBT+**: uma breve história do século XIX aos nossos dias. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

ROCHA, Cássio Bruno de Araujo. Apontamentos teóricos para uma história LGBTQIA+: uma saída queer para a polêmica essencialismo/construcionismo. **Revista de História**, Universidade de São Paulo. São Paulo, n. 182, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rh/a/sXpVr6jKmQtD4NsMfyLKptg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 mai. 2024.

SEN, Amartya. **Amartya Sen's statement on the need to do away with section 377 of the Indian Penal Code**. Disponível em: [http://www.sacw.net/SexualityMinorities/ASen\\_377sept2006.html](http://www.sacw.net/SexualityMinorities/ASen_377sept2006.html). Acesso em: 28 mai. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. Lua Nova, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VJKn7b5cJWQKrnTwGMmSKVM/?lang=pt#>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SILVA, Renan Antônio da. Excluir incluindo ou incluir excluindo: diário de campo em uma escola inclusiva. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**, v. 10, n. 21, p. 274-293, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/409>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SOUZA, Djonatan Kaic Ribeiro de. **Sexualidade e “Cidadania LGBT”**: possibilidades e limites dos direitos no capitalismo. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade de Brasília, 2019.

Suprema Corte da Índia decide descriminalizar a homossexualidade no país. G1. 06 de setembro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/09/06/suprema-corte-da-india-decide-descriminalizar-o-homossexualismo-no-pais.ghtml>. Acesso em: 29 mai. 2024.

TONIETTE, Marcelo Augusto. Um breve olhar histórico sobre a homossexualidade. Revista Brasileira de Sexualidade Humana, v. 17, n. 1, 2006. Disponível em: [file:///C:/Users/varle/Downloads/443-Texto%20do%20artigo%20\(enviar%20arquivo\)-976-1-10-20201216.pdf](file:///C:/Users/varle/Downloads/443-Texto%20do%20artigo%20(enviar%20arquivo)-976-1-10-20201216.pdf). Acesso em: 20 mai. 2024.

VENAGLIA, Guilherme. Projetos prioritários para população LGBT estão parados no Congresso. Veja. 18 de junho de 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/desvendados/projetos-prioritarios-para-populacaolgbt-estao-parados-no-congresso>. Acesso em: 16 mai. 2024.

CAPÍTULO VIII

# **O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Autores:

**CÁLITA CORRÊA FANG**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.

Bolsista Carrefour  
calitacmatos@hotmail.com



# O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Cálita Corrêa Fang

**Resumo:** As políticas públicas são implementadas a partir da necessidade do Estado de buscar formas ou ações para solucionar um problema público. O Estado, como o principal responsável pela promoção de direitos e garantias fundamentais, deve criar políticas inclusivas com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise acerca das funcionalidades das políticas públicas inclusivas e destacar até que ponto essas políticas influenciam na redução das desigualdades e no processo de desenvolvimento de uma sociedade. Dessa forma, foi observado no estudo os fundamentos das políticas públicas e sua importância para a sociedade, bem como foi discutida a forma como as políticas públicas inclusivas influenciam no processo de desenvolvimento social. Conclui-se, assim, com base no trabalho de revisão de literatura, que as políticas públicas de inclusão social são instrumentos do Estado para a promoção de igualdade e desenvolvimento social, econômico, cultural e político dentro da sociedade.

**Palavras chave:** Políticas Públicas. Inclusão Social. Estado. Direitos.

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas estão presentes em muitas áreas do campo social. Elas são ferramentas utilizadas pelo Estado para enfrentar e solucionar os problemas públicos, além de viabilizar a justiça social e melhorar as condições de vida para a população. Essas políticas são aplicadas na área da educação, cultura, saúde, meio ambiente, entre outros.

O Estado possui a responsabilidade legal e constitucional de promover políticas públicas de inclusão social para garantir direitos e oportunidades iguais a todo cidadão, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, econômicas e políticas. As políticas públicas inclusivas estão relacionadas aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que propiciam aos indivíduos pertencentes a grupos sociais vulneráveis a inserção no meio social.

Além disso, a República Federativa do Brasil é considerada um Estado Democrático de Direito, onde os direitos e garantias individuais e coletivos devem ser preservados por meio de leis, decretos, princípios, ações ou programas sociais. Esses direitos incluem a igualdade, o direito à vida, à saúde, à dignidade humana, à liberdade de expressão e de associação, entre outros.

O desenvolvimento social provoca muitas transformações na sociedade, melhorando a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas, tanto individualmente quanto em comunidade. Alguns autores defendem a teoria do "novo desenvolvimentismo", que busca atualizar o pensamento desenvolvimentista antigo para a realidade contemporânea, reconhecendo a importância do Estado no desenvolvimento social, equitativo e sustentável.

Quando discutimos desenvolvimento social, é necessário abordarmos as desigualdades sociais, uma vez que é um dos muitos desafios a serem enfrentados pelo Estado para promover a inclusão social e o desenvolvimento. Segundo Karl Marx as desigualdades sociais surgem a partir do sistema capitalista que dá origem a luta de classes entre proletariado e burgueses.

Objetiva-se neste estudo fazer uma análise acerca das funcionalidades das políticas públicas inclusivas e destacar a até que ponto essas políticas influenciam na redução das desigualdades e no processo de desenvolvimento de uma sociedade.

Dessa forma, será analisado em um primeiro momento os fundamentos das políticas públicas e sua importância para a sociedade; em seguida, será discutida as políticas públicas inclusivas e por fim, será verificado as características do desenvolvimento social e a forma como as políticas públicas inclusivas contribuem para o avanço do desenvolvimento.

Quando discutimos o desenvolvimento social, é necessário abordarmos as desigualdades sociais, uma vez que são um dos muitos desafios a serem enfrentados pelo Estado para promover a inclusão social e o desenvolvimento. Segundo Karl Marx, as desigualdades sociais surgem a partir do sistema capitalista, que dá origem à luta de classes entre proletariado e burguesia.

Objetiva-se, neste estudo, fazer uma análise das funcionalidades das políticas públicas inclusivas e destacar até que ponto essas políticas influenciam na redução das desigualdades e no processo de desenvolvimento de uma sociedade.

Dessa forma, serão analisados, em um primeiro momento, os fundamentos das políticas públicas e sua importância para a sociedade; em seguida, serão discutidas as políticas públicas inclusivas e, por fim, serão verificadas as características do desenvolvimento social e a forma como as políticas públicas inclusivas contribuem para o avanço do desenvolvimento.

## **FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O termo "políticas públicas" nos remete a um conjunto de ações ou programas implementados pelo Estado ou por entidades públicas para regular as demandas sociais específicas que surgem na sociedade, com a finalidade de promover o bem-estar social e proporcionar condições mínimas para a existência humana.

Os problemas públicos e as políticas públicas estão presentes em muitas áreas, como, por exemplo, na educação, saúde, segurança, meio ambiente, saneamento, gestão pública, habitação, previdência social, emprego e renda, justiça e cidadania, cultura, esporte, entre muitas outras. A política pública tem como objetivo principal a diminuição ou resolução de um problema público que afeta a sociedade (SECCHI, p. 05, 2023).

O conceito de políticas públicas não recebe contornos definitivos e rígidos na doutrina brasileira. Em linhas gerais, ele pode ser designado para o conjunto das atividades estatais tendentes a promover o complexo de deveres de intervenção atribuídos ao Estado pela Constituição Federal de 1988. Tal definição, contudo, não é totalmente satisfatória, principalmente quando entram em pauta debates como a possibilidade de controle judicial das políticas públicas. No contexto geral das Constituições do Pós-Guerra - e, vale frisar, a inclusão dos chamados direitos sociais em grande parte dos textos constitucionais que decorreram desse período -, as políticas públicas assumem o papel de realizar essa prestação do Estado. Formalmente, pode-se aduzir que elas são leis que compõem um processo de planificação da intervenção do Estado na vida social e política de um país (ADAMI, p. 35, 2010).

O Estado, enquanto ator principal na promoção de garantias e direitos fundamentais, atua implementando políticas públicas, que são elaboradas e executadas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Dessa forma, as políticas públicas são compreendidas como uma categoria normativa, que tem força jurídica para atender aos anseios da sociedade, uma vez que procuram identificar todos os contextos sociais que necessitam de maior atenção, a fim de concretizar os direitos inerentes a todo cidadão (DAOU; BRITO FILHÓ, 2017).

No entendimento dos autores Antônio Brito, Janine Mello e Joana Alencar (2022), as políticas públicas podem ser consideradas iniciativas do governo com a finalidade de resolver um problema público. O Estado é o principal responsável e tem como objetivo atender às necessidades sociais e econômicas da população, buscando promover o desenvolvimento social, econômico e político. Essa noção básica de políticas públicas é vista como genérica, considerando que o conceito dessas políticas deve ser formulado através de uma visão holística do problema e do contexto em que se faz necessária sua implementação.

A autora Celina Souza (p. 36-37, 2006) apresenta algumas definições sobre políticas públicas:

-  A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
-  A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
-  A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
-  A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
-  A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
-  A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2022), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, criou uma plataforma virtual denominada “Catálogo de Políticas Públicas”, que reúne

informações sobre as políticas públicas que foram implementadas no Brasil nas últimas décadas, com o objetivo de dar transparência às políticas públicas em âmbito federal. Dentre as áreas temáticas presentes nesse catálogo, encontramos as áreas de assistência social, desenvolvimento regional, direitos humanos, igualdade racial, justiça e segurança pública, entre outras. Percebe-se, assim, que as políticas públicas estão presentes nas mais diversas áreas, considerando que são essenciais para o funcionamento e desenvolvimento de uma sociedade.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS**

A inclusão social é vista como um processo ou ação governamental que tem a finalidade de garantir o acesso de todo indivíduo às garantias, direitos e oportunidades de forma igualitária, com o propósito de reduzir as disparidades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Marilene Barbosa dos Santos e Josivaldo Alves da Silva (2020) conceituam inclusão social como sendo medidas adotadas pelo Estado que viabilizam a integração dos indivíduos de forma equitativa, priorizando a autonomia e o respeito, sem discriminação por questões étnicas, raciais, de orientação sexual ou ideológicas. Em vista disso, as ações que têm o objetivo de quebrar paradigmas sociais discriminatórios devem ser apresentadas por meio de projetos que promovam a inclusão social.

A orientação de Matiskei é no sentido de que a

Inclusão e exclusão são facetas de uma mesma realidade: discutir mecanismos para viabilizar a inclusão social, econômica, digital, cultural ou escolar significa admitir a lógica intrinsecamente excludente presente nos atuais modos de organização e produção social que se querem modificar. Cabe ao Estado, nesse contexto, a tarefa de buscar novos caminhos para a superação de alguns dos obstáculos presentes no seio social que distanciam os segmentos excluídos do acesso aos bens e serviços e, no caso específico da inclusão escolar, do direito à educação. (Matiskei, 2004, p.187)

O Estado Democrático de Direito tem respaldo no artigo 3º da Carta Magna, uma vez que estabelece os objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem distinção de sexo, cor, religião, etc. (BRASIL, 1988). Esses objetivos representam os princípios de um Estado Democrático, que visa promover o bem-estar e a justiça social por meio de políticas públicas ou ações governamentais.

A Constituição Federal não apresenta especificamente um conceito de políticas públicas, mas aborda ao longo do seu texto regras e princípios que devem ser observados no processo de implementação dessas políticas, sendo eles: o princípio da dignidade da pessoa humana; o princípio da igualdade; o direito à saúde, educação, moradia, trabalho, transporte, assistência social, previdência social, proteção à maternidade e à infância, entre outros, conforme podemos analisar nos seguintes dispositivos:

Art. 1º [...].

III - a dignidade da pessoa humana;

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.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Cabe ressaltar que a criação de programas sociais com o propósito de fomentar a autoestima e elevar o padrão de qualidade de vida das pessoas pode ser definida como política de inclusão social. Dessa forma, a inclusão social caracteriza-se como um conjunto de ações implementadas pelo Estado, por órgãos públicos e até mesmo pelo setor privado, que asseguram a participação igualitária de toda a sociedade, independentemente da classe social, orientação sexual, educação, entre outros aspectos (Santos; Silva, 2020).

Nesse contexto, as políticas públicas inclusivas estão intrinsecamente relacionadas aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, considerando que, por meio desses direitos, os indivíduos pertencentes a grupos sociais vulneráveis podem se inserir no meio social.

Angelina Carmela Romão Mattar Matiskei (2004) chama a atenção para o fato de que a exclusão social abrange um vasto e complexo conjunto de situações e grupos sociais vulneráveis, tanto quanto os padrões que foram impostos como normais durante a história da humanidade, como, por exemplo, estereótipos estéticos, de inteligência, de condição física, de orientação sexual, de condição econômica e cultural. Dessa forma, esses fatores aumentam as chances de elevação dos índices de exclusão social.

Na mesma linha de pensamento, Gehlen manifesta que

A politização do conceito de igualdade pela burguesia atribuiu positividade ao trabalho, visto como único responsável para o progresso e justificado socialmente pela noção de bem-comum, em que todos seriam beneficiários dos resultados do trabalho. Seus ordenadores criaram mecanismos formais para se apropriarem privilegiadamente desses resultados, constituindo-se em classe dominante e, com isso, impondo seus hábitos e modo de vida como referência de civilização. Neste contexto o incluído é o civilizado, o moderno. (Gehlen, 2004, p.97)

Diante desse contexto, é possível verificar a importância que se tem em adotar políticas públicas inclusivas para combater o aumento da exclusão social, possibilitando aos indivíduos pertencentes a um determinado grupo a igualdade de condições, a garantia de que seus direitos serão preservados, o acesso aos serviços públicos básicos, entre outras formas de promoção de equidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, estabelece que

“Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade”. (DUDH, 1948)

Assim sendo, todas as pessoas que vivem realidades diferentes devem ser beneficiadas com as políticas públicas, especialmente no que tange a viabilização de oportunidades que busquem superar as disparidades, convertendo-se toda vantagem injusta de grupos privilegiados, em políticas igualitárias, para assim promover o desenvolvimento social e econômico (Gehlen, 2004).

Na mesma linha de pensamento, Santos e Silva dizem que a

Política pública é um processo de tomada de decisão pública que afetam a todas as pessoas que estão diretamente envolvidas em uma demanda coletiva independente de sexo, raça, religião ou nível social. Dessa forma, quando uma política pública permite o acesso dos cidadãos e cidadãs aos direitos sociais garantidos por lei de forma eficaz, esses conjuntos de decisões garantem a inclusão social plena das pessoas diretamente integradas no processo de mobilidade social provocada por medidas governamentais. (Santos e Silva, 2020, p.05)

Segundo o IPEA (2022), as políticas públicas voltadas para os Direitos Humanos visam garantir um conjunto de direitos fundamentais, especialmente para as minorias e grupos sociais vulneráveis. Além disso, a partir de 1993, foram criadas, por meio de leis, decretos e portarias, cerca de 38 políticas cujo público-alvo são parcelas específicas da sociedade, como mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, ou seja, segmentos com maior vulnerabilidade social.

Portanto, pode-se deduzir que, do ponto de vista prático, os projetos de inclusão social são aplicações de um conjunto de ações direcionadas a lugares onde há menor atividade econômica e maior debilidade social. A organização e execução da implementação de políticas públicas ocorrem a partir da definição das prioridades, nas quais é assegurado o desenvolvimento da aplicação dos recursos destinados a essas políticas (Santos e Silva, 2020).

Percebe-se que as políticas públicas de inclusão social são importantes tanto para o desenvolvimento social e econômico de uma sociedade quanto para os indivíduos que são excluídos do meio social. Tanto que a CF/88 estabelece um amplo rol de direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, com o intuito de proporcionar o pleno desenvolvimento do ser humano, de modo que todos tenham igualdade de condições e uma vida digna.

## **DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

O desenvolvimento social é um progresso coletivo que promove mudanças significativas na vida e no bem-estar da sociedade. Para legitimar essas transformações sociais, a CF/88 traz um amplo rol de direitos sociais (artigo 6º), que estão inseridos como direitos fundamentais (artigos 5º ao 17).

Na visão dos autores Heloisa Sami Daou e José Claudio Monteiro de Brito Filho (2017), a luta de classes e as reivindicações da sociedade na busca pelo reconhecimento e pela garantia de uma melhor qualidade de vida deram origem ao catálogo de direitos fundamentais disposto na CF. Dessa forma, a República Federativa do Brasil, além de ser um Estado Democrático em relação ao poder político, é também um Estado Social no que se refere à atuação do Estado.

Devido ao fato de o Estado ser considerado um "Estado Social", o dever de promover ações ou programas que possibilitem não apenas o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais, mas também a efetiva promoção do bem-estar social, surge como o principal papel do Estado perante a comunidade, uma vez que sua função é minimizar as desigualdades sociais por meio da implementação de políticas inclusivas.

Quando falamos em redução das desigualdades sociais, estamos nos referindo a uma questão de justiça social, que busca "tratar com igualdade os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades". Além da diminuição das diferenças, o equilíbrio de oportunidades e a melhor distribuição de renda também são fatores que contribuem significativamente para o desenvolvimento social, econômico e sustentável.

Sob essa mesma perspectiva, é o posicionamento de Mollo:

É a certeza do papel do Estado como necessário para garantir políticas de desenvolvimento que sustenta e une o chamado desenvolvimentismo em suas diferentes abordagens no Brasil. Estas constituem três tipos de desenvolvimentismos: o novo-desenvolvimentismo precursor, o novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano e o social-desenvolvimentismo. (Mollo, 2016, p.135).

O autor Bresser-Pereira (2010) traz a concepção de que há algumas diferenças entre o chamado "antigo desenvolvimentismo" e o "novo desenvolvimentismo", conforme observa-se no quadro a seguir.

**Quadro 1:** O antigo e o novo desenvolvimentismos

Antigo desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
1. A industrialização é baseada na substituição de importações.	1. Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte.
2. O Estado tem um papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos.	2. O Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas.
3. A política industrial é central.	3. A política industrial é subsidiária.
4. Atitude mista em relação aos déficits orçamentários.	4. Rejeição dos déficits fiscais.
5. Relativa complacência com a inflação.	5. Sem complacência com a inflação.

Fonte: Bresser-Pereira, 2010, p.22.

Nota-se que há uma teoria recente chamada "novo desenvolvimentismo", que atualiza o pensamento do desenvolvimentismo antigo para adaptá-lo à realidade contemporânea, reconhecendo a importância do Estado no processo de desenvolvimento social e econômico por meio da criação de oportunidades e medidas para a redução das desigualdades, como mencionado pelo referido autor. Nas palavras de Vera Alves Cepêda (p. 84, 2012): "O Novo-desenvolvimentismo apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária." Percebe-se que as políticas públicas de inclusão social também fazem parte dessa nova corrente, além do crescimento econômico.

A partir da concepção de Estado Social adotada pela Carta Magna, o Estado passa a exercer uma posição mais ativa no campo social e econômico, possibilitando o desenvolvimento e a justiça social para alcançar todas as necessidades do ser humano, sem discriminações. Nesse sentido, toda ação do Estado deve estar concentrada na efetivação de seus objetivos fundamentais, principalmente o da dignidade da pessoa humana (Daou e Brito Filho, 2017). Na mesma visão, Mastrodi e Ifanger (p. 12, 2019) explicam que: “A necessidade e a urgência de promoção de direitos sociais no Brasil, definidas pelo modelo de Estado de bem-estar social constitucionalmente delineado, impõem que ações estatais sejam realizadas nesse sentido, com máxima profundidade e maior alcance possível.”

O renomado autor Amartya Sen, em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” (2010), orienta no sentido de que o processo de desenvolvimento ocorre a partir das liberdades substantivas das pessoas. Essa tese mostra que o verdadeiro desenvolvimento de uma sociedade não deve se basear apenas no crescimento econômico (Produto Interno Bruto - PIB ou renda per capita), mas sim nas liberdades substantivas que permitem ao indivíduo uma qualidade de vida, ou seja, são o meio e o fim para o desenvolvimento. Além disso, as liberdades substantivas podem ser vistas como o acesso à saúde, à educação, à moradia, ao lazer, à segurança alimentar, às oportunidades de emprego, etc. O autor acrescenta ainda que:

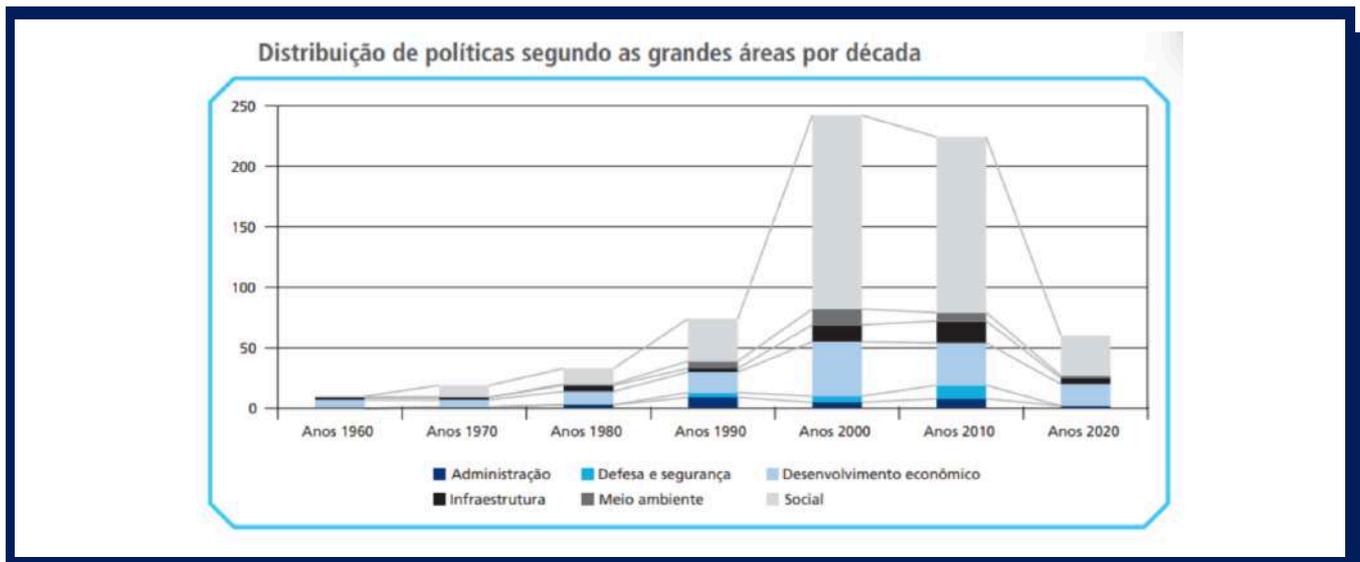
A questão da discussão pública e participação social é, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas, tanto as liberdades políticas como os direitos civis é, parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas. (Sen, 2010, p.134)

Percebe-se, assim, que o autor enfatiza a ideia de que a valorização e capacitação das pessoas, bem como a participação social, proporcionam a expansão de oportunidades e, conseqüentemente, possibilitam aos indivíduos viverem de forma livre e digna, promovendo o desenvolvimento de maneira inclusiva. No mesmo contexto, Lima destaca que

Com efeito, o executor das políticas públicas de implementação dos direitos sociais, seja em sede administrativa ou sede de controle judicial quando já designadas normativamente, deve ter em vista que elas têm como meta suprir privações socioeconômicas. E que tal suprimento serve de condutor ao exercício das liberdades instrumentais, que é o que indica o alcance do desenvolvimento. (Lima, 2018, p.220)

Segundo dados do Catálogo de Políticas Públicas (IPEA, 2022), as políticas públicas foram distribuídas por grandes áreas, com a predominância das políticas de caráter social com cerca de 59,9 % de frequência absoluta. Esse indicativo nos mostra como a Constituição Federal de 1988 influenciou na estrutura das políticas sociais, com o objetivo de consolidar o bem-comum dos cidadãos pertencentes aos grupos sociais marginalizados, conforme tabela que segue.

## Quadro 2: Frequência absoluta e relativa de políticas segundo àrea



Fonte: Catálogo de Políticas Públicas – IPEA (Brito, Mello, Alencar, 2022, p.18)

Quando discutimos desenvolvimento social, é imprescindível abordarmos as desigualdades sociais, uma vez que este é um dos muitos desafios a serem enfrentados para alcançarmos um desenvolvimento razoavelmente satisfatório.

O sociólogo Karl Marx desenvolveu algumas críticas em relação ao capitalismo e às desigualdades sociais, nas quais ele considera que as disparidades sociais não estão relacionadas apenas à desigualdade de distribuição de renda, mas sim ao sistema capitalista que protagoniza uma luta de classes entre proletariado e burguesia, como podemos perceber no trecho traduzido de sua obra "Manifesto Comunista", em parceria com Engels:

Com o desenvolvimento da burguesia, isto é, do capital, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, os quais só vivem enquanto têm trabalho e só têm trabalho enquanto seu trabalho aumenta o capital. Esses operários, constrangidos a vender-se a retalho, são mercadoria, artigo de comércio como qualquer outro; em consequência, estão sujeitos a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado. (Marx e Engels, 2021, p. 46)

O impacto que as desigualdades sociais causam no processo de desenvolvimento de uma sociedade é significativo, pois elas determinam a distribuição de renda, o acesso a recursos essenciais como saúde, educação, moradia e perpetuam os ciclos de pobreza. Esses fatores são os desafios que o Estado enfrenta ao tentar promover um desenvolvimento inclusivo, igualitário e sustentável. Dessa forma, reduzir as desigualdades exige um processo bem estruturado de políticas públicas que busquem identificar as causas estruturais do problema, o que inclui o investimento do Estado em programas de assistência social, saúde, educação, acessibilidade ao mercado de trabalho, entre outros.

É inequívoco, portanto, que o Estado deve implementar medidas estratégicas que englobem as diversas áreas e setores sociais, renovando seu compromisso em promover políticas públicas inclusivas, com o objetivo de gerar igualdade e oportunidades para todos os cidadãos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que as políticas públicas inclusivas são ações ou programas governamentais implementados com o propósito de proporcionar melhorias nas condições de vida, nas condições econômicas, culturais e políticas da sociedade, visando especialmente combater as desigualdades sociais e reduzir os índices elevados de pobreza.

Essas políticas são projetadas para promover o desenvolvimento isonômico e sustentável para todos os cidadãos, estejam eles inseridos ou não no contexto social. As disparidades sociais causam impactos no desenvolvimento de uma sociedade, pois determinam fatores que são combatidos nas políticas inclusivas. Dessa forma, as medidas adotadas pelo Estado devem ser orientadas no sentido de traçar estratégias que minimizem as causas ou raízes estruturais que levam à exclusão de grupos vulneráveis e marginalizados dentro da comunidade.

## REFERÊNCIAS

ADAMI, Betina Da Silva. Estado Social E Democrático De Direito E Efetividade Constitucional: Considerações Sobre O Papel Das Políticas Públicas Em Face Da Concretização De Direitos Fundamentais. *Revista Esmat*. Palmas, Ano 2, n° 2, pag. 29-45, jan/dez 2010. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/148](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/148). Acesso em: 08 jul. 2024.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jul. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina**. 2010. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2576502/mod\\_resource/content/1/IAL5747/10.01.Do\\_velho\\_novo\\_desenvolvimentismo.CCF.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2576502/mod_resource/content/1/IAL5747/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.CCF.pdf). Acesso em: 08 jul. 2024.

BRITO, Antônio; MELLO, Janine; ALENCAR, Joana. Catálogo de Políticas Públicas: Primeiros Resultados e Hipóteses de Pesquisa. 2799. Textos para Discussão (IPEA). Brasília, 2022. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/post/3/catalogo-de-politicas-publicas-primeiros-resultados-e-hipoteses>. Acesso em: 07 jul. 2024.

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: 07 jul. 2024.

CEPÊDA, Vera Alves. **Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico**. *Estudos Avançados* 26 (75), 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>. Acesso em: 08 jul. 2024.

DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A Atuação do Poder Judiciário na Concretização de Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais**. e-ISSN: 2525-9903, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 44 – 65, 2017.

GEHLEN,IVALDO. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural**. São Paulo em Perspectiva, 18(2), p.95-103, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fC3c7q6pWCFJdWTtdjgZTRs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Catálogo de Políticas Públicas (Plataforma Virtual)**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/sobre>. Acesso em: 07 jul.2024.

LIMA, Isabela Bentes de. A Constitucionalização das Políticas Públicas como Instrumento para o Desenvolvimento Social e Limite à Discricionariedade na Implementação dos Direitos Sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, ISSN 2318-5732, Vol.6, n.2, 2018. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/298>. Acesso em: 06 jul. 2024.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de Políticas Públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis/SC, v. 24, n. 9, p.05-18, 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. GADELHA, Meton Porto (Tradução). Ed. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista** [recurso eletrônico]. COGGIOLA, Osvaldo (org.); Tradução por Álvaro Pina. Ed. Boitempo, 1 ed., São Paulo, 2021. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2545967/mod\\_resource/content/1/MARX%3B%20ENGELS.%20Manifesto%20Comunista.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2545967/mod_resource/content/1/MARX%3B%20ENGELS.%20Manifesto%20Comunista.pdf). Acesso em: 09 jul. 2024.

MATISKEI, Angelina Carmela Romão Mattar. Políticas públicas de inclusão educacional: desafios e perspectivas. **Revista Educar**, Ed. UFPR, Curitiba, n. 23, p. 185-202, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/bDksCCqdMwGqX9KtfTpBycb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Desenvolvimentismos, Inclusão Social e Papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.131-143, 2016. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/8>. Acesso em: 08 jul.2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**, DUDH, 1948. Disponível em: <https://camararegentefeijo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Declaracao-Universal-dos-Direitos-Humanos-Enviar.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 8ª reim., 2010.

SANTOS, Marilene Barbosa dos; SILVA, Josivaldo Alves da. Inclusão social: uma análise das políticas públicas de inclusão social aplicadas na Cidade de Dianópolis/TO.

**Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, e52996863, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/6863>. Acesso em: 5 jul. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul. 2024.

## CAPÍTULO IX

# IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO TEÓRICO

Autores:

**JEANA RÜCKERT RIBEIRO WILLMS**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
jeanaruckert@gmail.com

**GIOVANA SMOLSKI DRIEMEIER**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
giovanadriemeier@gmail.com

**GRACE KELLY VIER FENNER**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
kellyvier@gmail.com

**RENEO PEDRO PREDIGER**

Doutor em Desenvolvimento Regional pela  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.  
Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro  
Largo, RS.  
reneo@uffs.edu.br

**SANDRA VIDAL NOGUEIRA**

Doutora em Educação, Supervisão e Currículo pela  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.  
Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro  
Largo, RS  
sandra.nogueira@uffs.edu.br.

# IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO TEÓRICO

Jeana Rückert Ribeiro Willms  
Giovana Smolski Driemeier  
Grace Kelly Vier Fenner  
Reneo Pedro Prediger  
Sandra Vidal Nogueira

**Resumo:** As Políticas Públicas tratam da definição de programas para a transformação da realidade social, objetivando a melhoria na qualidade de vida dos sujeitos ou destinatários. Depois que são implementadas, as políticas públicas devem passar pelo processo de avaliação e monitoramento, o que pode ocorrer por meio do estabelecimento de indicadores. Considerando isso, o presente escrito tem como objetivo demonstrar a importância dos indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Com vista de cumprir tal objetivo, empregou-se a metodologia de um estudo qualitativo descritivo, do tipo revisão de literatura. Encontrou-se que é através dos indicadores que se pode desencadear a formulação de uma política pública, bem como acompanhar o seu desenvolvimento, demonstrar as fragilidades e apontar novos direcionamentos, além de, eventualmente, tornar notável a necessidade de extinção de determinado programa de estado ou governo, por desnecessidade ou extinção dos motivos fundantes da política pública. Usou-se como exemplo ilustrativo os indicadores de violência contra a mulher e violência de gênero no município de Cerro Largo. Conclui-se que a importância dos indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas é a capacidade de tornar mensurável os impactos de uma política pública, ou da falta dela, em determinado território ou sociedade.

**Palavras chave:** Indicadores. Monitoramento. Políticas Públicas. Violência.

## INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas se desenvolveram como área do conhecimento nos Estados Unidos da América, na década de 1950. Naquele momento eram vistas com ênfase nos estudos relacionados às ações de governo, desprendida das bases teóricas de funcionamento do Estado (Souza, 2006).

Na Europa, especialmente na Alemanha, foi apenas em 1970 que surgiram as preocupações com os campos das políticas públicas. No Brasil, os estudos são ainda mais recentes, atingindo a década de 1980 e impulsionados pela ideia de democracia e modelo de desenvolvimento, “onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial” (Trevisan; Bellen, 2008, p.532).

Neste período outros dois fatores tinham influência sobre a necessidade de estudos sobre as políticas públicas: a perplexidade e o descontentamento em relação ao Estado, na efetividade das políticas sociais e a proliferação da ideia de reforma do Estado pelo mundo, que passou a integrar as agendas públicas (Trevisan; Bellen, 2008).

Não há consenso na literatura acerca da definição do conceito de Política Pública. Para Celina Souza (2006, p. 24) o que define a política pública como campo do conhecimento é aquilo que coloca o governo em ação, ao mesmo compasso em que analisa e, havendo necessidade, transforma essa ação. No mesmo sentido, tem-se que as políticas públicas são o “Estado em ação” (Cesconeto, 2022). Com base nos conceitos acima, podemos afirmar que as Políticas Públicas compreendem a definição de programas para a transformação da realidade social, objetivando a melhoria na qualidade de vida dos sujeitos ou destinatários.

A elaboração de uma política pública passa por diversos estágios ou etapas e assim como na questão conceitual, não há consenso quanto ao número de estágios, mas em geral aparecem as seguintes fases: identificação de um problema; formulação de soluções; tomada de decisões; implementação e avaliação (Dias; Matos, 2012).

Identificar um problema passa por transformar uma dificuldade social em problema político, ou seja, elencar, dentre as tantas situações, quais merecem atenção da sociedade e do governo, ainda que de forma prioritária. A elegibilidade dos problemas sociais é contextualizada em diversas ocorrências: acidentes naturais (inundações, terremotos, etc.); acidentes provocados (assassinatos, atentados, outras formas de criminalidade); mobilizações sociais (greves, massivas mobilizações, ocupação de terras); ações deflagradas por governos ou grupos influentes (empresários, mídia) (Schmidt, 2018).

Definido o problema ele passa a integrar a agenda política em busca da formulação de soluções. “A formulação da política pública é o momento da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, selecionando-se uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos” (Schmidt, 2018, p. 133). A escolha da alternativa, ou de mais de uma, é o que se define por tomada de decisão, feito isso ocorre o planejamento de toda a política pública. A fase ou ciclo seguinte, fase de implementação, é destinada a dar concretude ao que foi planejado, é a execução em si da política pública (Schmidt; 2018).

Por fim, é preciso avaliar a política implementada, para tanto, advém a fase de avaliação das políticas públicas que pode ser definida como “a avaliação de uma política consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política” (Schmidt, 2018, p. 137). Portanto, o que verifica é que esta etapa dá suporte a gestão, viabilizando nova tomada de decisão, especialmente sobre a manutenção, mutabilidade ou extinção da política pública.

Nesse sentido, o presente escrito tem como objetivo demonstrar a importância dos indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Visando sanar tal objetivo, empregou-se a metodologia de um estudo qualitativo descritivo, do tipo revisão de literatura. Usou-se como exemplo ilustrativo os indicadores de violência contra a mulher e violência de gênero do município de Cerro Largo.

## **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O estudo acerca da avaliação ainda é recente e, embora se relacione às práticas antigas ocorridas na China, Egito e Japão (há mais de mil anos), seu estudo como disciplina, campo de estudos ou área de produção do conhecimento surge somente na metade dos anos 1960 (Serapioni, 2016).

Neste sentido, segundo Mauro Serapione (2016, p.62) citando Novaes (2000) “há um amplo consenso entre os especialistas deste campo sobre o facto de que a avaliação é uma área ainda em construção conceitual e metodológica, que precisa consolidar-se no plano epistemológico, teórico e metodológico”.

Dito isso, podemos referir que não há um conceito único para o termo avaliação de políticas públicas, contudo, Serapione (2016) nos ensina que, pelo menos três, elementos fundamentam o processo de avaliação: a avaliação surge no sentido de formular juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção que visa modificar a realidade social das comunidades; ênfase na sistematicidade e rigorosidade dos procedimentos de recolha de dados que suportam o julgamento do mérito e valor das ações; confere-se destaque à avaliação como ferramenta indispensável para a tomada de decisões, já que oferece aos gestores todas as informações necessárias para aprimorar o processo de planeamento e de gestão dos programas, serviços e políticas.

Carla Giane Soares da Cunha, informa que “de acordo com o Government Accountability Office (GAO), dos Estados Unidos, avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou de maneira ad hoc, para examinar a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isto ocorre” (2018, p. 31). Em seu texto a autora também argumenta que o conceito não é estático, ou seja, a avaliação não é uma atividade isolada, auto-suficiente. Ela decorre da dinamicidade e reorientação sempre que constatada a necessidade de mudança, seja no cenário no qual a política pública se perfaz, seja na forma como os atores sociais se posicionam perante o conceito de eficiência.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante um certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos. Segundo estes autores, as principais metas da avaliação seriam: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a prestação de contas para o parlamento e os cidadãos (Cunha, 2018, p.30).

Ou seja, a avaliação está intimamente atrelada às mais diversas etapas dos programas públicos, sendo úteis aos gestores na tomada de decisões, priorização de recursos, alocação de bens e equipamentos, bem como para a sociedade envolvida visto que através dela também é possível uma análise acerca da transparência e racionalidade no uso da verba pública (controle social) e, principalmente, no monitoramento das eficiências, dos resultados almejados/alcançados, o que justifica a sua necessidade e efetivação.

Em países desenvolvidos, a avaliação é amplamente praticada. Ao longo dessa experiência, propostas metodológicas foram geradas por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e por outras instituições, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e o Centro LatinoAmericano de Administração para o Desenvolvimento (Clad). [...] No Brasil, a importância da avaliação também é reconhecida. O Governo Federal brasileiro tem realizado a avaliação sistemática de seus programas. Essa avaliação tem ênfase na eficácia e eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais. Estados como o Rio Grande do Sul começaram a seguir também esse exemplo (Cunha, 2018, p. 27- 28).

Recentemente, através de emenda constitucional (EC 109/2021) foi incluído o parágrafo 16 ao artigo 37, da Constituição Federal, no qual consta: “§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (Brasil, 1988). Assim, atualmente está positivado constitucionalmente a obrigatoriedade da realização das avaliações das políticas públicas no Brasil, inclusive com a necessidade de publicização do objeto e dos resultados.

Marília Patta Ramos e Letícia Maria Schabbach (2012, p. 1274) também enumeram outros fatores que fomentaram a demanda por avaliações no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990:

a crise fiscal que diminuiu a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência; o fim do processo inflacionário, que reduziu as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas; o aprofundamento da democracia, que trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos; a longa crise econômica brasileira que aumentou a desigualdade social e a busca por programas sociais públicos; a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação; a redução da ajuda externa e a pressão dos organismos internacionais de fomento pela aferição dos resultados dos programas sociais por eles financiados.

Diante do vasto repositório de autores citados e da obrigatoriedade prevista constitucionalmente, verifica-se a imprescindibilidade das avaliações e monitoramento das políticas públicas, para que auxiliem na eficácia e efetividade no atendimento das demandas sociais, projetadas em políticas públicas. A partir deste ponto passamos a analisar a forma como se avalia ou monitora uma política pública, que pode ocorrer por distintas maneiras, mas, novamente em virtude do tema proposto para este artigo, optamos por estudar os indicadores.

## INDICADORES

A literatura aponta diversas acepções acerca de indicadores, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009, n.p.), por exemplo: “O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.

Em políticas públicas os indicadores são instrumentos que permitem: identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade; traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação; constituir um retrato aproximado de determinadas dimensões da realidade social vivenciada (Jannuzzi, 2014).

Na história recente, a ideia da construção de medidas que refletissem a realidade social remonta à década de 1920, quando os Estados Unidos criaram um comitê presidencial voltado a produzir um relatório denominado “Tendências Sociais Recentes”, conceito bastante próximo ao que hoje denominamos indicadores. No entanto, utilizavam-se essencialmente de indicadores econômicos. “A prática da avaliação de programas e políticas públicas começou a difundir-se nos anos 1960 do século passado e hoje passa por um processo de rápida disseminação e diversificação teórica e metodológica” (Serapioni, 2016, p. 61).

Mais adiante, na década de 1970, houve um grande avanço na produção de indicadores sociais patrocinados por organismos nacionais e internacionais (ONU, OCDE, PNUD, OMS e outros), com a divulgação de índices regionais, nacionais e supranacionais permitindo, inclusive, a comparação das condições de vida entre os países. No Brasil inicia-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, pelo IBGE (1967) (Jannuzzi, 2014).

A década de 1990 também registrou importantes esforços na América Latina para utilização sistemática de indicadores e avaliações de programas e políticas públicas. Além do Brasil, Argentina, Chile e Colômbia são alguns dos países que incorporaram essas práticas (Secchi, 2014).

Em 1995, foi criado na Argentina o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (SIEMPRO), com financiamento do Banco Mundial, uma vez que o governo argentino e o Banco detectaram um gasto relativamente alto na área social, porém com baixa eficiência e efetividade nos seus programas sociais (Cunha, 2018).

No Chile, com o processo de democratização a tarefa estava institucionalmente atribuída aos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e à Secretaria Geral da Presidência da República, que atuavam articulados no Programa de Avaliação de Projetos Governamentais (PAPG), originado em 1997 em função de demandas do Congresso (Cunha, 2018).

No Brasil foi com a ampliação dos debates acerca da pobreza e exclusão social, especialmente após a década de 1980, o Poder Público despertou para a necessidade de estabelecer instrumentos técnicos para focalizar a ação social. A partir disso, começam a se destacar as agências de estatísticas no campo dos estudos de Indicadores Sociais e de Políticas Públicas (Guimarães; Jannuzzi, 2004).

Com a descentralização das políticas públicas “indicadores e índices municipais passam a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, sobretudo para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas” (Guimarães; Jannuzzi, 2004, p. 01). Tal argumento reforça o entendimento de que a avaliação ocorre em todo o ciclo de formação das políticas públicas, em que pese tenha maior aderência na etapa final.

Premidos, por um lado, pela necessidade de atender as demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas e inspirados, por outro, pelo sucesso “mercadológico” do IDH no Brasil e Mundo, diversas instituições de pesquisa e grupo de pesquisadores empreenderam esforços para desenvolvimento de medidas-resumo da situação social – os Indicadores Sintéticos ou Índices sociais (Guimarães; Jannuzzi, 2004, p. 08).

Jannuzzi aponta alguns marcos históricos dos indicadores sociais no Brasil: em 1959 o surgimento dos Levantamentos, inquéritos educacionais, atualmente nominados de Censo Escolar da Educação Básica e do Ensino Superior - INEP; em 1965 o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE; em 1975 o Sistema de Informações sobre a Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde; em 1976 a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do MTE; em 1979 o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC – INPC e IPCA) e; em 1980 a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE.

Após, com vigência da Constituição Federal de 1988, inserem-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Orçamento Geral da União (OGU) como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento e estruturantes no sistema de avaliação das políticas públicas, além de respaldarem os conceitos de responsabilidade fiscal e de gestão (Cunha, 2018).

A partir da Constituição de 1988 e no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios, vem crescendo a demanda por informações sociais. Cada vez mais, estados e municípios fazem uso de uma série de indicadores no planejamento e execução de políticas públicas, constituindo um aporte de grande utilidade e considerável aceitabilidade (Soligo, 2012, p. 16)

Outra agenda importante para o compromisso político-social foi a implantação do Censo Demográfico que, ainda que de forma limitada, simplificada e com imperfeições, contribuiu de forma expressiva para a definição de prioridades pelos governos. Mais recentemente a Sociedade Civil Organizada passou a participar do processo de planejamento do Censo. (Guimarães; Jannuzzi, 2004). Tal fato se coaduna com o fato de que o interesse crescente pelo uso de indicadores na administração pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado brasileiro nos últimos anos.

Jannuzzi ainda complementa que os Censos Demográficos, a cinquentenária Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, e agora PNAD-Contínua) e as edições, há 20 anos, da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) parecem se constituir nos levantamentos estatísticos mais impactantes para formulação e avaliação de políticas sociais no Brasil. E secundariamente existem outras pesquisas importantes a serem mencionadas, como as Estatísticas do Registro Civil, as Pesquisas de Orçamento Familiar, a Pesquisa Mensal de Emprego, a Economia Informal Urbana e, mais recentemente, a Pesquisa Nacional de Saúde, etc. “Dados cadastrais antes esquecidos em armários e

fichários passam a transitar pela Internet, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão” (Jannuzzi, 2014, p. 138).

Nesse contexto, pode-se afirmar que não existe uma lista fixa de indicadores de Políticas Públicas, existem apenas diretrizes gerais para o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação. Também é preciso que os indicadores se refiram, tanto quanto possível, aos grupos sociais de interesse ou à população alvo dos programas, isto é, deve ser possível construir indicadores sociais referentes a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos (crianças, idosos, homens, mulheres, brancos, negros, etc.), ou grupos vulneráveis específicos (famílias pobres, desempregados, analfabetos, etc.) (Jannuzzi, 2014).

Jannuzzi (2014) aponta algumas propriedades atribuídas aos indicadores, tais como:

**Validade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar;

**Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;

**Simplicidade/Inteligibilidade:** indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo;

**Desagregabilidade:** capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos;

**Periodicidade/Temporalidade:** periodicidade com que o indicador pode ser atualizado é um aspecto crucial na sua escolha para as atividades de monitoramento;

**Sensibilidade:** capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;

**Mensurabilidade:** capacidade de alcance e mensuração quando necessário, com maior precisão possível e sem ambiguidade;

**Economicidade:** custos módicos; relação custo x benefício viável;

**Estabilidade/Comparabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações;

**Auditabilidade:** qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores.

Para corroborar esse entendimento:

O Brasil seria diferente do que é hoje se não fossem as informações produzidas pelo IBGE e por outras instituições do Sistema Estatístico Nacional. Com todas as iniquidades sociais que ainda persistem no país, o quadro seria seguramente pior caso não houvesse informações estatísticas levantadas há mais de 80 anos ou quase 150 anos, se forem considerados os esforços de realização do primeiro Censo Demográfico em 1872, no final do Império, quase 20 anos depois do planejado, pelas resistências da elite latifundiária e escravocrata da época. Não há como não reconhecer que parte das conquistas republicanas de universalização da educação básica, do acesso à água, redução da pobreza, promoção do desenvolvimento regional, ampliação da cobertura do emprego formal e da previdência pelo vasto território brasileiro deve-se à disponibilidade de informação estatística de boa qualidade e cobertura levantada pelo IBGE e outras instituições como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, os departamentos de estatísticas e pesquisas dos Ministérios e órgãos subnacionais de planejamento e estatística (Jannuzzi, 2018, p. 01).

Neste contexto, pode-se afirmar que os indicadores sociais, como o IDH, GINI e o IDESE, os indicadores econômicos, como o PIB, e os indicadores socioambientais (meio ambiente, habitação, etc.) também são ótimas fontes de avaliação das Políticas Públicas, amplamente utilizados para esta finalidade. Mas para a concretude das propriedades acima citadas, bem como para o cumprimento das exigências constitucionais (artigo 37, §16, CF/1988) e uma avaliação personalizada de cada política pública, verifica-se a indispensabilidade de previsão de indicadores específicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, tem-se que os resultados encontrados através dos indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas refletem diretamente no bem-estar da sociedade na qual estão inseridos. É através deles que se pode desencadear a formulação de uma política pública, bem como acompanhar o seu desenvolvimento, demonstrar as fragilidades e apontar novos direcionamentos, além de, eventualmente, tornar notável a necessidade de extinção de determinado programa de estado ou governo, por desnecessidade ou extinção dos motivos fundantes da política pública.

A importância dos indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas é a capacidade de tornar mensurável os impactos de uma política pública (ou a falta dela) em determinado território ou sociedade. Através deles se permite a tomada de decisão pelo gestor, visto que produzem dados capazes de mostrar de forma quantitativa e qualitativa as necessidades de determinada população e permitir a análise do desenvolvimento de uma política pública ao longo do tempo, bem como o enfrentamento dos problemas sociais.

A exemplo disso cita-se a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher – Lei Maria da Penha, que traz a seguinte previsão:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

(...)

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, sob a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

Nesse sentido, no Portal de Indicadores da Violência contra Mulher – Lei Maria da Penha, mantido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, s.d.), que permite acompanhar a situação da violência em cada município, constam para o município de Cerro Largo os seguintes dados: 12 ameaças, 5 lesões corporais, nenhum feminicídio (tentado ou consumado) e nenhum estupro, considerado o período disponível no ano de 2024, ou seja, janeiro a maio/2024.

No mesmo sentido e mantida o foco na violência de gênero, no mesmo município, através de pesquisa no Portal BI, (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, s.d.) gerenciado pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, utilizando os filtros “município de Cerro Largo”, “ano de 2024”, “sexo feminino”, foram localizados os seguintes resultados: violência física, sexual e tortura, cada uma com um registro.

De posse de tal dados, despertou-se a curiosidade para a análise do Plano Plurianual 2022 – 2025, do Município de Cerro Largo. Nele, na tabela que constam os objetivos estratégicos relacionados à segurança pública e saúde não foram localizadas metas ou ações relacionadas a violência de gênero. Contudo, no objetivo estratégico nomeado por “Organização e Gestão da Política Municipal de Assistência Social” existe uma previsão de manutenção do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, em que pese tal Conselho não conste na lista de conselhos existentes no Município, segundo site oficial (Cerro Largo, 2021).

Torna-se evidente que pela incompletude das informações encontradas não se poderia extrair uma única conclusão acerca de indicadores de violência de gênero no Município de Cerro Largo, nem é esse o objeto principal deste estudo, aliás, tal conclusão seria leviana e precipitada, contudo, o que se denota é que a produção de indicadores permite uma avaliação e monitoramento das políticas públicas. A análise acima serve para exemplificar a importância da manutenção de bancos de dados fidedignos, atualizados e de fácil compreensão, visando o alcance do cidadão ao andamento das ações governamentais.

Diante do exposto, existem diversas formas de se avaliar e monitorar uma política pública, sendo que a produção de indicadores permite atribuir mensurabilidade, capacidade de avaliação de determinada conduta ou programa, materializando-se em verdadeiro instrumento de acompanhamento e direcionamento de políticas públicas, à disposição tanto da gestão quanto dos indivíduos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

CERRO LARGO. Lei municipal nº 3.030, de 24/08/2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cerrolargo.rs.gov.br/site/conteudos/4713-ppa-2022-2025>. Acesso em: 01 jul. 2024.

CESCONETO, Eugênia Aparecida. Políticas públicas na perspectiva do Estado em ação. *Sociedade em Debate*, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 89-100, 2022. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3086>. Acesso em: 26 jun. 2024.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*, n. 12, p. 27-57, dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudosplanejamento/article/view/4298/4056>. Acesso em: 26 jun. 2024.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. Editora São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo. Brasil: Ipea, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Segurança Pública. Indicadores da Violência Contra a Mulher - Lei Maria da Penha. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contr-a-mulher>. Acesso em: 01 jul. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. Violência Interpessoal (SINAN)/ Suicídio (SIM). Disponível em: [http://bipublico.saude.rs.gov.br/QvAJAXZfc/openssl.htm?document=publico.qvw&host=QVSbari&anonymous=true&Sheet=SH\\_Viol%C3%Aancia](http://bipublico.saude.rs.gov.br/QvAJAXZfc/.opendoc.htm?document=publico.qvw&host=QVSbari&anonymous=true&Sheet=SH_Viol%C3%Aancia). Acesso em: 01 jul. 2024.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú/MG Brasil, de 20- 24 de 2004.

HOLANDA, Antonio Nilson Cavreira. **Avaliação de políticas públicas**: conceitos básicos, o caso do Proinfo e a experiência brasileira. In: Congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la admistración pública, 8., 2003, Panamá. Anais do 8º Congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la admistración pública. Panamá: 2003.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 2, p. p. 137-160, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 26 jun. 2024.

JANNUZZI, Paulo. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 35, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/77qbqWdQWx3b5gg7wLVmtsF/?lang=pt#>. Acesso em: 26 jun. 2024.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p. 1271-1294, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SCHMIDT, João Pedro. Para Estudar Políticas Públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 09 out. 2023.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning: São Paulo, 2014.

SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Porto, v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/1926>. Acesso em: 09 nov. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 nov. 2023.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v.42, n.3, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtjDgy/?lang=pt#>. Acesso: 09 nov. 2023.

SEGUNDA PARTE

# UM OLHAR EMPÍRICO

## CAPÍTULO X

# **INTERCÂMBIO EDUCACIONAL E CULTURAL NA FRONTEIRA: UMA ANÁLISE DO PEIF NA FAIXA ENTRE BRASIL E ARGENTINA**

Autores:

**DEISE ANELISE FROELICH**

Doutoranda em Desenvolvimento Regional na Unijuí.  
deise.froelich@sou.unijui.edu.br

**MARJORIE BIER KRINSKI CORRÊA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus de Cerro Largo, RS  
Bolsista Carrefour  
marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

**AIRTON ADELAR MUELLER**

Doutor em Sociologia. Professor do PPGDR, Unijuí.  
airton.mueller@unijui.edu.br

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo, RS.  
ivann@uffs.edu.br

# INTERCÂMBIO EDUCACIONAL E CULTURAL NA FRONTEIRA: UMA ANÁLISE DO PEIF NA FAIXA ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Deise Anelise Froelich  
Marjorie Bier Krinski Corrêa  
Airton Adelar Mueller  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** A fronteira, mais do que um marco divisório, pode ser espaço de integração e construção que beneficie quem nela vive e transita. A riqueza cultural e de conhecimentos existentes na faixa fronteira entre Brasil e Argentina pode ser melhor aproveitada a partir de ações que valorizem e promovam a integração. O Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) está entre as iniciativas que podem contribuir com este contexto, diante disso, se reconhece a importância de resgatar e compreender sua trajetória para que possa ser ampliado e qualificado. Este estudo buscou, através de revisão conceitual e documental, aprofundar reflexões sobre a influência do intercâmbio cultural e educacional nos processos de desenvolvimento, com a análise da experiência do PEIF nos municípios fronteiriços de Porto Xavier (Brasil) e San Javier (Argentina). Observou-se que a valorização da identidade cultural fronteira e a promoção do diálogo intercultural, com o apoio de políticas públicas, são importantes elementos para a construção de um território propício ao desenvolvimento, numa lógica de interação territorial baseada nos pilares sólidos da educação. Contudo, essas iniciativas ainda enfrentam desafios significativos e requerem maior investimento e apoio para alcançarem todo o seu potencial.

**Palavras chave:** Fronteira. Educação. Cultura. Política Pública. Desenvolvimento.

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento nas regiões de fronteira é um fenômeno complexo que exige uma abordagem multifacetada, incorporando diferentes escalas, atores e dimensões. Nas áreas de fronteira, aspectos culturais, legais, econômicos e sociais influenciam diretamente o cotidiano, exigindo uma análise profunda da

noção de território e das relações de identidade. O território de fronteira não é apenas um espaço físico, mas um campo dinâmico onde identidades são constantemente formadas e reformuladas através das interações e experiências dos habitantes.

A identidade cultural nas regiões de fronteira é caracterizada por sua fluidez e pela constante troca de pessoas e ideias. O caráter de trânsito influencia diretamente a forma como se dá as relações comerciais e comportamentais e influencia, de modo especial, na (multi) cultura de quem vive e transita na fronteira. Embora a cultura possa ser percebida como uma experiência individual, é construída socialmente através da convivência e das experiências compartilhadas, moldando percepções, conceitos, consensos e comportamentos. Esses elementos culturais estão sempre em transformação, mas possuem características específicas que definem identidades locais, de grupos e, às vezes, nacionais. A cultura, enraizada em questões subjetivas, reflete-se nas decisões e posturas dos indivíduos e das sociedades, influenciando como estas se relacionam entre si e com o ambiente ao redor.

Na fronteira entre Brasil e Argentina, o hibridismo cultural e a identidade coletiva são impactados pela interação comercial, pelos intercâmbios de conhecimento promovidos por instituições educacionais e pela integração cultural. A presença de bandas regionais que transitam entre os países e a audiência de programas de rádio de nações vizinhas exemplificam essa integração, com implicações culturais, sociais e políticas significativas. Nessas circunstâncias, as fronteiras assumem conotações simbólicas que vão além da demarcação física de onde termina um país e começa outro, sendo entendidas como bens públicos comuns que podem ser reconhecidas como fronteiras (inter) culturais.

Iniciativas como o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), coordenado no Brasil pelo Ministério da Educação em parceria com escolas, universidades e instituições de gestão educacional nas regiões de fronteira, são essenciais para promover a integração cultural e educacional. O PEIF fomenta ações interculturais entre países de línguas semelhantes, demonstrando que a educação pode e deve ser um instrumento vital para o intercâmbio cultural e de conhecimento. Através dessas iniciativas, as fronteiras se transformam de barreiras rígidas em espaços de interação e aprendizado, promovendo a troca de valores e tradições e enriquecendo as experiências educacionais e sociais nas regiões fronteiriças.

Para analisar a interação cultural e seus impactos no desenvolvimento das regiões de fronteira, foi utilizada a pesquisa qualitativa, conforme preconizam Sampieri, Collado e Lúcio (2013). Esse tipo de pesquisa permite explorar fenômenos em profundidade, analisando múltiplas realidades subjetivas de maneira dinâmica e não linear. Métodos como observações, anotações, gravações e análise de documentos foram empregados para uma compreensão subjetiva e complexa dos conceitos-chave de identidade, cultura e fronteira, bem como para um resgate teórico e documental do PEIF.

Para analisar a interação cultural e seus impactos no desenvolvimento das regiões de fronteira, foi utilizada a pesquisa qualitativa, conforme preconizam Sampieri, Collado e Lúcio (2013). Esse tipo de pesquisa permite explorar fenômenos em profundidade, analisando múltiplas realidades subjetivas de maneira dinâmica e não linear. Métodos como observações, anotações, gravações e análise de documentos foram empregados para uma compreensão subjetiva e complexa dos conceitos-chave de identidade, cultura e fronteira, bem como para um resgate teórico e documental do PEIF.

Para compreender melhor as relações transfronteiriças, realizou-se um estudo de caso do PEIF, executado entre 2014 e 2020 pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo/RS, em municípios do Brasil e da Argentina. Este estudo concentra-se na Faixa de Fronteira da Subregião XVI do Rio Grande do Sul, pertencente ao Arco Sul, incluindo a região Fronteira Noroeste, com 20 municípios, e a região Noroeste Colonial, com 32 municípios. Foi dada atenção especial às experiências dos municípios de Porto Xavier (Brasil) e San Javier (Argentina), cidades gêmeas situadas na faixa de fronteira entre os dois países.

A complexidade histórica e cultural que molda os indivíduos e as sociedades nas regiões de fronteira é crucial para entender as dinâmicas de interação humana nessas áreas. Este estudo visa aprofundar a compreensão das nuances e impactos da interação cultural nas regiões de fronteira entre Brasil e Argentina, com foco nas iniciativas de integração promovidas pelo PEIF. Reconhecendo a importância dessas iniciativas para o desenvolvimento sustentável, o estudo destaca a necessidade de maior colaboração e compreensão mútua entre os países do Mercosul.

Os programas interculturais incentivam a troca de conhecimentos e valores entre estudantes, professores e instituições, fortalecendo a coesão social e enriquecendo as experiências de aprendizado. No entanto, essas iniciativas ainda enfrentam desafios significativos e requerem maior investimento e apoio para alcançarem todo o seu potencial. O estudo proposto busca explorar como a interação cultural, que transcende as fronteiras físicas, influencia os processos de desenvolvimento, moldando identidades e perspectivas. Além disso, investiga-se como as iniciativas de integração cultural e educacional podem contribuir para a construção de uma fronteira intercultural harmoniosa e examinam-se os desafios e oportunidades para fortalecer essas iniciativas.

Neste contexto, a análise das implicações da interação cultural nas regiões de fronteira é fundamental para identificar estratégias eficazes de promoção da colaboração, compreensão mútua e desenvolvimento equitativo. A reflexão crítica e aprofundada sobre esses aspectos pode fornecer uma base sólida para políticas e práticas que visem ao desenvolvimento sustentável e inclusivo das regiões fronteiriças entre Brasil e Argentina.

## **A DINÂMICA DA IDENTIDADE NA FRONTEIRA: HIBRIDISMO E INTEGRAÇÃO CULTURAL**

A identidade de quem vive na fronteira é profundamente moldada pelas relações binacionais. A colonização europeia, especialmente pelos portugueses e espanhóis, nos arredores dos Rios Uruguai e Paraná, deixou uma marca indelével na história e na identidade cultural de quem habita a faixa de fronteira entre Brasil e Argentina. Neste contexto, o conceito de fronteira transcende o limite geográfico e assume o sentido de integração cultural e construção de territórios singulares. A fronteira se revela como um local de culturas híbridas, em constante contato e transformação. A transitoriedade da fronteira cultural, caracterizada pela constante passagem de pessoas e ideias, promove a emergência do novo através da troca de valores, comportamentos e ideologias, resultando no hibridismo e na mestiçagem cultural e étnica. Esta visão alinha-se às reflexões de Pesavento (2002), que associa o conceito de fronteira à construção simbólica de pertencimento e identidade.

A integração entre os povos vizinhos não é um processo planejado, mas uma realidade fluida e anterior às demarcações físicas, especialmente nas regiões habitadas pelos guaranis, povos nômades que transitavam livremente entre Brasil, Argentina e Paraguai antes da Guerra Guaranítica (1753-1756). Segundo Canclini (1998), a livre circulação de culturas enfraquece a concepção de fronteira nacional e redefine os conceitos de nação, povo e identidade, com as fronteiras culturais e identitárias em constante transformação. As regiões Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, integrantes da faixa de fronteira entre Brasil e Argentina, exemplificam essa peculiaridade, não apenas na esfera econômica e política, mas também no âmbito educacional e cultural.

A identidade cultural fronteiriça é construída e constantemente transformada nas relações entre diferentes. Canclini (op.cit) destaca que as culturas, ao perderem sua relação exclusiva com o território nacional, ganham em comunicação e conhecimento através do intercâmbio, um processo que reforça e transforma simultaneamente a identidade cultural. Moraes (2002) amplia essa perspectiva ao definir cultura como um sistema amplo e complexo de valores que influencia as relações e inserções das pessoas no mundo, moldando-se pelas circunstâncias históricas, temporais e espaciais. A cultura, assim, é vista como um fenômeno dinâmico e em constante transformação, moldado pelas interações humanas e pelo contexto sociocultural.

Quando a cultura deixa de ser produzida em um local específico e se torna fluida devido à integração e convivência com diversas realidades, percebemos que ela é resultado da interação coletiva, apesar das contribuições individuais. Chiapinni (2002) introduz o conceito de multiculturalismo, característico das faixas de fronteira, fruto da heterogeneidade dos modelos culturais resultante da mobilidade espacial de informações e relações entre pessoas de diferentes lugares. O multiculturalismo questiona as fronteiras, especialmente a monoculturalidade sobre a qual se baseiam os conceitos de nação, fundamentando-se em reivindicações e conquistas que reconhecem o contexto multicultural fronteiriço.

Castells (1999) ressalta que a interação é inerente à natureza humana, desempenhando um papel crucial na constituição do ser social. Mesmo com o avanço do processo de individualização, as pessoas tendem a se agrupar em organizações comunitárias, proporcionando um senso de pertencimento e contribuindo para a formação de uma identidade cultural compartilhada. Assim, a busca pela conexão e solidariedade resiste à ênfase contemporânea no individualismo, destacando a importância dos laços sociais e da coesão comunitária na construção da identidade e do sentido de pertencimento.

Com as transformações das sociedades modernas, Hall (2005) observa que a identidade, antes vista como unificada e estável, agora se fragmenta, compondo-se de várias identidades, às vezes contraditórias. Esta fragmentação reflete uma mudança significativa na percepção do eu e da sociedade, onde as múltiplas facetas do sujeito emergem, evidenciando a complexidade das experiências humanas na contemporaneidade. A globalização e a transição das identidades entre o global e o local, segundo Hall (2001), não apenas criam novas identidades "globais", mas também novas identidades "locais".

A interação entre diferentes nações facilita o estabelecimento de relações e a troca de experiências culturais, ampliando a visão de mundo e promovendo uma compreensão inclusiva da diversidade humana. Este processo, se abordado reflexivamente, pode servir como uma força motriz para o progresso humano e a

construção de um mundo mais conectado e harmonioso. As identidades, conforme Castells (2001), resultam de um processo de autoconstrução, refletindo a forma como os indivíduos se definem em relação ao contexto vivido, influenciado pelas experiências e realidades socioculturais, econômicas e políticas.

Se, por um lado, o hibridismo cultural é uma realidade, por outro, os indivíduos buscam referências locais, afirmando identidades como "sou gaúcho" ou "pertencço a determinada associação". Embora as raízes possam ser móveis, influenciadas pela globalização, há um vínculo com o local onde a identidade foi inicialmente construída. Castells (2001) ilustra que, diante da incerteza global, a busca por significado e identidade se volta para o local, manifestando-se em expressões de pertencimento como "minha vizinhança, minha comunidade".

As reafirmações do local, em meio à influência global, contribuem para a formação do cenário global. Além do impacto da globalização na construção de identidades, há um contínuo interesse e vínculo com o local, ponto de partida para a definição identitária. O deslocamento e as transformações da identidade contemporânea, embora complexos, não são meramente negativos. A interação cultural nas fronteiras, como no caso Brasil-Argentina, facilita a busca de soluções conjuntas, a convivência pacífica e a produção de novos significados.

A implementação de arranjos transfronteiriços, promovendo a participação dos atores locais e a gestão compartilhada, é essencial para transformar a fronteira em um espaço de desenvolvimento. A educação e a comunicação alternativa, que valorizam as peculiaridades locais, são fundamentais para compreender a importância das fronteiras como espaços ricos em diversidade cultural e construção solidária. Essas estratégias visam não apenas solucionar conflitos, mas também promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo das regiões fronteiriças.

## **A COMPLEXIDADE CULTURAL E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA NAS FRONTEIRAS BRASIL-ARGENTINA**

A noção de fronteira, em sua essência etimológica, remete à ideia de conquista territorial e estabelecimento de limites entre diferentes territórios, muitas vezes com um enfoque militar. Na Europa moderna, a divisão do mundo em Estados territoriais consolidou o conceito de fronteira como os limites políticos das nações, transformando-a em um símbolo de soberania e demarcando as linhas que dividem os países. Albuquerque (2010) destaca que a formação e expansão dos Estados nacionais transformaram a fronteira em um símbolo de soberania, representando as demarcações internacionais de cada Estado e sua autoridade sobre o território.

Contudo, a concepção de fronteira evoluiu ao longo do tempo. Deixando de ser apenas uma linha linear e estática, passou a ser vista como uma região ou área abrangente, rica em interações humanas. Machado (2005) ressalta que as linhas divisórias entre países apresentam um potencial significativo de integração econômica e cultural, especialmente nas chamadas cidades gêmeas, onde os desafios típicos das áreas fronteiriças são mais pronunciados e demandam maior atenção das políticas públicas. Esta evolução do conceito de fronteira destaca a necessidade de uma compreensão mais complexa das dinâmicas que ocorrem nesses espaços.

A fronteira internacional não é apenas um resultado de acordos políticos e geográficos, mas também um produto das complexas relações humanas que englobam dimensões políticas, econômicas, sociais, étnicas, religiosas, culturais e simbólicas. Becker (2007) argumenta que a fronteira não deve ser vista apenas como uma linha divisória, mas como um espaço de intercâmbio onde os simbolismos emergem das interações entre sujeitos, línguas e culturas. Essas interações moldam a identidade da região fronteira, gerando um mosaico de influências e características compartilhadas pelos povos que ali coabitam.

Historicamente, as fronteiras têm se distanciado da ideia de barreiras estáticas, destacando-se como lugares de interação dinâmica entre diferentes grupos humanos. Os encontros culturais, linguísticos e sociais nestas áreas moldam as identidades locais, criando uma teia complexa de conexões que ultrapassam as divisões políticas. Essa transformação das fronteiras em espaços de troca cultural revela uma compreensão mais profunda da sua importância na formação das identidades regionais.

Além disso, a nacionalidade desempenha um papel central na vida dos residentes de regiões fronteiriças, influenciando o acesso a direitos e a construção da identidade e integração local. Grimson, citado por Costa (2015), ressalta que a nacionalidade organiza o espaço cotidiano e determina a condição de estrangeiros, sendo crucial para a construção da identidade em áreas fronteiriças. Essa complexidade identitária nas fronteiras Brasil-Argentina é um reflexo das interações contínuas entre diferentes culturas e nações, desafiando as noções tradicionais de nacionalidade e pertencimento.

A proximidade geográfica e cultural entre povos de diferentes nações pode gerar experiências híbridas e ambíguas. Esse intercâmbio cultural leva à formação de uma identidade fronteira singular e diversa, embora também possa desencadear desafios e conflitos em relação à pertença e à afirmação identitária. As fronteiras, por natureza, delimitam diferenças, o que pode levar a tensões entre os povos que vivem em lados opostos.

A identidade na fronteira Brasil-Argentina é, portanto, uma construção em constante transformação, moldada pelas interações culturais, sociais e políticas ao longo do tempo. Compreender essa dinâmica permite uma apreciação mais profunda da riqueza e complexidade das vidas dos moradores fronteiriços e das conexões que transcendem as fronteiras políticas estabelecidas.

No contexto dessa análise, é fundamental reconhecer as iniciativas governamentais brasileiras voltadas para a promoção da interculturalidade nas regiões fronteiriças, utilizando a educação como uma ferramenta central. Essas ações impactam diretamente a construção de uma identidade fronteira, valorizando a diversidade cultural e fomentando relações harmoniosas entre os povos das nações vizinhas.

Diante dessa complexidade, é essencial que a análise crítica considere as implicações das políticas públicas e as estratégias de educação e comunicação que valorizam as peculiaridades locais. Essas iniciativas são fundamentais para a produção de sentido e a compreensão da importância da fronteira como um espaço rico em diversidade cultural, construção solidária e coletiva, e desenvolvimento conjunto.

Ao examinar essa evolução e a complexidade cultural nas fronteiras Brasil-Argentina, torna-se evidente que a fronteira é um lugar de encontros e trocas, onde identidades são moldadas e reconfiguradas constantemente.

Nesse contexto, a fronteira não é apenas um limite geográfico, mas um espaço simbólico e cultural que reflete a diversidade e a riqueza das interações humanas. A valorização dessas interações e a promoção de políticas inclusivas e integradoras são essenciais para a construção de um futuro harmonioso e desenvolvido para as regiões fronteiriças. Pode residir neste reconhecimento a oportunidade de evoluirmos da lógica da fronteira como um espaço rígido de segurança nacional para a compreensão de que nela possam ser construídas oportunidades de desenvolvimento através da integração e otimização de potencialidades das diferentes nações.

Assim, a compreensão da fronteira como um espaço dinâmico e multifacetado nos permite apreciar a profundidade das experiências humanas que ali ocorrem e a importância de promover a interculturalidade e a cooperação entre as nações vizinhas. Essa abordagem crítica e reflexiva sobre as fronteiras revela a necessidade de políticas públicas que valorizem a diversidade e fomentem a integração, contribuindo para a construção de uma identidade fronteiriça rica e inclusiva.

## **EDUCAÇÃO INTERCULTURAL NAS FRONTEIRAS: O PAPEL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BILÍNGUES**

A concepção do Programa Escolas Interculturais Bilingües de Fronteira (PEIBF), estabelecido em 2005 como um acordo bilateral entre Argentina e Brasil, reflete uma estratégia inovadora no contexto do Mercosul Educativo. Este programa foi desenhado para promover a interculturalidade e o bilingüismo nas regiões fronteiriças, reconhecendo a importância das identidades culturais e das línguas presentes nessas áreas. Conforme documentado pelo Ministério da Educação (MEC) do Brasil, o PEIBF é uma estratégia que visa aprimorar a educação, fortalecendo o diálogo e a cooperação entre as comunidades fronteiriças, promovendo uma educação que valoriza a diversidade cultural e linguística.

A metodologia adotada pelo PEIBF, baseada no ensino por projetos de aprendizagem, destaca a importância da colaboração transnacional. Professores de ambos os países realizam o planejamento das aulas conjuntamente, determinando as partes do projeto em que ocorrerá o intercâmbio, pelo menos uma vez por semana. Assim, o programa vai além do ensino de uma língua estrangeira, promovendo o ensino em língua estrangeira e criando um ambiente autêntico de bilingüismo. Essa abordagem integra não apenas aspectos linguísticos, mas também culturais, promovendo um espaço educacional verdadeiramente intercultural.

O PEIBF não apenas facilita a comunicação entre estudantes de diferentes nações, mas também visa proporcionar uma formação escolar que reconhece e integra tradições e conhecimentos locais. Ao incentivar a preservação das culturas regionais e o respeito mútuo, o programa desenvolve habilidades bilíngües com ênfase no português e no espanhol. Dessa forma, facilita a comunicação e interação entre estudantes, enriquecendo suas experiências educacionais e culturais.

Em 2007, a introdução do Modelo de Ensino Comum de Zona de Fronteira, como parte do desenvolvimento de um Programa para a Educação Intercultural, representou um avanço significativo. Este modelo, focado no ensino do português e espanhol, promove a interação entre agentes educacionais e comunidades envolvidas, superando obstáculos ao contato e aprendizado. Essa iniciativa visa não apenas o aprendizado linguístico, mas também o desenvolvimento de uma compreensão mútua e cooperação entre as nações.

Conhecido atualmente como Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) essa política é implementada em diversas cidades gêmeas na faixa de fronteira, onde professores cruzam a fronteira semanalmente para lecionar em sua língua materna. Essa prática não apenas facilita a intercompreensão linguística, mas também promove o diálogo intercultural. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o PEIF atende professores de cidades como Porto Xavier (RS) e San Javier (Argentina), onde as atividades são planejadas de maneira conjunta com o apoio da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e do Instituto Misiones, da Argentina.

Desde 2012, a UFFS tem oferecido formação continuada a professores brasileiros, argentinos e paraguaios, abordando temas como diversidade étnica, pluralismo cultural, história, costumes, tradições, memória, identidade e pertencimento. Essa formação contínua é crucial para garantir que os professores estejam bem preparados para promover uma educação verdadeiramente intercultural, que respeite e valorize a diversidade presente nas regiões fronteiriças.

O principal benefício do PEIF é a aproximação entre os países envolvidos através da educação. A fronteira, apesar de sua proximidade física, muitas vezes representa uma distância cultural significativa. O programa visa reduzir essa distância, promovendo a interculturalidade e trabalhando com elementos culturais de ambos os países, como fauna, flora, turismo e alimentação. Dutra et al. destacam que a interculturalidade é a base do programa, não apenas o ensino de línguas, mas a compreensão mútua e a valorização das culturas.

Desde sua criação, o PEIF passou por várias mudanças, incluindo a inclusão de novas escolas e ajustes na assessoria pedagógica. A evolução do programa, de um projeto para um programa do Governo Federal brasileiro, e sua estabilidade relativamente maior no lado argentino, demonstram a adaptabilidade do PEIF às dinâmicas locais e às mudanças políticas e educacionais. O programa, ao ser implementado em cidades gêmeas de fronteira, permite uma interação próxima e enriquecedora entre as comunidades, promovendo uma identidade fronteiriça mais integrada.

Faria (2020) argumenta que, apesar dos benefícios, o PEIF enfrenta desafios significativos. Aumentar o financiamento para o programa poderia ter um impacto substancial na sua capacidade de atender às necessidades das comunidades locais. Com mais recursos, o PEIF poderia contratar mais professores e ampliar as atividades, beneficiando um maior número de alunos e promovendo uma educação intercultural de qualidade. Além disso, mais financiamento permitiria pesquisas e estudos para aprimorar as metodologias pedagógicas, resultando em melhores resultados educacionais e maior integração entre os países do Mercosul.

Entretanto, o aumento do financiamento deve ser acompanhado de uma gestão eficiente e comprometimento das autoridades locais e comunidades envolvidas. Somente com planejamento adequado e apoio contínuo é que o PEIF

pode alcançar seu pleno potencial, promovendo uma educação que valoriza a diversidade e fortalece os laços de cooperação entre as nações vizinhas.

A análise crítica das políticas educacionais bilíngues na fronteira Brasil-Argentina, portanto, revela a importância de uma abordagem integradora e adaptável. O PEIF, com sua ênfase na interculturalidade e no bilinguismo, representa um passo significativo na promoção de uma educação inclusiva e diversificada. Ao fomentar a interação e o respeito mútuo entre as comunidades fronteiriças, o programa contribui para a construção de uma identidade regional rica e complexa, que reflete a diversidade e a riqueza das experiências humanas nas áreas de fronteira.

Essa compreensão mais ampla das políticas educacionais nas fronteiras é crucial para desenvolver estratégias que promovam a integração e a cooperação entre nações. O PEIF exemplifica como a educação pode ser uma ferramenta poderosa para superar barreiras culturais e linguísticas, construindo pontes de entendimento e colaboração entre os povos. O futuro das regiões fronteiriças depende da capacidade de continuar promovendo uma educação que valorize a diversidade e a interculturalidade, fortalecendo os laços de amizade e cooperação entre as nações.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A importância das políticas públicas como ferramentas de superação de entraves ao desenvolvimento e facilitadoras da promoção do bem-estar social é amplamente reconhecida. Contudo, sua efetividade se concretiza quando estão conectadas às diferentes realidades e anseios dos territórios e possuem capacidades estatais suficientes para sua execução. No caso da faixa de fronteira, a visão sistêmica na elaboração e implementação destas políticas é fundamental para dar conta da complexidade e da diversidade de potencialidades e desafios existentes nesse espaço.

Quando se fala da faixa de fronteira, é essencial reconhecer que esses territórios possuem características únicas que influenciam diretamente na vida dos cidadãos que ali residem e transitam. As políticas públicas, portanto, devem ser adaptadas para atender essas especificidades, levando em consideração aspectos culturais, econômicos, sociais e ambientais que diferenciam essas regiões de outras áreas do país. A abordagem territorial do desenvolvimento, com ênfase nas peculiaridades fronteiriças, permite lançar um olhar mais apurado em relação às demandas e contribuições de atores sociais que, inseridos nesta realidade, podem apresentar propostas mais coerentes e efetivas.

A execução de políticas públicas voltadas para a faixa de fronteira, como o Programa de Ensino Integral da Fronteira (PEIF), exemplifica como a educação pode ser um vetor de transformação social. A educação, além de promover a interação cultural, cria oportunidades para a construção de conhecimento conjunto e para a busca de soluções colaborativas para os desafios percebidos em ambos os lados da fronteira. Essa troca cultural e educacional é vital para o desenvolvimento harmonioso e sustentável da região, já que permite que os cidadãos se apropriem de sua própria história e identidade, fortalecendo o sentimento de pertencimento e a coesão social.

Além disso, a vida na faixa de fronteira gera demandas semelhantes entre os cidadãos dos países vizinhos, especialmente no acesso a serviços básicos como saúde, segurança e comércio. A cooperação entre os países fronteiriços para atender essas demandas pode resultar em políticas públicas mais eficientes e integradas, que aproveitem as sinergias e potencialidades de ambos os lados da fronteira. Compreender e debater esse contexto é fundamental para que os sujeitos possam se apropriar de sua própria história e ter a oportunidade de propor e intervir na construção de um futuro melhor para suas comunidades.

A educação desempenha um papel crucial nesse processo, não apenas como meio de transmissão de conhecimento, mas também como instrumento de sensibilização para temas importantes ao desenvolvimento do território, como as preocupações socioambientais e a manutenção de relações harmônicas e pacíficas entre os países. A promoção de uma educação que valorize a diversidade cultural e ambiental da região de fronteira pode contribuir para o bem-estar das populações, fortalecendo a integração e a cooperação entre os países.

Para que essas oportunidades sejam efetivamente aproveitadas, é necessário resgatar, debater e adaptar políticas públicas que já demonstraram impacto positivo nos territórios de fronteira. Políticas como o PEIF têm um grande potencial integrador e podem ser aprimoradas e expandidas com a atenção e os recursos necessários. A implementação de ações concretas e a vivência cotidiana dos cidadãos são os fatores que determinam a verdadeira integração na fronteira, promovendo um desenvolvimento que respeite e valorize as especificidades locais.

Dessa forma, as políticas públicas voltadas para essa área devem ser formuladas e implementadas com uma abordagem sensível às realidades locais, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social de maneira integrada e colaborativa. A educação, ao possibilitar a construção conjunta de soluções e o fortalecimento da identidade cultural, emerge como uma das ferramentas mais poderosas para transformar e integrar essas regiões, garantindo um futuro mais próspero e harmonioso para todos.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. L. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos "brasiguaios" entre os limites nacionais. *Horizontes Antropológicos*, 15 (31), 137-166, 2009.

ALBUQUERQUE, J. L. C. A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2010.

BECKER, B. K. Amazônia: geopolítica na virada do II milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BUENO, M. L. M. C. A gestão do Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) na fronteira do Brasil com o Paraguai. *Revista Educação e Fronteiras*, Dourados, v. 11, n. esp.1. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/16517/9092> Acesso em 03 ago. 2023.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da Modernidade*. Tradução Heloísa Pezza Cintrão, Ana Regina Lessa. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

CAÑETE, Greici L. R. *Projeto Escolas Interculturais Bilingües de Fronteira: é possível aliar ensino na L2 e interculturalidade em duas realidades escolares diferentes?* Editora PUC: Porto Alegre, s.d.

CHIAPPINI, Ligia. *Multiculturalismo e Identidade Nacional*. In: MARTINS, Maria Helena (org e co-autor). *Fronteiras Culturais: Brasil- Uruguai- Argentina*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade - A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 3ª edição. Volume 2. São Paulo: Paz e Terra, 2001, 530 p.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. Tradução Roneide Venâncio Majer. 7ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2003, 698 p.

COSTA, G. V. L. (2015). Os bolivianos em Corumbá-MS. *Mana*, 21 (1), 35-63, 2015.

DUTRA, Maria E. A. et al. *Programa Escolas Interculturais de Fronteira: Desafios e Possibilidades de uma Política de Inclusão*. IV CITENDI. Paraíba, 2021. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/cintedi/2020/TRABALHO\\_EV137\\_MD1\\_SA9\\_ID688\\_29102020174906.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/cintedi/2020/TRABALHO_EV137_MD1_SA9_ID688_29102020174906.pdf) Acesso em 28. jul. 2023.

FARIA, José Roberto. *Fronteira, cidades gêmeas e escolas de fronteira: educação como eixo de integração fronteiriça*. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Amazonas, 2020. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/8479> Acesso em 03 ago. 2023.

FINOKIET, Bedati et al. *Linguagens e Interculturalidade*. Porto Alegre: Evangraf, 2015.

GOMES, Heloísa Maria; MARINS, Hiloko Ogihara. **A ação docente na educação profissional**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 10ª edição. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, 102 p.

HUNTINGTON, Samuel P. **Choque das civilizações?** Política Externa. São Paulo: Paz e Terra / USP, p. 120-141, março 1994.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In M. L. Silveira (Org.), **Continente em chamas: globalização e território na América Latina**. (pp. 243-284). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MACHADO, L. O. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. In **2ª Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidades de Fronteira** (pp. 58-69). Foz de Iguaçu, PR. Anais (on line) Foz do Iguaçu: IAB, 2006.

MATTELART, Armand e Érik Neveu. **Introdução aos Estudos Culturais**. Tradução Marcos Marciolino. São Paulo: Parábola Editorial, 2004. 215 p.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Escolas de Fronteira**. 2013. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Escolafronteiras/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Escolafronteiras/doc_final.pdf) Acesso em 01 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Peif (s.d.)**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/peif> Acesso em 01 ago. 2023.

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Modelo de ensino comum de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um Programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol. Brasília e Buenos Aires, março de 2008.

MORAES, Margarete. Caminhadas além das fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (org e co-autor). Fronteiras Culturais: Brasil- Uruguai- Argentina. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

PESAVENTO, Sandra Jatagy. Além das Fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (org. e co-autor). Fronteiras Culturais: Brasil- Uruguai- Argentina. São Paulo: Ateliê Cultural, 2002.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. Metodologia de pesquisa. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. 624 p.  
UNIPAMPA. Programa Escolas Interculturais de Fronteira (2014). Disponível em: <http://porteiros.unipampa.edu.br/extensao/programa-escolas-interculturais-de-fronteira-peif/>  
Acesso em 02 ago. 2023.

VARES, Luiz Pilla. Fronteiras Culturais. In: MARTINS, Maria Helena (org. e co-autor). Fronteiras Culturais: Brasil- Uruguai- Argentina. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

## CAPÍTULO XI

# O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS E SETORIAIS DE SAÚDE: INTEGRANDO SOLUÇÕES NA AGENDA PÚBLICA

Autores:

**ANDRESSA RODRIGUES PAGNO**

Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela  
Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo, RS  
andipagno@hotmail.com

**MATEUS GAMARRA SCHWIEDER**

Acadêmico de Enfermagem na Universidade Regional do Alto Uruguai  
e das Missões,  
URI Campus Santo Ângelo, RS.  
mateusschwieder@gmail.com

**ALINE PINTO DA SILVA**

Enfermeira pela Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões,  
URI Campus Santo Ângelo, RS.  
alipintasilva@gmail.com

**KELI JAQUELINE STAUDT**

Doutora em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.  
kelijaquelines@san.uri.br

**IARA DENISE ENDRUWEIT BATTISTI**

Pós-Doutora em Estudos da Criança, Universidade Federal da Fronteira  
Sul, Campus Cerro Largo, RS.  
iara.battisti@uffs.edu.br

# O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS E SETORIAIS DE SAÚDE: INTEGRANDO SOLUÇÕES NA AGENDA PÚBLICA

Andressa Rodrigues Pagno  
Mateus Gamarra Schwieder  
Aline Pinto da Silva  
Keli Jaqueline Staudt  
Iara Denise Endruweit Battisti

**Resumo:** A transição demográfica brasileira começou no século XX, com aumento expressivo da população idosa desde os anos 1960 devido à queda na fecundidade e melhoria na expectativa de vida. Projeções indicam crescimento de 20% na população idosa até 2060. Esse fenômeno requer respostas integradas para garantir qualidade de vida e inclusão social em meio a uma conjuntura de crise fiscal e necessidade de reformulação das políticas de proteção social. Metodologia: Revisão Narrativa de literatura de julho de 2024, focando em políticas públicas para idosos através da Biblioteca Virtual em Saúde e Scopus, e análise de documentos legais nacionais relevantes. Desenvolvimento: A formação da agenda de políticas públicas envolve a seleção de temas prioritários para o governo, influenciada por interações complexas entre atores como políticos, burocratas, grupos de interesse e mídia. Inicialmente focada no ciclo de políticas, a teoria destacou a importância da visibilidade dos problemas para sua resolução. Teorias pluralistas e institucionais posteriormente enfatizaram a competição entre atores e o papel das estruturas governamentais na definição da agenda. No Brasil, a inclusão do envelhecimento na agenda começou com a criação de instituições como a SBBG e avançou com a Constituição de 1988, seguida pela Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso, fortalecendo os direitos e políticas específicas para essa população. Conclusão: as políticas públicas para idosos no Brasil evoluíram, promovendo um envelhecimento ativo e saudável com marcos legais e programas integrados.

**Palavras chave:** Política de Saúde; Saúde do Idoso; Envelhecimento Saudável.

## INTRODUÇÃO

A transição demográfica no Brasil teve início no século XX e se estende ao século XXI, durante o qual há um aumento significativo da população idosa em relação às décadas anteriores. Entre os anos de 1940 e 1960, o Brasil vivenciou uma queda acentuada na mortalidade, enquanto a taxa de fecundidade se manteve relativamente estável. No entanto, a partir da segunda metade dos anos 1960, a redução rápida e sustentada da fecundidade provocou mudanças significativas na estrutura etária da população, semelhante ao que foi observado na maioria dos países da América Latina e do Terceiro Mundo (Pagno et al., 2018; Alves, 2019).

O envelhecimento populacional é definido como a transformação na composição etária de uma população. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, são computados como idosos aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, diferentemente de países desenvolvidos onde a definição de pessoa idosa se dá a partir dos 65 anos (Pagno et al., 2018). Ainda, as taxas de idosos refletem a velocidade com que a proporção de pessoas idosas cresce em relação às faixas etárias mais jovens, mudando tanto o perfil demográfico como epidemiológico. O autor Rodrigues (2016) traz que os idosos com 65 anos ou mais têm uma projeção de crescimento de 524 milhões em 2010 para quase 1,5 bilhão até 2050 em todo o mundo (Rodrigues, 2016).

No Brasil, estima-se um aumento de 20% da população idosa, entre os anos 2020 a 2060 (IBGE, 2018). E, embora seja um fenômeno mundial, novas projeções da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam um envelhecimento populacional brasileiro mais acentuado em comparação a outros países (Alves, 2019).

Esse processo é um fenômeno complexo que envolve múltiplas dimensões e mudanças biopsicossociais significativas, que exigem respostas integradas e inovadoras a fim de garantir a qualidade de vida, segurança, bem-estar, dignidade e participação social plena desta parcela da população (Motta, et al., 2020). Cabe, também, ressaltar que o rápido envelhecimento da população ocorre em meio a uma conjuntura recessiva e uma crise fiscal, dificultando a expansão do sistema de proteção social para todas as faixas etárias, especialmente para os idosos (Camanaro e Parsianato, 2004; Motta et al., 2020).

O envelhecimento, segundo o filósofo Frank Schirmacher (2005), está preparando o cenário para uma revolução econômica, política e cultural. Ele destaca que as mudanças demográficas radicais, especialmente o rápido envelhecimento da população, estão motivando essa transformação. Além deste, há estudos que evidenciam tais transformações, dessa forma a conscientização sobre a necessidade do tema envelhecimento na agenda das políticas públicas não apenas responde às necessidades emergentes da população idosa, mas também contribui para a construção de sociedades mais justas, equitativas e sustentáveis para todas as faixas etárias.

Há dois eventos que marcam o foco de atenção e as discussões sobre o tema abordado, dando início ao estabelecimento de uma agenda internacional de políticas públicas para a população idosa. O primeiro, com foco em países desenvolvidos, foi a assembleia das Nações Unidas, realizada em Viena no ano de 1982, marcada como o primeiro fórum global intergovernamental focado no desafio do envelhecimento populacional, culminando na aprovação de um plano global de ação (Dantas e Silva, Souza, 2010; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

O plano global surgiu em um momento marcado pela Guerra Fria e em um cenário que predominavam os regimes de exceção, em um contexto que pela primeira vez se descrevia e reconhecia a “vulnerabilidade” dos idosos. Conhecido como Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento de Viena, o plano global foi estruturado em forma de 66 recomendações referentes a 7 áreas: saúde e nutrição, moradia e meio ambiente, família, previdência social, proteção ao consumidor, bem-estar social, trabalho e educação; estabelecendo princípios orientadores centrados nas questões do envelhecimento (Camanaro e Parsianato, 2004; Dantas e Silva, Souza, 2010; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

A partir desta Assembleia, os debates destacaram a importância da questão dos idosos, definindo diretrizes que passaram a guiar a adoção de políticas públicas em nível mundial, resultando na colocação das questões referentes ao envelhecimento na agenda internacional.

O segundo evento, já com uma atenção especial para os países em desenvolvimento, foi a Segunda Assembléia Mundial em Madri, que ocorreu no ano de 2002. A qual aprovou uma nova declaração política e um novo plano, com 35 objetivos e 239 recomendações, que reafirmou o compromisso dos países em enfrentar os desafios do envelhecimento populacional, promovendo políticas que garantam a dignidade, a segurança e a qualidade de vida dos idosos. Além disso, a Assembleia destacou a importância da participação ativa dos idosos na sociedade e da proteção de seus direitos humanos; do fomento da saúde e bem-estar na velhice e da criação de condições favoráveis ao envelhecimento (Camanaro e Parsianato, 2004; Dantas e Silva, Souza, 2010).

O Plano supracitado era considerado genérico e a partir disso cada região, baseada nas suas singularidades e reconhecendo suas diversidades regionais no processo de envelhecimento e ao seu entorno, elaborou estratégias condizentes com suas realidades. Na América Latina, por exemplo, os direitos humanos, a necessidade de provisão das necessidades básicas, cobertura integral dos serviços de saúde, educação e moradia foram prioridades (Camanaro e Parsianato, 2004; Motta, et al., 2020).

Ainda, é importante destacar que os anos entre as duas assembleias foram marcados por mudanças significativas nos planos econômicos, sociais e políticos dos países. E, que o envelhecimento passou a ser destaque pela forma acelerada que vinha acontecendo em comparação com as economias mais desenvolvidas. Acarretando em debates políticos e acadêmicos das nuances e necessidades do envelhecimento.

À medida que a expectativa de vida aumenta, torna-se crucial que governos e instituições reconheçam e priorizem o envelhecimento como uma questão central. Assim, a formação da agenda com o tema do envelhecimento populacional é de fundamental importância para a elaboração de políticas públicas que respondam adequadamente às necessidades dessa crescente parcela da população.

Isso envolve identificar os desafios específicos enfrentados pelos idosos, como saúde e qualidade de vida. A inclusão do envelhecimento na agenda política permite a criação de estratégias intersetoriais e integradas que promovam um envelhecimento ativo e saudável, garantindo que os direitos e as necessidades dos idosos sejam atendidos de maneira eficaz.

Diante do exposto, e a partir de uma revisão narrativa da literatura, o presente estudo visa descrever a incorporação do tema envelhecimento na agenda brasileira, a partir da influência internacional e as políticas públicas e setoriais voltadas à saúde da população idosa no contexto brasileiro.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de uma revisão narrativa da literatura com base em produções científicas selecionadas nas bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) e da Scopus. Bem como, em levantamentos documentais de leis, portarias, decretos e resoluções nacionais específicas da pessoa idosa.

A revisão foi realizada no mês de julho de 2024 e para as pesquisas nas bases de dados foram utilizados os descritores: pessoa idosa, políticas públicas, saúde, envelhecimento e direitos da pessoa idosa. A seleção de artigos se deu baseada em documentos completos na língua portuguesa; o resumo envolver aspectos sobre o envelhecimento humano e legislações no âmbito nacional.

A pesquisa documental fundamentou-se na consulta de documentos oficiais publicados em endereço eletrônico do Governo Federal, na aba “legislação”, na qual há legislações, decretos, medidas provisórias, dentre outros. Foram incluídos aqueles documentos que regulamentam de forma ampla as políticas nacionais da pessoa idosa e que regulamentam o direito à saúde.

A análise do material se deu através da análise de conteúdo por categorização.

## **FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A formação da agenda nas políticas públicas refere-se ao processo pelo qual determinados temas se tornam prioritários para a atuação governamental em resposta a demandas sociais, econômicas ou políticas. Esse processo envolve a interação complexa entre atores e instituições, como políticos, burocratas, grupos de interesse, movimentos sociais e a própria opinião pública.

A evolução teórica sobre a formação da agenda nas políticas públicas tem sido amplamente explorada na literatura acadêmica, refletindo uma compreensão cada vez mais complexa e multidimensional do processo. Inicialmente, os estudos sobre formação da agenda enfocavam a teoria do ciclo de políticas, que sugeria uma sequência ordenada de estágios: identificação de problemas, formulação de políticas, implementação e avaliação. Esta abordagem destacava a importância da visibilidade de certos problemas para sua consideração e resolução política (Capella, 2020).

Posteriormente, teorias pluralistas emergiram, enfatizando o papel dos grupos de interesse e da competição entre diferentes vozes na arena política. Essas teorias argumentam que a formação da agenda é um resultado de negociações e lutas entre diversos atores que tentam promover suas próprias prioridades. Nesse contexto, a mídia desempenha um papel crucial ao selecionar e enfatizar certos temas, influenciando assim a percepção pública e a atenção política (Capella, 2020).

Além disso, teorias institucionais destacam o papel das estruturas formais e informais do governo na formação da agenda. Elas examinam como as instituições políticas, como congressos, partidos políticos e burocracias governamentais, influenciam quais questões emergem como prioridades políticas. Por exemplo, a capacidade de um grupo político em posicionar certos problemas na agenda pode depender de sua força organizacional e recursos disponíveis (Capella, 2020).

Recentemente, abordagens mais contemporâneas têm explorado como fatores contextuais, como mudanças demográficas, crises econômicas ou eventos catastróficos, podem repentinamente catapultar certos temas para a agenda pública. Isso inclui a análise de como novas tecnologias e mídias sociais estão reconfigurando a dinâmica da formação da agenda, permitindo que grupos antes marginalizados ganhem visibilidade e influência.

Ainda, cabe ressaltar que a agenda é definida como o conjunto de questões que ocupam a atenção dos tomadores de decisão em um determinado momento, influenciando quais problemas serão reconhecidos como prioritários para a formulação de políticas e alocação de recursos. O processo de formação da agenda pública passa por várias etapas, desde a problematização inicial de uma questão até sua inclusão formal na agenda governamental. (Capella, 2020).

## **INCLUSÃO DO ENVELHECIMENTO NA AGENDA BRASILEIRA: CONTEXTO HISTÓRICO ATÉ A CRIAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A inclusão de um tema na agenda pode ser influenciada por diversos fatores, como pressões e interesses de políticos, movimentos sociais, e acontecimentos econômicos, sociais e políticos que emergem no cenário social e captam a atenção pública. Isso pode incluir crises ou calamidades que destacam a urgência de questões específicas para a sociedade.

A incorporação do envelhecimento na agenda brasileira teve forte influência das pressões realizadas pela sociedade civil, como a criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) ocorrida em 1961. Buscando melhorar a qualidade de vida e os cuidados oferecidos a pessoa idosa, a SBGG foi estabelecida para reunir profissionais da área do envelhecimento, visando promover pesquisas, disseminar conhecimento e desenvolver políticas públicas voltadas para a saúde e bem-estar dos idosos do país (Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

No ano de 1963, em São Paulo o Serviço Social do Comércio (SESC) iniciava em um movimento preocupado com o desamparo e a solidão entre os idosos que foi revolucionário no trabalho da assistência social a pessoa idosa e que mais tarde deu origem aos grupos de convivência que permanecem até os tempos atuais, denominados “Maturidade Ativa”. Ao oferecer esses serviços e programas, o SESC contribuiu significativamente para a agenda de políticas públicas voltadas para os idosos, promovendo a inclusão, a autonomia e a qualidade de vida dessa crescente parcela da população (Camanaro e Parsianato, 2004; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

Na década de 70, as primeiras iniciativas do governo federal ao idoso se deram pela criação da renda mensal vitalícia (RMV), um benefício não contributivo, destinada a garantir uma fonte de renda contínua para pessoas idosas e pessoas com deficiência que possuíam meios de se sustentar, a fim de promover o sustento básico e promover a inclusão social (Ministério da Cidadania, 2020).

Na mesma época, as aposentadorias para os trabalhadores rurais no Brasil passaram por mudanças significativas que visaram incluir essa parcela da população no sistema de previdência social, garantindo-lhes direitos e benefícios previdenciários (Camanaro e Parsianato, 2004; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

Ainda, em 1974, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) implementou um programa que consistiu em ações preventivas realizadas em centros sociais. Esses centros sociais do INPS foram criados com o objetivo de fornecer serviços e atividades que promovessem a saúde e o bem-estar dos beneficiários da previdência social (NERI, 2014; Camanaro e Parsianato, 2004; Camanaro, 2013; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

Até então as políticas existentes eram restritas a temas específicos, como o provimento de renda para aqueles idosos trabalhadores e de assistência social para os necessitados. Novas perspectivas começaram a surgir na década de 1980, com o aumento dos debates científicos e a influência internacional (Camanaro, 2016).

Como mencionado anteriormente o Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento de Viena (1982), foi fundamental para colocar o envelhecimento na agenda global e a partir deste o Brasil passou incorporar esse tema na sua agenda, de forma mais assertiva. Momento que vem de encontro com a redemocratização do Brasil com a Constituição de 1988, a qual trouxe avanços significativos para as políticas sociais, incluindo aquelas voltadas ao envelhecimento e que levou em consideração algumas orientações da Assembléia de Viena (Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

No contexto das políticas de envelhecimento, a Constituição de 1988 reforçou a proteção dos direitos dos idosos ao reconhecer a dignidade como um princípio fundamental e ao estabelecer direitos específicos, como o acesso à saúde e à assistência social. Além disso, ela proporcionou a base legal para a criação de políticas públicas mais abrangentes e inclusivas, incentivando o desenvolvimento de programas de cuidado integral e de inclusão social para os idosos (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 também estimulou a participação da sociedade civil na formulação e fiscalização das políticas de envelhecimento, promovendo uma maior conscientização e engajamento na defesa dos direitos dessa parcela da população. Ou seja, fortaleceu o que havia sido discutido em Viena, onde as propostas de ações na comunidade deviam assegurar o envelhecimento saudável e integral.

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil, as primeiras políticas amplas foram criadas para a pessoa idosa.

## **POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO E ESTATUTO DA PESSOA IDOSA**

A primeira Política voltada exclusivamente para a população idosa foi em 1994, a Lei n.º 8.842 que estabeleceu as bases para a Política Nacional do Idoso (PNI), sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 1.948 em 1996. Essa legislação foi um marco ao reconhecer a necessidade de proteger e promover os direitos sociais dos idosos no país (Neri, 2014; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

A PNI foi concebida com o propósito central de assegurar a dignidade e melhorar a qualidade de vida dos idosos brasileiros, por meio da implementação de políticas públicas integradas e coordenadas. Suas diretrizes principais incluem a promoção da saúde, acesso à educação, assistência social, proteção contra o abandono e a violência, além da valorização do envelhecimento como um processo natural e positivo da vida. A criação da PNI representou um avanço

significativo na consolidação dos direitos dos idosos, fornecendo um arcabouço legal que orienta a formulação e a implementação de programas voltados para essa população em todo o território nacional (Brasil, 1994; Brasil, 2006).

Ainda, a PNI propôs a inclusão de conhecimentos de geriatria e gerontologia nos currículos dos cursos superiores da área da saúde. Essa medida visa capacitar futuros profissionais com habilidades adequadas para atender às necessidades das pessoas idosas e seus familiares, fortalecendo os investimentos na promoção de um envelhecimento saudável que beneficie toda a população (Brasil, 1994; Brasil, 2006; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

A legislação também estabelece a criação de Conselhos do Idoso em níveis federal, estadual e municipal esses conselhos têm a função de formular, coordenar, supervisionar e avaliar a Política Nacional do Idoso em suas respectivas esferas de atuação. E, o decreto de 1996, detalha os conceitos de assistência asilar e não asilar para os idosos, distribuindo responsabilidades específicas entre os órgãos da administração pública para a execução da política (Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

A PNI introduziu uma nova abordagem para a pessoa idosa, reconhecendo seus direitos e deveres. Ancorado nela e na segunda assembleia mundial sobre o envelhecimento, em Madri (2002), surge o estatuto do idoso em 2003 (Lei nº 10.741/2003) que entrou em vigor em janeiro de 2004 (e revisado no ano de 2010).

O Estatuto do Idoso, representa um marco jurídico significativo voltado para a proteção e promoção dos direitos da população idosa. Este conjunto de normas estabelece um arcabouço legal abrangente para assegurar a dignidade e a integridade dos idosos, reconhecendo-os como sujeitos de direitos fundamentais. Entre suas principais disposições, destacam-se garantias específicas como o direito à vida, à saúde, à alimentação adequada, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (Ferreira, Leão, Faustino, 2020; Neri, 2014).

O Estatuto também aborda questões essenciais como a prevenção e o combate à violência física, psicológica, moral, patrimonial e sexual contra os idosos, estabelecendo mecanismos para a denúncia e punição de práticas abusivas. Além disso, promove a inclusão social dos idosos, incentivando sua participação ativa na comunidade e protegendo-os contra a negligência e o abandono (Ferreira, Leão, Faustino, 2020; Neri, 2014).

A legislação prevê ainda a criação de políticas públicas específicas para atender às demandas da população idosa, orientando a implementação de programas e serviços voltados para a promoção da saúde, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, e a garantia de condições dignas de moradia e atendimento. Em resumo, o Estatuto do Idoso representa um avanço crucial na defesa dos direitos humanos dos idosos no Brasil, contribuindo para uma sociedade mais justa e inclusiva.

## **POLÍTICA PÚBLICA E SETORIAL DE SAÚDE**

Envelhecer é um processo multifatorial e progressivo que pode ser ou não bem-sucedido, vivenciado de formas variadas com muita ou pouca qualidade de vida. Embora envelhecer não seja sinônimo de doença, sabe-se que este processo acarreta em alterações e involuções de cunho fisiológico e morfológico, os quais modificam a composição corporal e a funcionalidade orgânica dos idosos (Pagno et al., 2018).

Diante disto, na perspectiva biomédica há fatores que pré-dispõe o idoso ao desenvolvimento e surgimento de doenças crônicas não transmissíveis de podem afetar fisicamente e cognitivamente este indivíduo. Assim, os idosos é a parcela da população que mais necessita de atendimentos médicos e internações hospitalares, consome medicamentos e precisa de exames periódicos. Dessa forma, a implementação de modelos e métodos de planejamento relacionado ao cuidado integral a saúde do idoso se fazem necessários e devem estar previstos na agenda governamental.

De uma forma geral, a saúde era vista como direito apenas dos trabalhadores formais. Com a Constituição de 1988 ocorreu uma reformulação do sistema de saúde no Brasil e baseado nesta, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que definiu a saúde como um direito de todos e um dever do Estado (Louvison, Barros, 2009; (Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

Foram estabelecidos princípios como a descentralização das ações e serviços de saúde, com direção única em cada esfera de governo; a integralidade no atendimento, com prioridade para atividades preventivas; e a participação da comunidade como mecanismo para o controle social do sistema de saúde (Louvison, Barros, 2009; Ferreira, Leão, Faustino, 2020).

Ainda, a PNI serviu como base fundamental e juntamente com a reformulação do sistema de saúde brasileiro, ocorreu a formação da Política Nacional de Saúde do Idoso (PNSI) estabelecida em 1999 pela Portaria 1.395/ GM do MS, estabelecendo diretrizes abrangentes para a promoção do bem-estar e dos direitos sociais dos idosos no Brasil. A PNSI é um conjunto de diretrizes e estratégias formuladas pelo Ministério da Saúde do Brasil para promover a saúde integral e o bem-estar da população idosa. Visa atender às necessidades específicas dessa faixa etária, considerando o envelhecimento como um processo natural e promovendo o envelhecimento ativo e saudável (Brasil, 1999).

A Política Nacional de Saúde do Idoso, fortalecida por publicações subsequentes, definiu diretrizes prioritárias que incluem a promoção do envelhecimento saudável, preservação da autonomia e funcionalidade, atendimento às necessidades de saúde específicas da população idosa, reabilitação para recuperar capacidades funcionais comprometidas, e apoio ao desenvolvimento de cuidados informais. Essas diretrizes visam assegurar que os idosos tenham acesso a cuidados adequados, possam manter sua qualidade de vida e sejam apoiados em todas as dimensões de sua saúde e bem-estar (Brasil, 1999).

A PNSI foi revisada em 2006, mesmo ano da publicação do Pacto pela Saúde do SUS, pela Portaria GM/MS 399/2006, a qual inclui a saúde do idoso como uma das prioridades pactuadas.

As diretrizes da Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa e do Pacto da Saúde incluem diversas medidas destinadas a promover o envelhecimento ativo e saudável, manter e recuperar a capacidade funcional dos idosos, oferecer atenção integral integrada à saúde, e incentivar ações intersetoriais para garantir a integralidade do cuidado. Além disso, preveem a implantação de serviços de atenção domiciliar, o acolhimento preferencial em unidades de saúde baseado em critérios de risco, e a alocação de recursos para garantir a qualidade dos serviços de saúde aos idosos. Também são destacadas a promoção do controle social e da participação dos idosos, a educação permanente dos profissionais de saúde do SUS na área geriátrica, a divulgação e informação sobre a política de saúde da pessoa idosa, a cooperação nacional e internacional na atenção à saúde dos idosos, e o apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas nessa

área (Sas, 2009).

Também é importante mencionar que o estatuto da pessoa idosa fornece arcabouço legal que fortalece a PNSI, pois ele exige que o Estado assegure a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde do idoso por meio de políticas públicas. Ainda, o Estatuto incentiva a formação e capacitação de profissionais de saúde especializados em geriatria e gerontologia.

Outro marco para a saúde e que abrange a população idosa (mas não é exclusivo) e coloca a necessidade de uma atenção especial ao idoso é o programa que prevê Estratégias Saúde da Família (ESF) e a incorporação de agentes de saúde na comunidade. A proposta do programa é da atenção contínua e integral da saúde através não só da recuperação, mas da promoção à saúde.

Ainda, em 2019 e visando ações intersetoriais que visem a longevidade o Governo Federal lançou: a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Decreto n.º 9.921, de 18 de julho de 2019) e o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável (Decreto n.º 10.133, 26 de novembro de 2019).

A Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa visa promover o envelhecimento ativo e saudável por meio da integração de políticas públicas voltadas para os idosos. A estratégia articula ações em diversas áreas, como saúde, assistência social, educação, cultura e urbanismo, para criar um ambiente inclusivo e acessível. Na área da saúde, a estratégia enfatiza a importância de serviços de saúde adaptados às necessidades dos idosos, promovendo a autonomia e a participação social. A capacitação de profissionais de saúde é um componente crucial, garantindo que os idosos recebam cuidados adequados e personalizados, o que contribui para a manutenção de sua saúde e bem-estar geral (Chiarelli, Batistoni, 2022).

O Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável complementa a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa, focando em ações específicas para promover um envelhecimento saudável. Este programa enfatiza a inclusão digital, a educação contínua e a participação cultural dos idosos. No âmbito da saúde, o programa promove ações de prevenção de doenças e promoção da saúde, incentivando atividades físicas, alimentação saudável e controle de doenças crônicas. A saúde preventiva é um pilar central, com o objetivo de reduzir a incidência de doenças e melhorar a qualidade de vida dos idosos, garantindo que eles possam viver de forma ativa e independente (Chiarelli, Batistoni, 2022).

Por fim, o Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, proposto em 2021 propõe estabelecer um compromisso formal entre as três esferas governamentais para implementar as principais políticas públicas voltadas a pessoa idosa, as quais reforçam a importância do idoso saudável e da promoção da saúde.

Cabe salientar que o presente trabalho não esgotou a descrição dos marcos existentes referentes as políticas públicas e setoriais em saúde e os programas desenvolvidos para a saúde do idoso. Mas, embora existam muitas delas não são efetivamente aplicadas e ainda se faz necessário a discussão de novas ações visando a longevidade e a saúde como integral.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas voltadas para a população idosa no Brasil têm evoluído significativamente ao longo das últimas décadas, refletindo um compromisso

crescente com a promoção de um envelhecimento ativo, saudável e digno. A implementação de marcos legais como a Política Nacional do Idoso (PNI) e o Estatuto do Idoso, bem como iniciativas específicas como a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa e o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável, demonstra uma abordagem integrada e intersetorial. Essas políticas reconhecem a importância de criar um ambiente inclusivo, que valorize a contribuição dos idosos à sociedade e garanta que suas necessidades sejam atendidas de maneira abrangente e eficaz.

No contexto da saúde, essas políticas destacam a necessidade de um sistema de saúde adaptado às particularidades da população idosa. A promoção da saúde preventiva, a manutenção e recuperação da capacidade funcional, e a formação contínua de profissionais de saúde são elementos cruciais para assegurar que os idosos possam viver de forma independente e com qualidade de vida.

As ações integradas entre saúde, educação, cultura e assistência social, promovidas por programas como a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa e o Programa Viver, são fundamentais para a criação de um sistema de apoio robusto e eficaz. Assim, as políticas públicas voltadas para os idosos e especificamente para a saúde dos idosos são essenciais para construir uma sociedade que respeita, valoriza e cuida de seus membros mais velhos, garantindo-lhes um envelhecimento digno e ativo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. Envelhecimento populacional no Brasil e no mundo segundo as novas projeções da ONU. Portal de Envelhecimento, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/envelhecimento-populacional-no-brasil-enomundo-segundo-as-novas-projecoes-da-onu/>. Acesso em: 02 de julho de 2024.

BRASIL. Portaria n° 2528 de 19 de outubro de 2006. Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Disponível em: < Ministerio da Saude (saude.gov.br)> Acesso em: 2 de julho de 2024.

BRASIL. Lei n° 8842 de 4 de janeiro de 1994. Política Nacional do Idoso. Disponível em: < L8842 (planalto.gov.br)> Acesso em: 04 de julho de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. SAS. Secretaria de Atenção à Saúde. Área Técnica de Saúde da Pessoa Idosa. Disponível em [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id\\_area=15](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=15). DATASUS. <http://www.datasus.gov.br>. Acessado em 04 de julho de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 02 julho. 2024.

CAMARANO E., PARSINATO M. Envelhecimento Populacional na Agenda das Políticas Públicas. In: Camarano A.A., organizadores. Os Novos Idosos Brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA; 2004. p. 253-292.

CAMANARO, A. A. (2013). Estatuto do Idoso: avanços com contradições. Texto para discussão 1840. Rio de Janeiro: IPEA.

CAMANARO, A.A.(2016).Introdução. In: Alcântara, A. O., Camarano, A. A.,& Giacomini, K. C. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea

CAPELLA A.C. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. Revista RAP. Rio de Janeiro 54(6):1498-1512, nov. - dez. 2020.

CHIARELLI TM., BATISTONI SST. Trajetória das Políticas Públicas Brasileiras para pessoas idosas frente a Década do Envelhecimento Saudável (2021-2030), Revista Kairós-Gerontologia, 25(1), 93-114. 2022.

DANTAS E SILVA, F.; SOUZA, A.L. Diretrizes internacionais e políticas para os idosos no Brasil: a ideologia do envelhecimento ativo. Rev. Pol. Públ. São Luís, v.14, n.1, p. 85-94, jan./jun. 2010.

FERREIRA V. H. S.; LEÃO L. R. B.; FAUSTINO A. M. Ageísmo, políticas públicas voltadas para população idosa e participação social. Revista Eletrônica Acervo Saúde, n. 42, p. e2816, 12 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. - IBGE. **Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017.** 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Com acesso em: 05 de julho de 2024.

LOUVISON M.C.P; BARROS S. Políticas públicas e envelhecimento: a construção de uma política de direitos e os desafios da atenção integral à saúde da pessoa idosa no SUS. Rev Envelhecimento e Saúde. São Paulo. 2009.

Ministério da Cidadania.(2020).Renda Mensal Vitalícia.Recuperado de: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais-1/renda-mensal-vitalicia>.

MOTTA C.M, AGUIAR C., RIBEIRO A., MARTINS S., GOMIDE SPT. **Desafios e potencialidades para a gestão local na implementação de políticas públicas para o envelhecimento: o exemplo da Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa.** GIGAPP, 2020, 163(7), 429-446.

NERI, A.L.(2014).Políticas Públicas. In: Neri, A. L. Palavras-chave em gerontologia.(4ª edição).Campinas: Editora Alínea,pp. 272-281.

PAGNO, A. P.; GROSS, C.B.; GEWEHR, D.M.; COLET, C.F.; BERLEZI, E.M. A terapêutica medicamentosa, interações potenciais e iatrogenia como fatores relacionados a fragilidade em idosos. **Rev. bras. geriatr. gerontol.** 21 (05) • Sep-Oct 2018. Disponível em: <SciELO - Brasil - Drug therapy, potential interactions and iatrogenesis as factors related to frailty in the elderly> Acesso em: 01 de julho de 2024.

RODRIGUES M.C.S. Drug-drug interactions and adverse drug reactions in polypharmacy among older adults: an integrative review. **Rev Latinoam Enferm.** 2016;24(1):1-17.

SCHIRRMACHER, F. **A Revolução dos idosos: o que muda no mundo com o aumento da população mais velha.** Tradução de Maria do Carmo Ventura Wollny. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

## CAPÍTULO XII

# **ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DE SAÚDE MENTAL NA REGIÃO MISSIONEIRA DO RIO GRANDE DO SUL**

Autores:

**SCHEILA ADRIANI RICHTER**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
scheilaadrich@hotmail.com

**EDEMAR ROTTA**

Doutor, com Estágio Pós-Doutoral em Serviço Social (PUCRS).  
Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, Campus Cerro Largo, RS.  
erotta@uffs.edu.br

# ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DE SAÚDE MENTAL NA REGIÃO MISSIONEIRA DO RIO GRANDE DO SUL

Scheila Adriani Richter  
Edemar Rotta

**Resumo:** Estudo que teve como objetivo identificar quais serviços estão disponíveis para atender as pessoas com sofrimento e transtornos psíquicos, usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) na região das Missões do Estado do Rio Grande do Sul. Tratou-se de pesquisa descritivo-exploratória realizada nos 24 municípios da região. Diante do levantamento dos dados identificou-se que apenas cinco municípios da região possuem Centros de Atenção Psicossocial e apenas um município possui equipe especializada para atendimento das demandas de saúde mental. Em 2022, a região registrou 60 suicídios distribuídos em 13 municípios, já em 2023 teve registros de 51 suicídios em 14 municípios da região. Nesse sentido, verifica-se a ausência ou insuficiência de programas preventivos de saúde mental e de promoção do bem-estar psíquico na região, o que pode resultar em uma maior incidência de crises agudas que necessitam de internação psiquiátrica, além do alto número de suicídios da região.

**Palavras chave:** Efetivação de Direitos. Serviços de saúde mental. Políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o conceito de saúde mental se expandiu significativamente, assim como as políticas públicas voltadas para o atendimento de pacientes com transtornos mentais. Legislações, normativas e serviços se desenvolveram e fortaleceram o atendimento às pessoas com sofrimento mental em níveis mundial, nacional e local.

Em consonância com a Lei nº 10.216, as políticas de saúde atuais estabelecem que o atendimento de pessoas com transtornos mentais deve ser realizado com base comunitária, próxima do convívio familiar, para possibilitar a integração entre a loucura e a sociedade. Para isso, foram criados equipamentos e serviços substitutivos, conhecidos como dispositivos em saúde mental, que são localizados na comunidade e formam uma rede de atendimento psicossocial, focado na garantia de direitos das pessoas com sofrimento ou transtorno mental e necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas.

Seguindo critérios populacionais, cada município deve implementar ações de saúde mental que transformem paradigmas sociais em relação à loucura, baseadas em processos coletivos, para garantir os direitos à atenção em saúde mental e programas de inclusão social. A rede de atenção psicossocial (RAPS) deve ser composta por serviços substitutivos assistenciais, tais como: Unidades Básicas de Saúde; Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); Centros de Convivência; Grupos de geração de renda; residenciais terapêuticos; leitos em Hospitais Gerais; o programa "De Volta para Casa"; ações intersetoriais; mobilização e controle social, entre outros.

A região das Missões, localizada no Estado do Rio Grande do Sul, é composta por 24 municípios e recebe suporte da 12ª Coordenadoria Regional de Saúde. A maioria desses municípios é de pequeno porte, conforme informações do IBGE. De acordo com as diretrizes estabelecidas pela Portaria nº 336 de 19 de fevereiro de 2002, que define a instalação de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) em municípios com população superior a 20 mil habitantes, a questão de pesquisa que se faz é: existem dispositivos de cuidado em saúde mental disponíveis nos municípios da região missioneira do Rio Grande do Sul? Desse modo, a pesquisa busca identificar quais serviços estão disponíveis para atender as pessoas com sofrimento e transtornos psíquicos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) na região.

Trata-se de uma pesquisa descritivo-exploratória que busca descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade, visando encontrar elementos necessários que lhe permitam obter os resultados que se deseja investigar (Trivinõs, 1987). Os autores realizaram um levantamento da produção literária a respeito da temática, bem como dos dados de internações psiquiátricas e de suicídio dos municípios da região das Missões, no período de 2022 e 2023. A pesquisa foi realizada nos meses de junho e julho de 2024.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em duas seções adicionais. Na primeira seção, é realizado um levantamento bibliográfico sobre o processo de constituição da política de saúde mental no Brasil, desde o período que antecede a reforma psiquiátrica até o modelo atual. Na segunda seção, é conduzido um estudo sobre a estrutura de atendimento em saúde mental nos municípios que compõem a região das Missões, no estado do Rio Grande do Sul, incluindo uma análise dos índices de internações psiquiátricas e de suicídio na região durante os anos de 2022 e 2023.

## **CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL NO BRASIL**

A incorporação da saúde mental na saúde pública brasileira é um fenômeno relativamente recente, evidenciando mudanças significativas nas políticas e

práticas de assistência à saúde no país ao longo das últimas décadas, tanto como campo de atuação profissional quanto na prestação de serviços à população.

A década de 1970 foi caracterizada por uma profusão de planos, manuais e ordens de serviço destinados a implementar uma prática psiquiátrica comunitária, preventiva, extra-hospitalar e terapêutica. Paulin e Turato (2004) destacam que, apesar de suas experiências pontuais, o Rio Grande do Sul teve um papel reflexivo significativo, contribuindo para a mudança de paradigma na assistência psiquiátrica brasileira.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, houve uma intensificação do movimento de reavaliação das abordagens e práticas para o tratamento de transtornos mentais no Brasil. Este movimento, refletindo discussões e práticas inovadoras já em andamento em outros países, ficou conhecido como a Reforma Psiquiátrica Brasileira.

O movimento de reforma psiquiátrica iniciou-se com um amplo processo político e social impulsionado pelo Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental, surgido a partir de denúncias sobre a violência nos asilos e as condições precárias de trabalho nas instituições psiquiátricas (Zambenedetti; Silva, 2008). Em resposta, os campos da saúde e da saúde mental começaram uma profunda crítica e análise de suas políticas, desencadeando debates e mobilizações nos movimentos de reforma sanitária e reforma psiquiátrica, liderados pelo Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e pelos trabalhadores da saúde mental, respectivamente (Guterres Dias, 2012). Essa transformação abrangente envolveu diversas instituições e forças, incluindo esferas governamentais federais, estaduais e municipais, serviços de saúde, conselhos profissionais, universidades, associações de pessoas com transtornos mentais e seus familiares, demonstrando ser uma iniciativa moldada pela opinião pública (Lima *et al.*, 2011).

Nesse mesmo período, o Brasil passou por um significativo processo de transformação política, marcado pelo fim da ditadura militar e pela instauração do regime democrático. Conforme destacado por Amarante e Nunes (2018), foi no final dos anos 1980 que surgiu a perspectiva de estabelecer serviços que introduzem práticas inovadoras.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a oitava constituição federal do Brasil, conhecida como "Constituição Cidadã". Este marco histórico trouxe avanços significativos em várias áreas, incluindo a saúde pública. A constituição estabeleceu a saúde como um direito de todos e um dever do Estado, definindo as diretrizes para a organização do sistema de saúde no país. Além disso, garantiu a descentralização das ações, conferindo maior autonomia aos municípios e estados na gestão dos recursos e na prestação de serviços de saúde, incentivando a criação de políticas públicas.

A partir desse momento, iniciou-se a elaboração de leis complementares para regulamentar o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado com base nos princípios da universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação social. Entre essas leis destacam-se a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990) e a Lei de Participação da Comunidade na Gestão do SUS (Lei 8.142/1990).

Com a instituição do SUS, em 1988, e as Leis Federais 8.080/90 e 8.142/90, os municípios empreenderam esforços significativos para garantir os direitos constitucionais dos seus usuários em todas as esferas da saúde. Nesse contexto,

as gestões municipais tornaram-se essenciais na promoção de políticas públicas que atendessem às demandas diversas e específicas de cada localidade, levando em conta suas peculiaridades socioeconômicas e epidemiológicas. Passou-se a considerar as demandas biopsicossociais e sua interrelação com os conceitos de normalidade e patologia, empregando técnicas e métodos de diagnóstico e tratamento das doenças mentais (Ribeiro, 1999).

Nesse contexto, o campo da saúde mental tem avançado por meio da consolidação de garantias legais que abrangem diversas políticas públicas focadas na valorização dos direitos humanos e nas responsabilidades do Estado. Desse modo, novos serviços foram implementados para organizar a rede, tendo como referência as Portarias Ministeriais nº 189/91 e nº 224/92. Essas portarias instituíram várias modalidades de atendimento, como os Núcleos de Atenção Psicossocial (NAPS), os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), leitos psiquiátricos em hospitais gerais, hospitais-dia e oficinas terapêuticas. Todos esses serviços, com ênfase no atendimento multidisciplinar, visam promover a emancipação dos indivíduos no âmbito da saúde mental.

Os benefícios decorrentes da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) para a população são inegáveis. No entanto, os municípios de pequeno e médio porte, em geral, passaram a incorporar equipes de Saúde Mental nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), o que nem sempre resultou na adoção de um projeto de Saúde Mental alinhado aos princípios e diretrizes da reforma psiquiátrica. Na maioria dos casos, esses municípios procuraram lidar com a nova responsabilidade de cuidar dos usuários predominantemente por meio de internações psiquiátricas e medicamentos, perpetuando assim o modelo psiquiátrico hegemônico (Luzio; L'Abbate, 2009).

Em 2002, o Ministério da Saúde editou a portaria nº 336, que organiza e estabelece as modalidades de serviços CAPS de acordo com o porte, complexidade e abrangência populacional, direcionando o atendimento sob uma nova perspectiva: CAPS I - Serviço de atenção psicossocial, com capacidade operacional para atendimento em municípios com população entre 20.000 e 70.000 habitantes; CAPS II - Serviço de atenção psicossocial, com capacidade operacional para atendimento em municípios com população entre 70.000 e 200.000 habitantes; CAPS III - Serviço de atenção psicossocial, com capacidade operacional para atendimento em municípios com população acima de 200.000 habitantes; CAPS i - Serviço de atenção psicossocial para atendimentos a crianças e adolescentes, constituindo-se na referência para uma população de cerca de 200.000 habitantes, ou outro parâmetro populacional a ser definido pelo gestor local, atendendo a critérios epidemiológicos; e CAPS AD - Serviço de atenção psicossocial para atendimento de pacientes com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas, com capacidade operacional para atendimento em municípios com população superior a 70.000 habitantes (Brasil, 2002).

Em 2003, a promulgação da Lei Federal nº 10.708 deu origem ao programa "De Volta para Casa", regulamentando o artigo 5º da Lei nº 10.216/2001, que estabelece medidas especiais para o cuidado de pacientes submetidos a internações prolongadas, visando ao processo de desospitalização. Em 2008, as coordenações de saúde mental e de gestão da atenção básica do Ministério da Saúde criaram os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), com o objetivo de ampliar as ações da atenção básica e implementar intervenções integradas na área de saúde mental. Os NASFs também visam apoiar a integração da Estratégia Saúde da Família na rede de serviços através de equipes multiprofissionais (Jorge; Carvalho; Silva, 2016).

Em 23 de dezembro de 2011, a Portaria nº 3.088 instituiu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), com o objetivo principal de expandir o acesso da população à atenção psicossocial. A RAPS também visa assegurar a integração e articulação dos diversos pontos de atenção das redes de saúde em cada território, buscando aprimorar o cuidado por meio do acolhimento, da continuidade e da atenção às urgências (Brasil, 2011).

A constituição do SUS e a consolidação da Reforma Psiquiátrica no Brasil são marcos fundamentais que transformaram o cenário da saúde mental, promovendo uma mudança paradigmática em direção a um cuidado mais humanizado e integrado. Essas iniciativas, alinhadas ao compromisso com os princípios da cidadania e da atenção integral à saúde, estabeleceram as bases para a construção de um novo modelo assistencial em saúde mental. Além disso, a abordagem compartilhada e interdisciplinar surge como um elemento transformador, promovendo fluxos contínuos de cuidado em ambientes apropriados.

Com a constituição da RAPS, passa a ser estabelecido a ampliação do acesso à atenção psicossocial para toda a população e a facilitação do acesso para indivíduos com transtornos mentais, dependência de substâncias e suas famílias, aos serviços disponíveis. Além de garantir a articulação e integração dos diferentes pontos de atenção da rede de saúde em cada território, com o objetivo de aprimorar o cuidado oferecido por meio do acolhimento, acompanhamento contínuo e atenção às situações de urgência (Brasil, 2011).

Essa nova forma de estabelecimento de cuidado através da RAPS ocorre por diversos componentes da rede, como a atenção básica em saúde; os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); atenção de urgência e emergência; atenção residencial de caráter transitório; atenção hospitalar; estratégias de desinstitucionalização e reabilitação psicossocial (Brasil, 2011).

Diante disso, no capítulo seguinte buscamos verificar quais dispositivos compõem os serviços de oferta em cuidado de saúde mental nos municípios que compõem a Região das Missões do estado do Rio Grande do Sul e os resultados diante das notificações compulsórias de agravos destes municípios.

## **ESTRUTURA DE CUIDADO EM SAÚDE MENTAL DA REGIÃO DAS MISSÕES: PARALELO DAS NOTIFICAÇÕES COMPULSÓRIAS**

Para organizar seus serviços de saúde, o estado do Rio Grande do Sul subdividiu seu território em 30 regiões de saúde e 7 macrorregiões (Metropolitana, Vales, Serra, Missioneira, Norte, Centro Oeste e Sul), que se encontram sob gestão regional de 19 Coordenadorias Regionais de Saúde. As Coordenadorias são compostas por equipes responsáveis por disparar, acompanhar e monitorar os processos de ampliação, organização e fortalecimento da Rede de Atenção em Saúde (RAS), incluindo a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) (Rio Grande do Sul, 2014).

A Região missioneira do estado do Rio Grande do Sul é composta por 24 municípios, compondo a região número 11, conforme resolução nº 555, de 2012, da CIB/RS (Comissão Intergestores Bipartite/RS), senso conhecida como a região dos Sete Povos das Missões, com o suporte da 12ª Coordenadoria de Saúde do Estado.

A região está localizada há cerca de 450 km da capital do RS, tendo, os municípios que a compõem, uma economia predominantemente assentada na agropecuária, nos serviços e na agroindústria de base familiar. Os municípios que compõem a região são: São Borja, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, Santo Antônio das Missões, Cerro Largo, Porto Xavier, Entre-Ijuís, São Miguel das Missões, Guarani das Missões, Roque Gonzales, Bossoroca, São Nicolau, Caibaté, Vitória das Missões, Garruchos, Rolador, Dezesseis de Novembro, Pirapó, Eugenio de Castro, São Pedro do Butiá, Ubiretama, Salvador das Missões, Sete de Setembro e Mato Queimado.

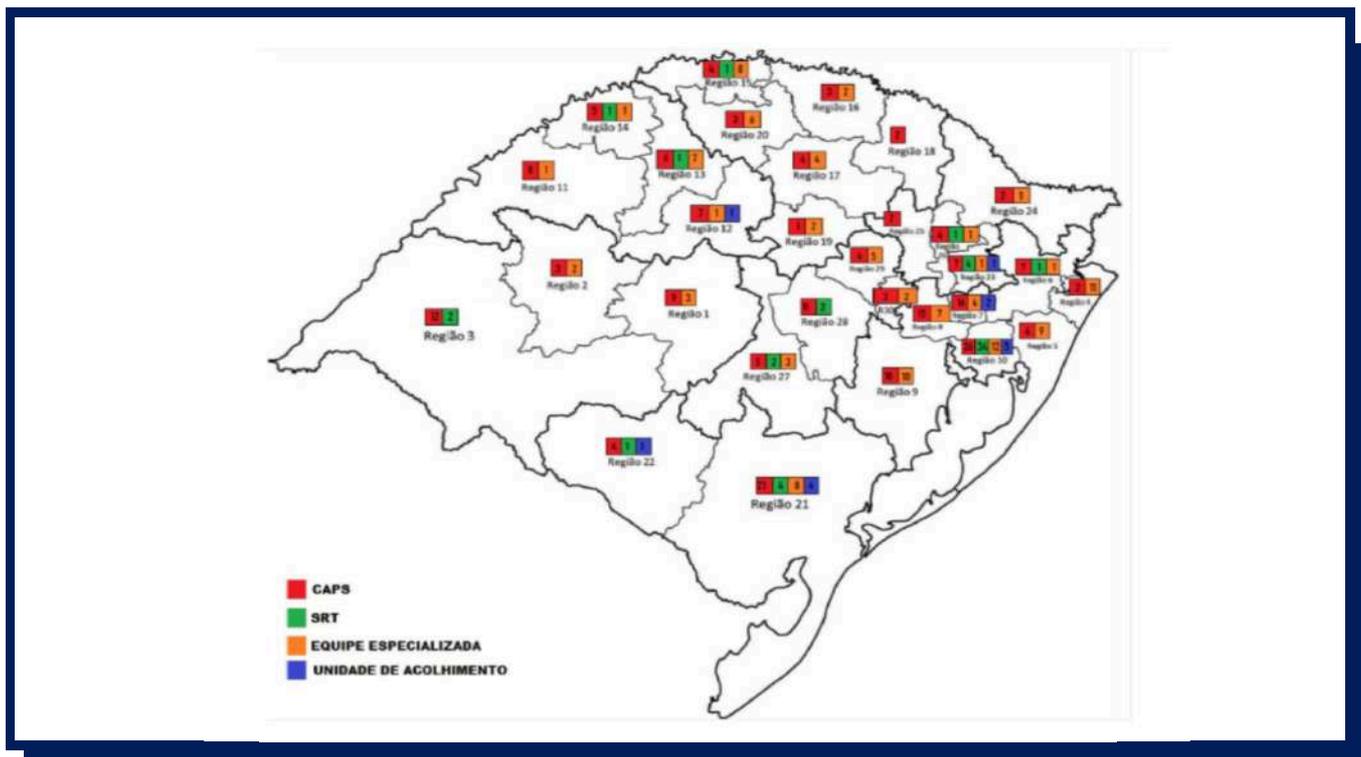
Após a Reforma Psiquiátrica, o Governo Federal, juntamente com o Ministério da Saúde, desenvolveram uma série de orientações normativas para a condução do modo de cuidado aos pacientes com sofrimento e transtornos mentais, assim como a Portaria nº 3.088 de 2011, que institui o funcionamento da RAPS e, diante dela, o modo de criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2011).

Sobre a implantação da RAPS no RS, a linha de cuidado em saúde mental tem contemplado todos os dispositivos previstos na legislação federal, sendo 217 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), 49 Residenciais Terapêuticos (SRT), 14 Unidades de Acolhimento (UA), nas modalidades adulto e infanto-juvenil, 39 Equipes Multiprofissionais Especializadas em Saúde Mental (eMAESM), conhecidas regionalmente como Atenção Especializada em Saúde Mental (AMENT). Conta, também, com serviços exclusivos do Estado, que buscam a promoção e assistência em saúde mental na Atenção Primária à Saúde (APS), na perspectiva de ampliar a oferta de atenção em saúde mental no território: 304 Oficinas Terapêuticas (OT), 24 Acompanhantes Terapêuticos (AT), 112 Núcleos de Apoio à Atenção Básica (NAAB) e 31 Composições de Redução de Danos (RD) (Rio Grande do Sul, 2024).

No que se refere à realidade demográfica, o Rio Grande do Sul é constituído por uma grande maioria de municípios de pequeno porte, assim como a região Missioneira, conforme dados do censo de 2022. Dos 497 municípios, 78% têm menos de 20 mil habitantes, dado esse que demarca o critério populacional mínimo para habilitação de alguns serviços especializados da RAPS, como os CAPS, segundo as normativas ministeriais. Sendo assim, 78% dos municípios contam, apenas, com a possibilidade de serviços de menor complexidade, como a eMAESM e serviços de saúde mental na APS, não atingindo o critério de quantitativo populacional suficiente para solicitar a implantação de CAPS. Destaca-se a possibilidade de implantação de CAPS de forma regionalizada, na lógica do atendimento à região de saúde, a partir de ações matrificadoras (Rio Grande do Sul, 2024).

De acordo com informações contidas no Plano Estadual de Saúde – 2024-2027, os dispositivos da Rede de Atenção Psicossocial na atenção especializada, com base nos dados de 2023, mostra que a região das Missões possui um total de 8 CAPS e somente 1 equipe especializada.

**Figura 1:** Dispositivos da Rede de Atenção Psicossocial na Atenção Especializada, Rio Grande do Sul, 2023.



Fonte: Plano Estadual de Saúde RS, 2024, p. 193.

Os municípios da região estudada que possuem CAPS são: Entre-Ijuís, que possui um CAPS Microrregional, atendendo a cinco municípios (Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Caibaté, Vitória das Missões e Mato Queimado); Porto Xavier, que possui um CAPS I; Santo Ângelo, que possui um CAPS AD e um CAPS II; São Borja, que possui um CAPS AD e um CAPS I; São Luiz Gonzaga, que possui um CAPS AD e um CAPS II; e São Miguel das Missões, que conta com uma equipe especializada para atendimento das demandas de saúde mental.

Diante disso, percebe-se que os oito CAPS existentes na região estão concentrados em apenas cinco municípios, atendendo um total de nove cidades. Entre os municípios que possuem CAPS, Porto Xavier se destaca com uma população de 9.938 habitantes, conforme o censo de 2022, e Entre-Ijuís com a iniciativa de regionalizar o atendimento em saúde mental. Os demais municípios, Santo Ângelo, São Borja e São Luiz Gonzaga, possuem populações superiores a 20.000 habitantes, o que, de acordo com a portaria 3.088/2011, os qualifica para a implantação de serviços de CAPS dentro de seus territórios municipais.

Essa distribuição revela uma concentração dos serviços de saúde mental em centros urbanos maiores, deixando municípios menores sem uma cobertura adequada. Embora Porto Xavier seja uma exceção por possuir um CAPS I com menos de 10.000 habitantes, é evidente que a regionalização do atendimento em Entre-Ijuís serve como um modelo para ampliar o alcance dos serviços de saúde mental. No entanto, é necessário avaliar a capacidade de atendimento e a demanda real para assegurar que todos os residentes da região tenham acesso adequado aos cuidados em saúde mental. Essa análise também deve considerar a viabilidade de expansão dos serviços de CAPS para outros municípios que atualmente não são atendidos, a fim de cumprir os princípios da universalidade e equidade estabelecidos pelo SUS.

O tratamento no território, nos pontos de atenção e cuidado próximos à família e a comunidade são as principais alterações de modo de cuidado após o processo da Reforma, considerando que, conforme Amarante (2011, p. 106) “é no território que os mecanismos de solidariedade, de fraternidade, de rejeição e discriminação são edificados no dia a dia de uma determinada cultura”. Dessa forma, atuar no território implica que os serviços de saúde mental devem estar localizados nos espaços onde os pacientes vivem, oferecendo um olhar atento e valorizando o sofrimento tanto como causa quanto como consequência, ao mesmo tempo em que fornecem tratamento por meio de dispositivos adequados. Essa abordagem territorial confirma a importância do contexto social na saúde mental e promove uma intervenção mais eficaz e inclusiva, considerando as particularidades e necessidades dos pacientes em seu ambiente social e cultural.

Nesse contexto, o tratamento em liberdade, muitas vezes oferece maiores benefícios em comparação com as internações em instituições de longa permanência e centradas em hospitais. A abordagem comunitária permite que os pacientes recebam cuidados em um ambiente mais familiar e menos estigmatizante, promovendo sua integração social e melhorando a qualidade de vida.

No entanto, é crucial reconhecer que, em situações de risco elevado, a internação psiquiátrica em instituições especializadas torna-se necessária. Esses casos incluem circunstâncias onde há risco iminente para a segurança do paciente ou de terceiros, como episódios agudos de psicose, comportamento suicida ou agressivo. Nessas situações, o cuidado em ambientes controlados e equipados para o manejo intensivo é fundamental para garantir a segurança e a estabilização do paciente.

De acordo com o Governo do Estado do RS, no período de 2018-2022, a Região 11 - Sete Povos das Missões, teve 6.280 internações de saúde mental, compondo 2.148 internações por Transtornos Mentais e Comportamentais (TCM) por 100 mil habitantes da região. Outra informação é de que 56,52% dos municípios da região têm atenção à Saúde Mental na Atenção Básica, todavia, apenas 17,39% dos municípios possuem atenção em Saúde Mental de nível especializado. Por fim, mostra que a região apresenta apenas 0,07 leitos de saúde mental por 1.000 habitantes (Rio Grande do Sul, 2024).

A internação psiquiátrica, quando utilizada de forma criteriosa e temporária, pode ser um componente vital do tratamento, proporcionando um espaço seguro para a intervenção e estabilização, além de permitir a elaboração de um plano de cuidados mais abrangente para o paciente. Após a estabilização, a continuidade do tratamento em um modelo de atenção psicossocial, que valorize o contexto territorial e social do paciente, é essencial para a promoção de uma recuperação sustentável e a reintegração do indivíduo à sua comunidade.

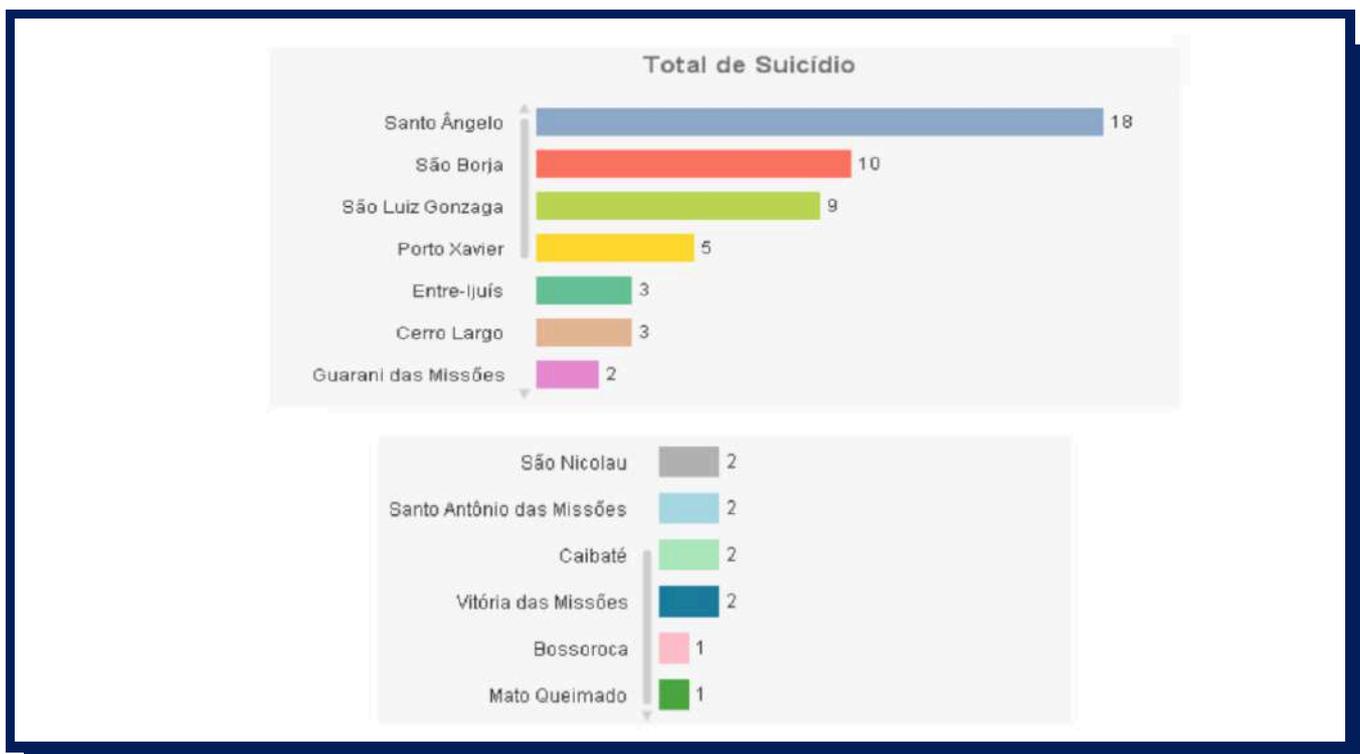
Essa abordagem integrada, que equilibra o tratamento em liberdade com a internação quando necessário, assegura que os pacientes recebam cuidados adaptados às suas necessidades específicas, garantindo tanto a eficácia terapêutica quanto a segurança. Portanto, a combinação de diferentes modalidades de tratamento, ajustadas ao perfil e às circunstâncias de cada paciente, representa estratégia abrangente e inclusiva na assistência em saúde mental.

A persistência das taxas de internações por risco de suicídio na região missioneira pode ser atribuída a diversos fatores, que merecem uma reflexão aprofundada. O fato da região ter um número insuficiente de serviços especializados em saúde mental, como CAPS e outros dispositivos de atendimento psicossocial, pode ser o fator que limita o acesso dos pacientes ao cuidado contínuo e preventivo. Além desses fatores, a situação de desigualdade socioeconômica pode exacerbar condições de vulnerabilidade, aumentando o risco de transtornos mentais e suicídio. O estigma associado aos transtornos mentais e à busca por ajuda pode ser mais pronunciado em algumas regiões, levando as pessoas a não procurarem apoio até que estejam em crise, considerando que os aspectos culturais locais também podem influenciar a percepção e o manejo da saúde mental.

Com o objetivo de verificar a prevalência de transtornos mentais e suicídio na região, foi realizada uma análise baseada nos dados disponibilizados no portal BI, que reúne informações de saúde do Estado do Rio Grande do Sul, utilizando as notificações compulsórias como fonte, registradas através do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan, que é alimentado, principalmente, pela notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória (Portaria de Consolidação nº 4, de 28 de Setembro de 2017).

Essa investigação busca identificar se a instituição de serviços especializados em saúde mental nos territórios contribui para minimizar os riscos associados a esses problemas, considerando a proporção habitacional de cada município. Portanto, é um instrumento fundamental para auxiliar no planejamento da saúde, definir prioridades de intervenção e avaliar o impacto das ações implementadas.

**Figura 2:** Total de suicídios na 12ª Coordenadoria de Saúde no ano de 2022.



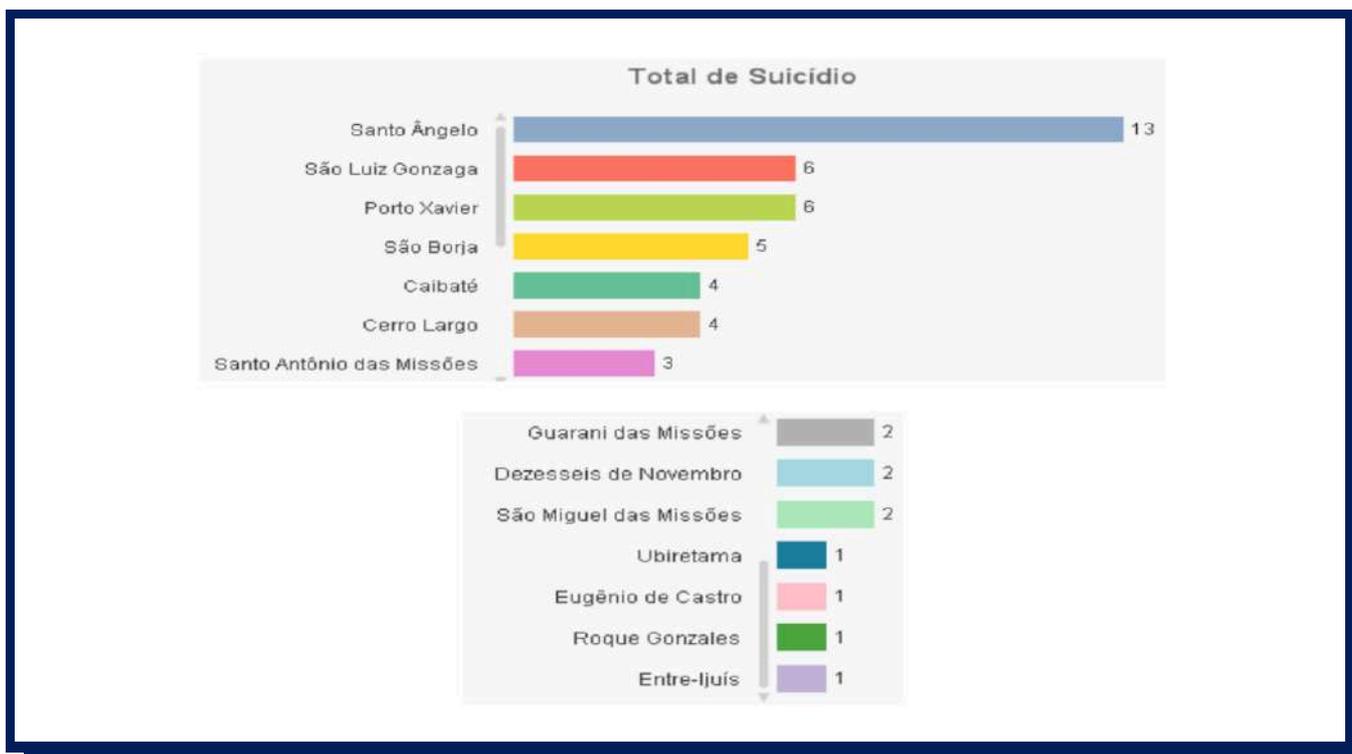
Fonte: Portal BI RS, 2024.

Em 2022, a região registrou sessenta suicídios distribuídos em treze municípios. Entre esses, Santo Ângelo apresentou o maior número de casos, com dezoito suicídios ao longo do ano, seguido por São Borja, com dez óbitos, e São Luiz Gonzaga, com nove suicídios. O número de óbitos registrados em Santo Ângelo é particularmente preocupante, correspondendo a uma média de mais de um óbito por mês, com uma proporção de 0,02 suicídios por habitante. São Borja e São Luiz Gonzaga também apresentam taxas alarmantes, com proporções de 0,01 e 0,02 suicídios por habitante, respectivamente.

Esses dados indicam uma necessidade urgente de intervenções mais eficazes em saúde mental nessas localidades. A elevada incidência de suicídios nesses municípios destaca a importância de fortalecer as redes de apoio e os serviços de saúde mental, garantindo um acompanhamento adequado e contínuo para as pessoas em risco. Além disso, é essencial promover campanhas de conscientização e prevenção que abordem os fatores de risco e ofereçam suporte psicológico e social, visando a redução dessas taxas alarmantes.

Conforme o Plano Estadual de Promoção da Vida e Prevenção do Suicídio 2022-2025, os municípios devem acolher e garantir acompanhamento regular às pessoas com risco moderado de suicídio, especialmente em casos de ideação suicida frequente e persistente. As equipes de saúde devem solicitar apoio matricial ou referenciar o paciente a um serviço ou equipe especializada em saúde mental, se disponível no município ou região, mantendo os serviços ou equipes corresponsáveis pela gestão do cuidado (Rio Grande do Sul, 2022).

**Figura 3:** Total de suicídios na 12ª Coordenadoria de Saúde no ano de 2023.



Fonte: Portal BI RS, 2024.

Em 2023, a região registrou cinquenta e um suicídios distribuídos entre quatorze municípios, sendo Santo Ângelo o que apresentou o maior número de casos, treze suicídios ao longo do ano. A análise dos dados revela que as maiores ocorrências de suicídio foram observadas nos municípios com maior população. No entanto, quando ajustamos os números para a proporção de suicídios por habitante, os resultados destacam Caibaté como o município com a maior taxa de ocorrências, apresentando uma proporção de 0,09% de suicídios por habitante. Em seguida, Dezesseis de Novembro aparece com uma taxa de 0,07%.

Esses dados sugerem que, apesar de os municípios maiores apresentarem um número absoluto maior de suicídios, os municípios menores podem ter uma taxa proporcionalmente mais alta. Isso indica a necessidade de uma atenção especial a essas localidades, que, mesmo com populações menores, enfrentam desafios significativos em termos de saúde mental e que nesse sentido, a estruturação de serviços que respaldem as demandas de atendimento é imprescindível.

Além disso, a integração de políticas públicas de saúde mental com outros setores, como educação, assistência social e trabalho, é crucial para abordar os determinantes sociais da saúde mental. A promoção de campanhas de conscientização e educação sobre saúde mental também é fundamental para combater o estigma e incentivar a busca por ajuda.

Para atingir esses objetivos, é necessário um investimento contínuo na capacitação dos profissionais de saúde, garantindo que eles possuam as habilidades e conhecimentos necessários para lidar com os desafios complexos da saúde mental, além de ser vital envolver a comunidade na criação e implementação de estratégias de saúde mental, garantindo que as intervenções sejam culturalmente sensíveis e adaptadas às necessidades locais.

## **ESTRUTURA DE CUIDADO EM SAÚDE MENTAL DA REGIÃO DAS MISSÕES: PARALELO DAS NOTIFICAÇÕES COMPULSÓRIAS**

O presente estudo corroborou para o entendimento acerca do processo de estruturação dos dispositivos de cuidado em saúde mental na região missioneira do estado do Rio Grande do Sul. Foi verificado que, de um total de vinte e quatro municípios que compõe a região, somente cinco municípios possuem Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, que é um dos dispositivos criados pelo Ministério da Saúde como substitutivos do modelo manicomial e do cuidado pautado do modelo hospitalocêntrico. Além disso, verificou-se que um município possui equipe especializada de saúde mental, que expressa o compromisso do cuidado as demandas do território, mesmo sem constituir um serviço especializado.

Em todos os demais municípios da região, verificou-se a inexistência de serviços especializados ou dispositivos criados a partir da Reforma Psiquiátrica, como modelo de cuidado em saúde mental, acarretando a responsabilidade de manejo das demandas às equipes que compõem os serviços existentes nos municípios, como a Atenção Primária à Saúde.

Nesse sentido, verifica-se que a ausência ou insuficiência de programas preventivos de saúde mental e de promoção do bem-estar emocional pode resultar em uma maior incidência de crises agudas que necessitam de internação

psiquiátrica, bem como medidas mais extremas. De forma semelhante, a formação e a capacitação inadequada dos profissionais de saúde para identificar e manejar adequadamente casos de risco de suicídio podem contribuir para a necessidade de internações.

Para enfrentar esses desafios, é essencial implementar estratégias que promovam o fortalecimento dos serviços de saúde mental na região missioneira. Isso inclui aumentar o número de dispositivos de atenção psicossocial; desenvolver programas de prevenção e promoção de saúde mental; capacitar os profissionais de saúde; e combater o estigma associado aos transtornos mentais. A integração dos serviços de saúde e a implementação de políticas públicas que visem a equidade socioeconômica são fundamentais para reduzir as taxas de internação e suicídio, além de melhorar a qualidade de vida da população.

Em resumo, a priorização do cuidado em saúde mental em todos os municípios não é apenas uma questão de equidade, mas também de eficácia na promoção da saúde pública. A criação de uma rede integrada e bem estruturada de serviços de saúde mental, articulada por políticas intersetoriais e um compromisso firme com a capacitação profissional, pode fazer uma diferença significativa na qualidade de vida das populações urbanas e rurais. Esta abordagem abrangente e inclusiva é fundamental para enfrentar os desafios atuais e futuros da saúde mental em nossa sociedade.

## REFERÊNCIAS

AMARANTE, Paulo. Saúde mental e atenção psicossocial. 3. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

AMARANTE, Paulo. NUNES, Mônica de Oliveira. A reforma psiquiátrica no SUS e a luta por uma sociedade sem manicômios. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 2067-2074, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018236.07082018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/tDnNtj6kYPQyvtXt4JfLvDF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS MISSÕES. Economia. Disponível em: <https://ammissoes.com.br/?pg=associacao&area=economia#:~:text=A%20economia%20da%20regi%C3%A3o%20est%C3%A1, e%20fortalecimento%20das%20atividades%20industriais>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 336, de 19 de fevereiro de 2002. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336\\_19\\_02\\_2002.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html). Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm). Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.708, de 31 de julho de 2003. [Institui o auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações]. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.708.htm#:~:text=1o%20Fica%20institui%C3%ADdo%20o,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.708.htm#:~:text=1o%20Fica%20institui%C3%ADdo%20o,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico). Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de consolidação nº 4, de 28 de setembro de 2017. [Consolidação das normas sobre os sistemas e os subsistemas do Sistema Único de Saúde]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/z/zika-virus/publicacoes/portaria-de-consolidacao-no-4-de-28-de-setembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 3.088, de 23 de dezembro de 2011. [Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)]. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência à Saúde. Portaria Ministerial nº 189 de 19 de novembro de 1991. [Aprova a inclusão de Grupos e Procedimentos da Tabela do SIH-SUS, na área de Saúde Mental - Hospitais Psiquiátricos]. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência à Saúde, 1991.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência à Saúde. Portaria Ministerial nº 224 de 29 de janeiro de 1992. [Normatiza o atendimento em saúde mental na rede SUS]. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência à Saúde, 1992.

COSEMS. Regiões de Saúde. Disponível em: <https://www.cosemsrs.org.br/regioes-de-saude>. Acesso em: 09 jun. 2024.

GUTERRES DIAS, Míriam Thais. História e reflexão sobre as políticas de saúde mental no Brasil e no Rio Grande do Sul. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1024-1045, set./dez, 2012.

IBGE. Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 19 jun. 2024.

JORGE, Marco Aurélio Soares; CARVALHO Maria Cecília de Araújo; SILVA, Paulo Roberto Fagundes da. Políticas e cuidado em saúde mental: contribuições para a prática profissional. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014.

LIMA, Israel Coutinho Sampaio; COSTA E SILVA, Liana Dantas da; MOURA, Maria Eliete Batista; BRITO, José Nazareno Pearce de Oliveira; MESQUITA, Gerardo Vasconcelos; TAPETY, Fabrício Ibiapina. O centro de atenção psicossocial no olhar do familiar cuidador. *Revista de Pesquisa e Cuidado é Fundamental online*, Urca, ed. supl., p. 45-51, dez. 2011. ISSN 2175-5361.

LUZIO, Cristina Amélia; L'ABBATE, Solange. A atenção em Saúde Mental em municípios de pequeno e médio portes: ressonâncias da reforma psiquiátrica. *Ciência e Saúde Coletiva*, Manguinhos, n. 14, v. 1, p. 105-116, 2009.

PAULIN, Luiz Fernando; TURATO, Egberto Ribeiro. Antecedentes da reforma psiquiátrica no Brasil: as contradições dos anos 1970. *História, Ciências, Saúde*. Manguinhos, v. 11, n. 2, p. 241-58, mai./ago. 2004.

RIBEIRO, Paulo Rennes Marçal. **Saúde Mental no Brasil**. São Paulo: Arte e Ciência, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Plano Estadual de Promoção da Vida e Prevenção do Suicídio 2022-2025**. 2022. 73 p. Disponível em: <https://admin.saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202302/01094709-plano-estadual-encaminhado-secretarias-4.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Plano Estadual de Saúde: 2024-2027**. Porto Alegre: ESP/SES, 2023. 375 p. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202402/07152035-pes-2024-2027-rio-grande-do-sul.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução n° 555/12 – CIB/RS. [Altera a configuração e a quantidade de Regiões de Saúde no Rio Grande do Sul, e institui as Comissões Intergestores Regionais – CIR]. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/28155806-resolucao-cib-555-12.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. Violência Interpessoal (SINAN) / Suicídio (SIM). Disponível em: [http://bipublico.saude.rs.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=publico.qvw&host=QVSbari&anonymous=true&Sheet=SH\\_Viol%C3%Aancia](http://bipublico.saude.rs.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=publico.qvw&host=QVSbari&anonymous=true&Sheet=SH_Viol%C3%Aancia). Acesso em: 27 jun. 2024.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZAMBENEDETTI, Gustavo; SILVA, Rosane Azevedo Nunes da. A noção de rede nas reformas sanitária e psiquiátrica no Brasil. Psicologia em Revista, v. 14, n. 1, Belo Horizonte, p. 131-150, 2008.

## CAPÍTULO XIII

# REDES DE TURISMO RURAL E GASTRONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Autores:

**SENDI LAUER**

Mestra em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
sendi.lauer@gmail.com

**DIONEIA DALCIN**

Doutora em Agronegócios pela  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).  
diodalcin@gmail.com

**CARLOS EDUARDO RUSCHEL ANES**

Doutor em Desenvolvimento Regional pela  
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).  
carlos.anes@uffs.edu.br

# REDES DE TURISMO RURAL E GASTRONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Sendi Lauer  
Dioneia Dalcin  
Carlos Eduardo Ruschel Anes

**Resumo:** Os estudos sobre desenvolvimento apontam o seu avanço pelas redes de turismo rural e gastronômico, sendo que as redes turísticas auxiliam na atração de investimentos e promoção do desenvolvimento regional, em âmbito econômico, cultural e socioambiental. Buscou-se analisar a percepção dos agentes ligados ao turismo rural e gastronômico quanto à criação de redes de turismo para o desenvolvimento regional na região Fronteira Noroeste. Para isto, foi realizada uma pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, mediante a realização de oito entrevistas estruturadas, realizadas com os gestores de empreendimentos turísticos e com os atores públicos da região ligados à temática, já os dados foram analisados por análise de discurso. Entre os principais resultados estão a percepção positiva dos agentes públicos e privados quanto à criação de redes turísticas e a da influência destas no desenvolvimento regional. Os agentes acreditam haver potencialidade turística na região, mas ainda sem receber a devida importância, a conscientização dos atores envolvidos, aplicação de recursos e planejamento eficiente. Portanto, a pesquisa corroborou com os gestores quanto à possibilidade de conexão em redes turísticas, com aumento na sustentabilidade, e no auxílio aos agentes públicos no diagnóstico e tomada de decisão nas ações e políticas públicas de turismo.

**Palavras chave:** Atores Sociais. Cooperação. Fomento Público. Rota turística.

## INTRODUÇÃO

Em um contexto empresarial competitivo e de mudanças constantes, torna-se fundamental a integração das forças sociais, públicas e privadas através de redes turísticas de mútua cooperação. Estas proporcionam maior vantagem competitiva perante o mercado, o empoderamento dos atores sociais e maior adesão e comprometimento com a estrutura turística. Neste sistema integrativo a abordagem em rede é analisada por Beni (2012) através das interações locais que possam ultrapassar as fronteiras políticas e reunir os interesses pessoais e profissionais dos habitantes que vivem e trabalham em determinada região.

As redes turísticas são entendidas como um conjunto de organizações que mantêm relações e conectam recursos heterogêneos e complementares, conforme o produto turístico que é oferecido pela organização. Ou seja, essas ligações entre as empresas podem ocorrer de maneira vertical, lateral ou diagonal, onde os grupos podem conectar as atividades de uma organização às atividades de outra, ou ainda, complementar as atividades de uma empresa com as de outra, como por exemplo a aviação, agências de viagens, hotéis, entre outras (Beni, 2012).

As redes de empresas, o associativismo e as organizações integradas são as principais formas de colaboração e cooperação, sendo que facilitam e agilizam as transações das empresas com os agentes públicos e privados (Boff, 2007). Além disso, a gestão estruturada em redes facilita a participação dos atores sociais e a descentralização das atividades a fim de promover uma melhor governança turística (Endres; Pakman, 2019).

As redes são caracterizadas como um sistema aberto e dinâmico, com poucas ou nenhuma ameaça ao seu equilíbrio, na concepção de Castells (1999). Para o autor, uma sociedade em rede é interdependente e, por meio das suas conexões, consegue manter a dinâmica da comunicação, o processamento das informações e maior inserção às tecnologias. Ainda, o círculo virtuoso que é criado deve conduzir à eficiência e maior produtividade, mediante as condições certas de transformações institucionais.

A formação de redes estratégicas se apresenta como um mecanismo adequado para atender os desafios do setor turístico. De acordo com Xavier et al (2012), o turismo caracteriza-se em um setor fragmentado, composto por pequenas e médias empresas prestadoras de serviços, as quais necessitam de informações para a tomada de decisões. Com o gerenciamento em rede, ocorrem melhorias no processo informativo, maior qualificação da oferta turística e, conseqüentemente, aumento na competitividade.

Afinal, o turismo não abarca somente a viagem, os dias de permanência e as motivações a viajar, mas também, considera as relações e as possíveis conseqüências do fluxo de turistas para as localidades receptoras, a multiplicidade de agentes institucionais e empresariais envolvidos para que o fenômeno possa se manifestar e as implicações, não só econômicas, mas também as sociais e culturais (Scherer, 2019).

A rede turística é composta por agentes econômicos, políticos e sociais, e faz com que estes agentes se reúnam para interagir, cooperar, aprender, trocar e obter inputs e outputs, a fim de conquistar novos mercados e promover o desenvolvimento (Xavier et al, 2012). A proximidade entre as organizações, criando redes e alguns vínculos entre produtores e fornecedores, faz emergir um sistema pautado mais nas especificidades e possibilidades do local e com a participação dos atores locais, do que necessariamente na estrutura empresarial (Scherer, 2019).

Ribeiro (2017) ressalta a importância da criação de um comitê gerencial para uma rede turística, a fim de realizar o planejamento participativo, discussão, informação e negociação entre os atores, bem como a gestão integrada dos agentes turísticos. A ação articulada dos agentes sociais do turismo é pertinente devido muitos recursos de atração de turistas serem similares entre as organizações, reforçando a importância de uma gestão integrada na busca do desenvolvimento (Fratucci, 2008).

As redes turísticas são entendidas como um conjunto de organizações que mantêm relações e conectam recursos heterogêneos e complementares, conforme o produto turístico que é oferecido pela organização. Ou seja, essas ligações entre as empresas podem ocorrer de maneira vertical, lateral ou diagonal, onde os grupos podem conectar as atividades de uma organização às atividades de outra, ou ainda, complementar as atividades de uma empresa com as de outra, como por exemplo a aviação, agências de viagens, hotéis, entre outras (Beni, 2012).

O produto turístico é resultado da soma de recursos naturais e culturais e de serviços que são produzidos pela pluralidade de empresas turísticas, enquanto a demanda provém dos clientes potenciais que estão dispostos a consumir o produto ou o serviço mediante a propaganda de seus atributos (Beni, 2004). Para este autor algumas tarefas empresariais básicas estão envolvidas no fluxo entre o deslocamento de um turista e a sua estada no local. Neste sistema, surge a missão das empresas de transporte, que vão deslocar os passageiros, as empresas hoteleiras ou extra-hoteleiras que darão o suporte básico para a estada, e as empresas de intermediação e venda de serviços, que são as agências de viagem e operadoras de turismo.

O turismo é um segmento de elevada importância na economia, tanto nacional como regional, e com significativo aumento na participação econômica dos últimos anos (Nascimento, 2014). De maneira geral, através da expansão das atividades turísticas, pode-se alavancar o desenvolvimento social e econômico de determinada região, pois o turismo é um setor bastante versátil e flexível para adaptar-se à região na qual está inserido (Silva et al, 2016). Os empreendimentos turísticos geram oportunidades de emprego e renda, demanda por meios de transporte e de comunicação, por hotelarias e maior demanda às instituições da região, que mesmo sendo de áreas periféricas, serão beneficiadas pelo fluxo de turistas (Fratucci, 2008).

Além disso, o turismo é uma importante fonte de desenvolvimento regional e possui um efeito multiplicador significativo nas economias e nos aspectos políticos, sociais e culturais de uma região, mesmo que de forma coadjuvante das atividades econômicas que já são exercidas no local (Scherer, 2019), como exemplo, tem-se o turismo rural e a gastronomia.

Conforme Zanchi (2019), a atividade turística no meio rural tem modificado a paisagem e estabelecido novas relações e significações sociais, econômicas e culturais nas regiões. Para a autora, a gastronomia e a ressignificação dos alimentos fazem com que as famílias consigam tornar o produto e a história transmitida entre as gerações em atrativo turístico. Assim, algumas famílias passam a adotar o turismo rural e a gastronomia como estratégia de diversificação nas atividades e na geração de renda em suas propriedades.

De maneira linear, mantém-se um processo de valorização dos empreendimentos turísticos, redução do êxodo rural, maior agregação de valor aos produtos e serviços e, também, promoção social e visibilidade às regiões. É possível que outras cidades, regiões ou destinos sejam beneficiados pelo turismo, mesmo não sendo o foco de atenção dos turistas, principalmente através das atividades de apoio, entre as quais estão os serviços de promoção, agenciamento, produtos artesanais, industriais, agrícolas e alimentícios (Scherer, 2019).

O desenvolvimento das regiões pode ser dimensionado pelos fatores que o impulsionam e pode ser avaliado pelo seu aspecto econômico, ambiental,

tecnológico, cultural, científico ou social (Boisier, 2005). O desenvolvimento regional procura soluções para os problemas criados pela economia global, principalmente quanto à atenuação dos desequilíbrios espaciais (Scherer, 2019). Neste sentido, o desenvolvimento endógeno auxilia no processo de desenvolvimento interno da região, mediante agregação de valor à produção, capacidade de retenção econômica local e atração de excedentes das outras regiões, promovendo a ampliação dos empregos, dos produtos e da renda na região (Amaral Filho, 1996).

A história da formação socioeconômica da Região Fronteira Noroeste do RS é marcada pela organização social, cooperativismo, inovação e pelo empreendedorismo social, institucional e empresarial, itens que não fizeram parte da formação da maioria das demais regiões (Dallabrida, 2007). De acordo com a Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN, 2015), a Região Fronteira Noroeste do RS apresenta uma economia centrada principalmente na agropecuária, com o cultivo de grãos e a criação de bovinos e suínos, e possui indústrias de transformação, com destaque aos produtos alimentícios e produção de máquinas e equipamentos. A Região Fronteira Noroeste, embora tenha certo dinamismo econômico, segue o comportamento das regiões fronteiriças do Estado, apresentando perda populacional. Na região Fronteira Noroeste, a evasão pode ser explicada pela baixa renda populacional, pois a região apresentou valores abaixo das médias estaduais (SEPLAN, 2015).

O Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul – Núcleo RS (2012), apresentou em seu plano que a região Fronteira Noroeste possui algumas áreas agrícolas mecanizadas e tecnológicas, porém, a maioria das propriedades da região são compostas por pequenos produtores familiares, com produção diversificada. Estas características, de acordo com o plano, impõem a necessidade de medidas de apoio ao pequeno produtor e de estímulo às práticas associativas, as quais auxiliam no desenvolvimento no âmbito rural. Dallabrida (2007) reforça que a região é capaz de construir consensos mínimos e planos de desenvolvimento territorial para superar os desafios através de processos de concertação social, organização em redes de poder social e territorial e, dadas as condições histórico-culturais locais, a concretude da gestão social dos territórios.

## **DESENVOLVIMENTO**

Pretendeu-se compreender as redes de turismo rural e gastronômico, tendo a concepção de que estas são as formas turísticas mais viáveis ao desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste do RS. O turismo auxilia no equilíbrio financeiro, possui participação na geração de divisas, beneficia a transferência de renda entre as regiões, a criação de empregos para as populações residentes, a atração de investimentos em infraestruturas, a preservação ambiental e a valorização das identidades locais e culturais (Scherer, 2019).

Partiu-se do pressuposto de que as redes de empresas agilizam as transações entre os agentes, tanto públicos como privados, e auxiliam no processo de comunicação para a tomada de decisões (Boff, 2007). De maneira semelhante, as redes turísticas promovem o desenvolvimento regional através da atração de turistas, investimentos, geração de renda e o beneficiamento das áreas envolvidas direta e indiretamente (Fratucci, 2008). E quanto mais coesa é a rede

turística e os seus vínculos, mais poder as organizações têm em satisfazer seus interesses, não apenas em benefício próprio, mas em prol de todos os envolvidos, que ganham trabalhando em sinergia. Pois os atores que estão inseridos na rede passam a ser cobrados e avaliados, tendo a ordem social de ser proativo e eficaz (Endres; Pakman, 2019).

Levando em consideração que o turismo é um setor geralmente fragmentado, a rede turística torna-se uma alternativa de integração e maior desenvolvimento regional (Xavier et al., 2012). O turismo envolve vários segmentos e negócios, ou seja, é plurissetorial, envolve desde a agricultura, indústria, comércio até outros serviços (Scherer, 2019). Para a autora citada, embora seja um fenômeno muito frequente na sociedade, ainda é pouco estudado.

Conforme Beni (2012), o turismo como base econômica possui alguns pontos negativos socioculturais e ambientais, mas, incomparavelmente menores que os impactos produzidos por outras atividades econômicas primárias. Ainda, para o autor, o turismo é um dos mais importantes instrumentos de geração de emprego e renda em todo o mundo, porém, é precariamente compreendido no Brasil.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste (Núcleo, 2012), o fortalecimento do turismo da região depende de uma melhor organização da atividade, com a integração e ampliação dos roteiros turísticos, tanto no lado argentino quanto brasileiro, a fim de garantir maior atratividade de turistas e perspectiva de maior tempo de permanência na região.

Além disso, conforme o Plano, a construção do desenvolvimento da região de fronteira não é apenas uma tarefa que se dá nos campos econômico, político e social, pois a verdadeira integração, que cimeta relações duradouras, depende também da integração das pessoas da região e de políticas públicas que permitam uma maior aproximação. Assim, ficando evidente que a cultura e o turismo não são apenas itens acessórios, mas componentes fundamentais para o desenvolvimento regional (Núcleo, 2012).

Neste sentido, a integração às redes e a combinação do turismo rural com o gastronômico são situações que remetem ao desenvolvimento regional, pois o turismo rural é uma variável de desenvolvimento econômico e social, podendo ser uma fonte de renda complementar aos agricultores e pessoas ligadas às atividades campestres da região (Zanchi, 2019). Já o turismo gastronômico, conforme a autora, é uma variável de atração de turistas por meio da ressignificação dos alimentos e transmissão de receitas típicas que são transmitidas de geração em geração. Essa ressignificação nos roteiros turísticos contribui para o aumento da renda, a autonomia e a qualidade de vida das famílias, impulsionando o turismo rural na região e contribuindo econômica e socialmente na promoção do desenvolvimento regional (Zanchi, 2019).

As teorias do desenvolvimento regional tendem a explicar o processo do desenvolvimento com o argumento de que a riqueza de uma região ocorre principalmente por meio de uma atividade econômica líder que propaga seu dinamismo para os demais setores da economia, gerando o crescimento. Com este dinamismo, ocorrem fluxos de investimentos e capital, e os efeitos irão manifestar-se na dinâmica regional (Scherer, 2019).

A economia da Região Fronteira Noroeste do estado está baseada principalmente na produção primária agroindustrial e composta, em sua maioria, por pequenas propriedades rurais (SEPLAN, 2015). Entre os principais segmentos, destacam-se a cadeia leiteira, suinocultura, agricultura familiar,

pecuária e as indústrias alimentícias e metalmecânicas (Hofler, 2003). O segmento turístico da região ainda pode evoluir, sendo útil à promoção da economia regional tanto quanto os demais segmentos econômicos existentes, principalmente nas atividades ligadas à beleza cênica do Rio Uruguai (SEPLAN, 2015).

Poucas regiões no país possuem uma farta e qualificada culinária no meio rural. A colonização de origem europeia, composta especialmente de alemães, italianos, russos e poloneses apresenta diversificados produtos e identidades culturais que se acentuam na comida, fácil de encontrar em qualquer canto por onde se passe. Especialmente em Santo Cristo você pode provar as famosas cucas e bolachas da região. Almoços coloniais de tempero insuperável, você encontra em cada uma das nossas cidades (Rota Rio Uruguai, 2021).

A realização do estudo da percepção dos atores quanto as redes de turismo rural e gastronômico como estratégia de desenvolvimento regional, possibilita aos Municípios que integram a região Fronteira Noroeste maior conhecimento e veracidade durante a criação e aplicação dos projetos turísticos. Além disso, a percepção econômica que hoje está concentrada na produção primária, poderá migrar parcialmente para a área turística com retornos que podem ser iguais ou até mesmo superiores aos demais segmentos.

Como componente econômico, o turismo permeia todos os setores da economia, abrindo um leque de opções para investimento e trabalho. A matéria-prima, por excelência, passa a ser o ambiente natural e cultural, possibilitando que a forma de seu uso seja sustentável (Vettorato et al., 2005, p. 18).

A Região Fronteira Noroeste carece de novas estratégias de promoção de renda, pois conforme a Seplan (2015, p. 34) “O COREDE apresenta PIB per capita e renda domiciliar per capita inferiores às médias estaduais, enfatizando a necessidade de iniciativas de geração de renda na Região”. Assim, por meio dos investimentos no setor turístico poderá haver fomento ao desenvolvimento regional sob a ótica econômica e social, aumentando a geração de renda e, também, diminuindo a evasão populacional na região.

O COREDE Fronteira Noroeste apresentou no período 2000-2010 decréscimo de população, com uma taxa de -0,33% ao ano. As maiores perdas estão na área rural, onde todos os municípios apresentaram diminuição de sua população. Esse dado, juntamente com baixo crescimento da parcela da população em idade ativa (15 a 65 anos) e o saldo migratório negativo, sugerem o abandono dessa população em busca de trabalho fora da Região. Esses fatores geram impactos negativos sobre o crescimento econômico. O desafio é frear ou pelo menos minimizar esse processo e ao mesmo tempo gerar formas de incentivar o desenvolvimento (SEPLAN, 2015, p. 34).

Diante disso, acredita-se que o estudo apresenta relevância acadêmica e social no segmento turístico, sendo um trabalho de relevância para a gestão pública, haja vista que os resultados e as análises poderão auxiliar na elaboração de planos econômicos no segmento turístico. “Pesquisas que indiquem a relação do turismo com outros setores da economia, os efeitos positivos e/ou negativos, e que reflitam no desenvolvimento local são raras” (Dias; Matos, 2012, p. 205).

A nível científico, o trabalho apresenta relevância acadêmica pela amplitude e combinação de temas abordados, ainda pouco explorados na Região Fronteira Noroeste do RS, os quais podem servir de motivação para estudos similares. Para as instituições de ensino o estudo também pode ser importante, servindo de base para pesquisas que darão continuidade aos elementos teóricos abordados ou aos resultados encontrados. O turismo é uma área de estudo que está conquistando espaço, porém, ainda há muito a ser feito no sentido de produzir conhecimento que possa revelar todas as dimensões e as contribuições sociais, culturais e econômicas desse fenômeno que vem crescendo consideravelmente (Scherer, 2019).

Quanto à relevância do estudo sob a ótica pessoal, configura-se a percepção de uma pesquisadora participe dos diferentes tipos de turismo e que busca difundir a promoção do turismo para o desenvolvimento regional. Tendo nascido e crescido em uma pequena propriedade rural da Região Fronteira Noroeste do RS e sentindo o peso do abandono destes locais tão ricos turisticamente, há uma certa inquietação com o futuro desta região. Assim, como autora, há uma valorização dos hábitos, dos costumes, da gastronomia típica e das atividades rurais, acreditando que qualquer lugar do planeta pode se desenvolver por meio de algum tipo de turismo, considerando-se a amplitude de formas turísticas existentes.

Portanto, considerando a predominância da economia primária na região e sua composição por agricultores familiares com pequenas propriedades de terra, a associação às redes turísticas pode aumentar a competitividade e o potencial de atração dos recursos. Assim como, as redes turísticas podem diminuir o êxodo rural da região Fronteira Noroeste e fomentar o seu desenvolvimento regional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O turismo está entre os fatores econômicos mais importantes do Brasil e demais países tropicais, figurando-se como um pilar de desenvolvimento de muitas regiões brasileiras. A atividade turística é similar a um sistema combinado com relações ecológicas, sociais, econômicas e culturais, onde os empreendimentos devem estar em constante inovação e adaptação aos novos modelos de desenvolvimento sustentável e ao gerenciamento orientado ao longo prazo (Beni, 2012). Por isso, é interessante que as organizações consigam interagir de forma sistêmica, trabalhando em conjunto com outras entidades públicas e privadas e, conseqüentemente, agregar mais conhecimento, lucratividade e sustentabilidade econômica ao seu negócio e à região.

Segundo Scherer (2019), a conexão em redes turísticas fomenta a participação dos atores locais, aumenta as possibilidades existentes e promove o desenvolvimento da região. No entanto, é necessária uma linguagem comum a todos os elementos que compõem o sistema turístico (Beni, 2012).

O presente estudo foi conduzido pela abordagem fenomenológica e método de análise qualitativa, pois teve o interesse de verificar as percepções dos participantes a partir da realização de entrevistas semiestruturadas, as quais foram transcritas em categorias analíticas através de uma análise de discurso.

O estudo teve como objetivo principal analisar a percepção dos agentes ligados ao turismo rural e gastronômico quanto à criação de redes de turismo como estratégia para o desenvolvimento regional na região Fronteira Noroeste e buscou responder ao problema de pesquisa: Qual a percepção dos agentes ligados ao turismo rural e gastronômico quanto às redes de turismo como estratégia para o desenvolvimento regional na região Fronteira Noroeste? A fim de atender ao objetivo geral proposto e responder à questão que problematizou a pesquisa, foram definidos quatro objetivos específicos, os quais serviram como balizadores e passos a serem seguidos.

O primeiro objetivo específico consistiu em caracterizar os empreendimentos turísticos rurais e gastronômicos da região Fronteira Noroeste. Através deste, pode-se verificar que as principais atividades oferecidas pelos empreendimentos pesquisados é a hospedagem, alimentação, cafés coloniais, pesque-pague, eventos, pesca esportiva, camping, atividades de lazer, atividades de esporte, enoturismo e eventos de degustação. O tempo de atuação das empresas varia de 3 a 19 anos e o número de empregados de 3 a 20 pessoas, sendo que os negócios foram desenvolvidos com recursos próprios e apostando na divulgação em redes sociais e sites especializados. A maioria dos clientes destes empreendimentos são de outros municípios e regiões, tendo idade acima dos 30 anos, porém, os gestores observaram que está aumentando a participação turística de crianças e jovens. As empresas pretendem desenvolver os seus negócios, mas manter um atendimento personalizado aos clientes.

O segundo objetivo específico buscou descrever a percepção dos gestores dos empreendimentos turísticos quanto ao papel das redes de turismo no desenvolvimento regional. Frente a isso, foi possível inferir que os gestores compreendem o significado de uma rede de turismo, tendo inclusive alguns vínculos com outras empresas, que são uma breve experiência de rede empresarial. Verificou-se que os gestores são favoráveis à criação de uma rede de turismo rural e gastronômico na região e gostariam de fazer parte deste sistema turístico. Além disso, acham que a região precisa de mais alternativas ao desenvolvimento e que a rede turística seria uma possibilidade de desenvolvimento regional.

Entre alguns benefícios que a rede turística traria estão a maior rentabilidade dos municípios, desenvolvimento social, empregabilidade e oportunidades, maior interação, pratos inovadores, novas vivências no interior, interesse de inserção de mais empreendimentos na rede, expansão das vendas, redução do êxodo rural, mais possibilidades ao comércio e a possibilidade de vender os produtos direto ao consumidor através do método colhe e pague. Ademais, os gestores consideram que seja fundamental para o desenvolvimento regional maiores esclarecimentos sobre as legislações pertinentes, apoio público, de investidores e da comunidade civil e conexão entre o setor público e privado. Embora todos os gestores concordem que existe fomento público, dois entrevistados percebem a aplicabilidade dos recursos, sendo que os demais sequer são atendidos nas demandas de serviços básicos municipais.

Com o intuito de descrever a percepção dos atores públicos quanto ao papel das redes de turismo no desenvolvimento regional, terceiro objetivo específico deste estudo, verificou-se que as entidades acreditam que a região precisa de mais alternativas ao desenvolvimento e que possui potencialidades turísticas. Entre os elementos positivos que a região possui em relação à rede turística está a existência do Rio Uruguai, belezas naturais, questões religiosas, cultura heterogênea, culinárias típicas dos imigrantes europeus, propriedades rurais e atividades agrícolas.

Os presidentes das entidades também apontaram as dificuldades da região quanto à rede turística, dentre as quais estão a infraestrutura precária, distância dos grandes centros, falta de investimentos e interligação entre municípios, problemas com liberações ambientais, resistência das pessoas e a cultura do medo e do desconhecimento do potencial turístico regional. Observou-se que a região não tem nenhuma rede turística funcionando, embora já existissem alguns projetos neste sentido. No entanto, as entidades acreditam que a região tem potencial o suficiente para a criação de uma rede turística e que a mesma traria desenvolvimento regional.

Na percepção das entidades, uma rede turística traria mais turistas, investimentos e recursos financeiros, novos empreendimentos, maior disponibilidade de produtos, variedades gastronômicas, e consequente desenvolvimento do comércio, dos hotéis e demais atividades econômicas da região. Os gestores públicos entendem que para ocorrer o desenvolvimento regional, é importante definir os potenciais dos municípios e ampliá-los a outros níveis, ter aporte de especialistas e do Sebrae, investimentos públicos e privados, planejamento definido, Conselhos Municipais atuantes, capacitações aos agentes envolvidos, criação de projetos de Estado e não de governo, e o envolvimento do comércio, indústria e comunidade civil nos projetos turísticos.

O quarto objetivo específico consistiu em identificar as ações dos órgãos públicos quanto ao fomento às redes de turismo na região Fronteira Noroeste do RS, sendo que foi possível perceber que algumas entidades acreditam não haver incentivos públicos, enquanto as outras acham que os recursos existem, mas sem aplicação específica em turismo. Entre as ações de fomento executadas pelas entidades estão as melhorias de acesso aos locais turísticos, fomento à infraestrutura, desenvolvimento do projeto de asfaltamento da estrada costeira, discussão sobre melhorias na pesca esportiva, reuniões e discussões com os municípios e secretarias do Estado e realização de planejamentos regionais.

Frente às ações dos órgãos públicos, foi possível perceber que existem recursos financeiros provenientes de programas do setor turístico, no entanto, estes recursos não são aplicados diretamente no turismo, assim como, as ações não estão voltadas à criação de rede turística. Com isso, entende-se que os agentes públicos, mesmo acreditando que a rede turística geraria desenvolvimento regional, ainda não estão conseguindo incorporar essa importância em seus projetos e ações.

Com base no exposto, pode-se responder ao objetivo geral e à problemática desta pesquisa, constatando uma percepção favorável dos agentes ligados ao turismo rural e gastronômico quanto à criação de redes de turismo como estratégia para o desenvolvimento regional na região Fronteira Noroeste, apresentando, inclusive, as ações que precisariam ser executadas para que essa criação seja possível, as dificuldades a serem trabalhadas e os prováveis benefícios provenientes. Porém, a região necessita de conscientização da importância desta rede turística ao desenvolvimento regional, tanto no segmento público quanto no setor privado e comunidade civil.

Desta forma, pode-se inferir que a região Fronteira Noroeste possui muitas potencialidades turísticas, e embora tenha limitações, tanto os empreendimentos turísticos como as entidades públicas acreditam que a rede turística traria desenvolvimento regional. Além disso, os recursos públicos existem, apenas precisaria haver direcionamento e um planejamento adequado para aplicação, oportunizando a participação de todos os atores locais envolvidos.

Cabe ressaltar que embora os órgãos públicos não tenham o papel de executar, mas sim de instigar e fomentar o desenvolvimento, é importante que conheçam e discutam sobre as dificuldades dos gestores dos empreendimentos e elaborem os projetos turísticos de forma conjunta, para que as ações turísticas possam realmente ser implantadas e surtam os efeitos esperados na sociedade, caso contrário, haverá mais projetos que ficarão apenas no papel.

Entre as principais limitações do estudo, importante destacar a falta de retorno de uma empresa turística tipicamente rural e gastronômica, mesmo após inúmeras tentativas de contato; dificuldades para agendamento das entrevistas durante a primeira temporada de verão pós-pandemia Covid-19, momento em que as empresas estavam tentando se recuperar dos prejuízos decorrentes do isolamento social; dificuldades para a realização das entrevistas através das plataformas digitais, tendo em vista que alguns participantes não tinham o acesso necessário; dificuldades de marcar as entrevistas com os agentes públicos, pois estavam envolvidos com planos de contingência da pandemia e pensando em formas de manter a sustentabilidade das empresas da região.

Com a percepção dos resultados alcançados e com base nos conhecimentos abordados durante este estudo, conclui-se que o mesmo poderá auxiliar os empreendimentos turísticos da região quanto à possibilidade de criação de redes e parcerias, e conseqüente aumento da competitividade, e auxiliar as entidades públicas no processo de tomada de decisão acerca dos recursos destinados ao turismo da região e na elaboração de planos estratégicos no segmento turístico.

Ademais, a pesquisa poderá ser utilizada como fonte de consulta para futuros trabalhos acadêmicos realizados com as temáticas e linhas de pesquisa do estudo. Sugere-se ainda, a continuidade dos estudos no segmento do turismo rural e gastronômico, nas potencialidades da região Fronteira Noroeste, nas possíveis maneiras de ocorrer o desenvolvimento e nas políticas públicas voltadas à área turística, haja vista a importância que o segmento turístico representa para o desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural de uma sociedade.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 14, p. 35-73, dezembro de 1996.

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 158 p.

BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. 10. ed. atual. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. 515 p.

BENI, Mário Carlos. **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. 1ª. ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2012. 596 p.

BOFF, Vilmar Antônio. **Turismo e desenvolvimento regional: Um estudo comparado de duas regiões turísticas do estado do Rio grande do sul**. 158 f. Tese (doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

BOISIER, Sérgio. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n. 86, p. 47-62, agosto de 2005.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do conhecimento à política. São Paulo: Paz e Terra, 1999. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política. Debates da Presidência da República. Imprensa Nacional, Centro Cultural de Belém, p. 17-29, 2005.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA NOROESTE (COREDE). Plano estratégico de desenvolvimento da região Fronteira Noroeste - 2015-2030. Ijuí: Editora Unijuí, 2017. 272 p.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, segundo semestre de 2007.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. 264p.

ENDRES, Ana Valéria; PAKMAN, Elbio Troccoli. A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. São Paulo, 13 (1), p. 1-18, jan./abr de 2019.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo. 310 f. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

HOFER, Cláudio Edilberto. Atividade turística e a sustentabilidade: Um estudo de caso da Rota turística do Rio Uruguai. 157 f. Monografia (Esp. em Marketing) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Santa Rosa, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão Pública. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NÚCLEO RS. **Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul: 2012-2015**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012. 86 p.

RIBEIRO, André Luis Reis. **A Rota Turística Internacional Pantanal-Amazônia-Andes-pacífico**: Uma nova possibilidade para integração de Mato Grosso com a América do Sul. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

ROTA RIO URUGUAI. **Confira as Belezas Naturais do Rio Uruguai**. Santa Rosa, RS. Disponível em: < <https://www.rotadoriouruguai.com.br/rota-do-rio-uruguai>>. Acesso em: 16 de mai. 2021.

SCHERER, Luciana. **Turismo e desenvolvimento regional**: limites e potencialidades para a região das missões – RS. 270 f. Tese (doutorado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Ijuí, 2019.

SEPLAN: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 2015. **Perfil Socioeconômico Corede Fronteira Noroeste**. 46 p. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/1513413020151117101627perfis-regionais-2015-fronteira-noroeste.pdf>> Acesso em: 12 out. 2020.

SILVA, Rodrigo Belmonte (Org.) et al. **Gestão Pública**: Inovações e Modelos. Curitiba: editora CRV, 2016. 338 p.

VETTORATO, Helga Krüger (Org.) et al. Potencialidades para o turismo: Região Fronteira Noroeste. Ijuí: editora Unijuí, 2005.

XAVIER, Thiago Reis et al. A relação entre redes e turismo: uma análise bibliométrica sobre a emergência de um novo paradigma no planejamento turístico. Turismo & Sociedade. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 443-465, outubro de 2012.

ZANCHI, Verence. Resignificação do alimento em roteiros de turismo rural: uma estratégia de desenvolvimento regional no Vale do Rio Pardo – RS – Brasil. 2019. 192 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2019.

## CAPÍTULO XIV

# DESAFIOS E PERSPECTIVAS DAS REDES DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Autores:

**ADRIANA JÉSSICA QUEVEDO DE MATTOS**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
adrianajessicaquevedodemattos@gmail.com

**MARJORIE BIER KRINSKI CORRÊA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
Bolsista Carrefour.  
marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
ivann@uffs.edu.br

# DESAFIOS E PERSPECTIVAS DAS REDES DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Adriana Jéssica Quevedo de Mattos  
Marjorie Bier Krinski Corrêa  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** Este estudo explora a evolução histórica das redes de proteção à criança e ao adolescente no Brasil, partindo da perspectiva seminal de Philippe Ariès sobre a infância como uma construção social. Analisa-se como as políticas públicas brasileiras, especialmente a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, influenciam a formação de educadores nas licenciaturas. Destaca-se a importância de integrar o domínio comum no currículo das licenciaturas, capacitando futuros professores a serem agentes de proteção dos direitos das crianças. O estudo aborda a necessidade de uma educação crítica e emancipatória, conforme proposto por autores como Paulo Freire e John Dewey, e sua relevância na formação de profissionais comprometidos com a construção de uma sociedade justa. A metodologia qualitativa baseada em referencial bibliográfico permite um diálogo aprofundado entre diferentes autores, proporcionando uma análise crítica das práticas educacionais que visam formar docentes conscientes e ativos na promoção dos direitos das crianças. Conclui-se que a inclusão de disciplinas focadas em políticas públicas e direitos da infância é essencial para a formação de educadores capazes de enfrentar os desafios sociais e atuar eticamente na defesa dos direitos humanos. Este estudo contribui para uma compreensão mais ampla das políticas de proteção infantil no contexto das licenciaturas, reforçando a importância de uma educação que valorize o desenvolvimento integral dos estudantes e a responsabilidade social dos futuros professores.

**Palavras chave:** Políticas Públicas. Licenciaturas. Educação. Infância. Proteção.

## INTRODUÇÃO

Este estudo visa contextualizar a relevância das redes de proteção à criança e ao adolescente no Brasil, examinando a perspectiva histórica de Ariès (1960) sobre a infância e analisando as políticas públicas de proteção infantil. Além disso, avalia-se o impacto dessas políticas na formação de futuros educadores

nas licenciaturas, destacando como essas disciplinas são essenciais para capacitar professores comprometidos com a proteção infantil e a promoção dos direitos humanos. A escolha de uma metodologia qualitativa, fundamentada em um estudo de referencial bibliográfico, é justificada pela necessidade de uma análise profunda e crítica das teorias e práticas envolvidas, permitindo um diálogo enriquecedor entre diferentes autores e correntes de pensamento.

Na obra "História Social da Criança e da Família", Ariès transforma a compreensão da infância ao argumentar que esta é uma construção social que evoluiu significativamente ao longo dos séculos. Ele postula que, na Idade Média, a criança era vista como um adulto em miniatura, sem uma fase específica de desenvolvimento que justificasse cuidados diferenciados. Somente a partir do século XVII, a infância começou a ser reconhecida como uma fase distinta e crucial para o desenvolvimento humano, o que implicou na necessidade de criação de políticas e estruturas específicas para a proteção infantil. Essa mudança de percepção sobre a infância foi um marco fundamental, influenciando diretamente a maneira como as sociedades modernas concebem e tratam as crianças, e, por conseguinte, como a formação de professores deve se adaptar para atender a essas novas demandas.

Para Freire (1970), a educação deve ser um processo de conscientização, onde os indivíduos desenvolvem uma compreensão crítica de sua realidade social e são capacitados para transformá-la. Esta perspectiva é essencial para a formação de professores que não apenas compreendem a importância da proteção infantil, mas que estão ativamente engajados na promoção desses direitos em sua prática educativa. A abordagem freireana complementa as ideias de Ariès ao enfatizar que a proteção infantil não deve se limitar a medidas punitivas ou assistencialistas, mas deve incluir uma educação emancipadora que promova a cidadania ativa desde a infância. Esse enfoque é crucial para a formação de educadores que serão responsáveis por implementar práticas pedagógicas que respeitem e promovam os direitos das crianças em suas salas de aula.

Dewey (1916) também contribuiu para essa discussão ao afirmar que a educação é um processo de vida e não apenas uma preparação para a vida futura. Para Dewey, a escola deve ser um ambiente democrático onde os estudantes, futuros professores, aprendam a viver e a conviver em sociedade, desenvolvendo as habilidades e atitudes necessárias para a participação ativa e responsável na comunidade. A integração de disciplinas que abordam diretamente temas de cidadania, ética e direitos humanos no currículo das licenciaturas é fundamental para a formação de docentes conscientes de seus direitos e deveres, capacitados para atuar na proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

A escolha da metodologia qualitativa com base em referencial bibliográfico e análise documental permite uma perspectiva detalhada dessas teorias, proporcionando uma compreensão mais ampla e detalhada das diferentes perspectivas sobre a proteção infantil e a formação de educadores. Segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa é adequada para estudos que buscam explorar significados, motivações e contextos, permitindo uma análise interpretativa dos dados. Ao utilizar essa metodologia, este estudo pode integrar de forma crítica e reflexiva as contribuições de diferentes autores, estabelecendo um diálogo entre eles e destacando as implicações práticas de suas teorias para a formação docente.

A análise das políticas públicas de proteção infantil no Brasil, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, é crucial para entender os desafios enfrentados pelos futuros professores. A implementação dessas políticas exige uma formação que capacite os educadores a superar obstáculos como a falta de recursos, a capacitação inadequada e as resistências culturais, especialmente em regiões mais vulneráveis.

Nussbaum (2010), por sua vez, argumenta que a educação deve preparar os indivíduos para a vida em uma sociedade democrática e interdependente, capacitando-os a lidar com questões complexas e a tomar decisões informadas. A inclusão de disciplinas que abordam cidadania e direitos humanos nas licenciaturas é essencial para formar professores comprometidos com a proteção infantil e a promoção de uma educação humanista, que valorize o desenvolvimento integral dos estudantes.

Giroux (1988) complementa essa discussão ao afirmar que os professores devem ser vistos como intelectuais transformadores, capazes de promover uma educação crítica e emancipatória. A formação continuada dos docentes é crucial para que eles possam integrar, de forma reflexiva e contextualizada, os princípios de cidadania e direitos humanos em suas práticas pedagógicas. A criação de espaços de diálogo e troca de experiências entre professores, estudantes e demais atores educativos é fundamental para a construção coletiva de saberes e práticas que promovam uma educação mais participativa e inclusiva.

Este estudo busca contribuir para a compreensão das redes de proteção à criança e ao adolescente no Brasil, analisando a perspectiva histórica de Ariès, as políticas públicas de proteção infantil e seu impacto na formação de professores comprometidos com a proteção dos direitos das crianças. A educação, entendida como um processo emancipatório e transformador, tem o potencial de promover uma cultura de respeito e proteção aos direitos das crianças e adolescentes, contribuindo para a construção de um futuro mais humano e solidário.

## **A PERSPECTIVA HISTÓRICA DE PHILIPPE ARIÈS SOBRE A INFÂNCIA E SUA RELEVÂNCIA ATUAL**

A obra de Ariès, particularmente "História Social da Criança e da Família" (1981), é frequentemente considerada um marco na historiografia da infância. Ariès desafiou a visão tradicional de que a infância é uma fase natural e invariável da vida humana, argumentando que a percepção da infância mudou significativamente ao longo do tempo. Seu estudo revelou que, na Idade Média, as crianças eram vistas como pequenos adultos e a noção de infância como um período distinto da vida só emergiu no início da era moderna. Este argumento é fundamental para entender como as sociedades contemporâneas concebem a infância e a importância de políticas de proteção.

Ariès (1981) defende que a construção social da infância é um fenômeno relativamente recente, desenvolvendo-se a partir do século XVI, quando a educação formal começou a se expandir e as crianças passaram a ser vistas como seres vulneráveis e em desenvolvimento, necessitando de proteção e cuidado. Este ponto de vista é corroborado por outros estudiosos, como DeMause (1990), que argumenta que a história da infância é uma progressão constante de melhoria nas atitudes e práticas em relação às crianças. DeMause

(1990) sugere que a violência e o abandono infantil, comuns em períodos anteriores, foram gradualmente substituídos por práticas de cuidado e proteção mais humanizadas, um processo que se intensificou especialmente nos séculos XIX e XX.

Em sua teoria sobre o processo civilizador, Elias (1994) oferece uma perspectiva complementar à de Ariès. Elias argumenta que, à medida que as sociedades se tornavam mais complexas e interdependentes, houve uma necessidade crescente de controlar os impulsos e comportamentos humanos, incluindo aqueles direcionados às crianças. Esta teoria ajuda a explicar como a proteção infantil se tornou uma preocupação central nas sociedades modernas, refletindo uma maior sensibilidade e responsabilidade social em relação à infância.

Entretanto, a perspectiva de Ariès (1981) não está isenta de críticas. Alguns historiadores, como Shahar (1990), questionam a generalização de Ariès sobre a inexistência de uma concepção de infância na Idade Média. Shahar defende que existem evidências de que as crianças eram tratadas de forma distinta dos adultos em várias culturas medievais, e que a infância, embora concebida de maneira diferente, era reconhecida como uma fase única da vida. Este debate ressalta a complexidade da construção social da infância e a necessidade de uma análise contextual e nuançada.

Além disso, a relevância atual do trabalho de Ariès pode ser vista na forma como ele influencia políticas públicas e práticas pedagógicas. A compreensão de que a infância é uma construção social e cultural sublinha a importância de adaptar as políticas de proteção infantil às necessidades específicas de cada contexto histórico e cultural. Isso é evidente nas diretrizes internacionais estabelecidas pela Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, que enfatiza a necessidade de proteger as crianças contra abuso, exploração e negligência, enquanto promove seu desenvolvimento pleno em um ambiente seguro e saudável (UNICEF, 2022).

A pedagogia contemporânea também se beneficia das ideias de Ariès. A abordagem construtivista de Jean Piaget (1976), que vê a criança como um agente ativo em seu próprio desenvolvimento, pode ser vista como uma extensão do reconhecimento da infância como uma fase distinta e valiosa da vida humana. Piaget (1976) enfatiza que o desenvolvimento cognitivo das crianças ocorre em estágios, cada um com características próprias que necessitam de abordagens educacionais específicas. Este enfoque destaca a necessidade de práticas educacionais que respeitem as capacidades e necessidades das crianças em cada fase do seu desenvolvimento.

Vygotsky (1978), outro teórico influente, complementa essa visão ao destacar a importância do contexto social e cultural no desenvolvimento infantil. O autor alega que o aprendizado é um processo socialmente mediado e que a interação com adultos e pares é crucial para o desenvolvimento cognitivo das crianças. Esta perspectiva reforça a importância de criar ambientes educacionais que não só protejam as crianças, mas também promovam interações ricas e significativas.

A análise crítica das políticas de proteção infantil também deve considerar os desafios contemporâneos, como a influência das novas tecnologias e as mudanças nas estruturas familiares. O trabalho Postman (1994), "O Desaparecimento da Infância", por exemplo, argumenta que a mídia eletrônica está erodindo as fronteiras entre a infância e a idade adulta, expondo as crianças a informações e experiências antes restritas aos adultos. Este fenômeno exige uma revisão das políticas de proteção para abordar os riscos e oportunidades

apresentados pelo ambiente digital.

A análise das políticas públicas também revela a importância de compreender o papel da legislação na proteção infantil. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, representa um marco na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, estabelecendo um conjunto abrangente de diretrizes para proteger e promover o bem-estar infantil. A lei reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, assegurando-lhes proteção integral e prioritária (Brasil, 1990).

Carvalho (2003) argumenta que a implementação efetiva das políticas de proteção infantil requer não apenas legislação robusta, mas também uma infraestrutura de apoio que inclua serviços sociais, educacionais e de saúde adequados. Ela destaca que, apesar dos avanços legislativos, muitos desafios persistem na implementação das políticas de proteção, particularmente em regiões mais pobres e remotas. A disparidade no acesso a serviços de qualidade continua a ser um obstáculo significativo para a proteção eficaz das crianças.

Enquanto isso, Hühne (1997) enfatiza a importância da participação comunitária na criação e manutenção de redes de proteção infantil. A autora argumenta que a proteção eficaz das crianças não pode ser alcançada apenas através de intervenções de cima para baixo, mas deve envolver a comunidade local em processos participativos. Isso inclui a capacitação de líderes comunitários e a promoção de uma cultura de cuidado e responsabilidade coletiva.

O impacto das políticas de proteção infantil também pode ser analisado a partir da perspectiva dos resultados educacionais. Estudos mostram que crianças que crescem em ambientes seguros e protegidos têm melhor desempenho acadêmico e são mais propensas a alcançar níveis mais altos de educação. Isso reflete a interconexão entre proteção infantil e desenvolvimento educacional, sugerindo que políticas eficazes de proteção não só previnem danos, mas também promovem o desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças (Pereira & Silva, 2017).

Além disso, a globalização e as mudanças nas dinâmicas familiares modernas apresentam novos desafios para as políticas de proteção infantil. A mobilidade aumentada, a migração e as novas formas de comunicação exigem abordagens adaptativas e inovadoras para garantir a proteção das crianças em contextos variados e em constante mudança. Políticas flexíveis e responsivas são essenciais para abordar esses desafios e garantir que todas as crianças, independentemente de seu contexto, tenham acesso a proteção e cuidado adequados.

Ariès (1981) argumenta que a concepção moderna da infância trouxe consigo a responsabilidade social de proteger e nutrir as crianças, uma tarefa que se torna cada vez mais complexa à medida que as sociedades evoluem. Esta responsabilidade é refletida nas políticas públicas, que devem continuar a adaptar-se às novas realidades e desafios, garantindo que as necessidades das crianças sejam atendidas de maneira holística e inclusiva.

A perspectiva histórica de Ariès sobre a infância proporciona uma base essencial para entender as mudanças nas concepções e práticas em relação às crianças ao longo do tempo. Suas ideias, embora debatidas e complementadas por outros teóricos, continuam a influenciar profundamente as políticas de proteção infantil e

as práticas pedagógicas. A compreensão de que a infância é uma construção social e culturalmente situada é crucial para a criação de políticas e práticas que respeitem e promovam os direitos e o desenvolvimento das crianças, oferecendo uma visão rica e multifacetada da infância, essencial para enfrentar os desafios contemporâneos e garantir um futuro mais seguro e promissor para todas as crianças.

Carvalho (2003) argumenta que a implementação efetiva das políticas de proteção infantil requer não apenas legislação robusta, mas também uma infraestrutura de apoio que inclua serviços sociais, educacionais e de saúde adequados. Ela destaca que, apesar dos avanços legislativos, muitos desafios persistem na implementação das políticas de proteção, particularmente em regiões mais pobres e remotas. A disparidade no acesso a serviços de qualidade continua a ser um obstáculo significativo para a proteção eficaz das crianças.

## **ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO INFANTIL NO BRASIL**

A análise das políticas públicas de proteção infantil no Brasil revela um cenário complexo e multifacetado, caracterizado por avanços significativos e desafios persistentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, representa um marco legal essencial na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no país. Este estatuto é frequentemente citado como uma das legislações mais avançadas do mundo no que diz respeito à proteção infantil, estabelecendo uma série de direitos e garantias fundamentais. De acordo com Carvalho (2003), o ECA não apenas reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, mas também institui um sistema de proteção integral que envolve a participação do Estado, da família e da sociedade civil.

No entanto, a implementação do ECA enfrenta inúmeros desafios. A infraestrutura insuficiente, a falta de recursos humanos qualificados e a disparidade regional são obstáculos significativos que impedem a efetivação plena das políticas de proteção infantil. Carvalho (2003) destaca que, embora o Brasil possua um arcabouço legal robusto, a eficácia das políticas públicas depende crucialmente da capacidade do Estado em operacionalizar estas diretrizes. Isso é corroborado por Nascimento (2012), que argumenta que a descentralização das políticas de proteção, embora teoricamente positiva, muitas vezes resulta em uma falta de coordenação e inconsistências na aplicação das leis.

A análise crítica das políticas públicas de proteção infantil no Brasil também deve considerar a influência das desigualdades sociais e econômicas. Estudos de Barros e Carvalho (2006) mostram que crianças de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica são as mais afetadas pela ineficiência das políticas públicas. As regiões Norte e Nordeste, por exemplo, enfrentam desafios adicionais devido à falta de infraestrutura básica e à escassez de serviços especializados. Essa disparidade regional é um reflexo das desigualdades históricas e estruturais que permeiam a sociedade brasileira, exigindo políticas de proteção infantil que sejam sensíveis às especificidades locais e culturais.

A questão da violência contra crianças e adolescentes é outro aspecto crítico das políticas de proteção infantil no Brasil. Segundo dados do Sistema de Informação

para a Infância e Adolescência (SIPIA), o país registra altos índices de violência física, psicológica e sexual contra menores. Gawryszewski et al. (2008) enfatizam a necessidade de políticas públicas que não apenas reprimam esses atos de violência, mas também promovam a prevenção através de campanhas educativas e do fortalecimento das redes de apoio social. A colaboração entre diferentes setores da sociedade é vista como essencial para a criação de um ambiente seguro e protetor para as crianças.

Além disso, a análise das políticas públicas de proteção infantil deve levar em conta a importância da educação na promoção dos direitos das crianças. O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece diretrizes para a inclusão e a qualidade da educação básica, reconhecendo o papel crucial da educação na proteção infantil. Freire (1996) argumenta que a educação é um instrumento de libertação e empoderamento, essencial para a formação de cidadãos conscientes e ativos. Neste contexto, a integração de temas relacionados aos direitos das crianças e à prevenção da violência no currículo escolar pode contribuir significativamente para a proteção infantil.

A atuação dos Conselhos Tutelares é outro elemento central nas políticas de proteção infantil no Brasil. Criados pelo ECA, os Conselhos Tutelares são responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes em nível local. No entanto, estudos indicam que esses órgãos frequentemente enfrentam dificuldades operacionais devido à falta de recursos e à sobrecarga de trabalho. Segundo Costa (2014), muitos conselheiros tutelares relatam a necessidade de maior capacitação e apoio institucional para desempenhar suas funções de maneira eficaz. Este cenário sugere a necessidade de um investimento contínuo na formação e na infraestrutura dos Conselhos Tutelares.

A participação da sociedade civil também é um fator determinante na eficácia das políticas de proteção infantil. Organizações não governamentais (ONGs) desempenham um papel crucial na complementação das ações do Estado, oferecendo serviços de apoio e advocacia. De acordo com Santos e Silva (2010), as ONGs muitas vezes conseguem preencher lacunas deixadas pelo poder público, especialmente em áreas remotas ou marginalizadas. A parceria entre o Estado e a sociedade civil é, portanto, fundamental para a construção de um sistema de proteção infantil abrangente e eficaz.

A análise das políticas públicas de proteção infantil no Brasil não estaria completa sem considerar o impacto das novas tecnologias e da era digital. A crescente presença das crianças e adolescentes nas redes sociais e na internet apresenta novos desafios para sua proteção. Segundo a pesquisa TIC Kids Online Brasil (2020), a exposição a conteúdos inadequados e o risco de exploração sexual são preocupações emergentes. Assim, é imperativo que as políticas de proteção infantil evoluam para incluir medidas de segurança digital, como a educação para o uso seguro da internet e a criação de mecanismos de monitoramento e denúncia de abusos online.

Em conclusão, a análise das políticas públicas de proteção infantil no Brasil revela um cenário de avanços significativos, mas também de desafios persistentes. A implementação efetiva do ECA, a superação das desigualdades regionais, a prevenção da violência, o papel da educação, a atuação dos Conselhos Tutelares, a participação da sociedade civil e a adaptação às novas tecnologias são aspectos cruciais que demandam atenção contínua. A complexidade e a interconexão desses fatores exigem uma abordagem integrada e colaborativa, que valorize a especificidade do contexto brasileiro e promova a

proteção integral e prioritária das crianças e adolescentes. Através de uma análise crítica e reflexiva, baseada no diálogo entre diferentes autores e perspectivas, é possível avançar na construção de um sistema de proteção infantil mais justo e eficaz.

Além disso, a análise das políticas públicas de proteção infantil deve levar em conta a importância da educação na promoção dos direitos das crianças. O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece diretrizes para a inclusão e a qualidade da educação básica, reconhecendo o papel crucial da educação na proteção infantil. Freire (1996) argumenta que a educação é um instrumento de libertação e empoderamento, essencial para a formação de cidadãos conscientes e ativos. Neste contexto, a integração de temas relacionados aos direitos das crianças e à prevenção da violência no currículo escolar pode contribuir significativamente para a proteção infantil.

## **A INFLUÊNCIA DO DOMÍNIO COMUM NA FORMAÇÃO DE EDUCADORES E PROFISSIONAIS COMPROMETIDOS COM A PROTEÇÃO INFANTIL**

A análise do impacto do domínio comum na formação de cidadãos e profissionais comprometidos com a proteção infantil transcende a mera avaliação curricular, exigindo uma reflexão profunda sobre a interseção entre educação, cidadania e responsabilidade social. No contexto das licenciaturas, o domínio comum se apresenta como uma abordagem educacional que visa superar as limitações das disciplinas tradicionais, promovendo uma formação integral e integrada dos futuros professores. Nesse ambiente educacional, valores éticos, competências cidadãs e o compromisso com a proteção dos direitos humanos, especialmente os direitos das crianças, tornam-se centrais.

A concepção de um currículo voltado para a formação cidadã não é uma ideia recente. Dewey (1916), em sua obra "Democracia e Educação", já afirmava que a educação deveria preparar os indivíduos para a vida em sociedade, promovendo o desenvolvimento de competências críticas e reflexivas. No contexto das licenciaturas, o domínio comum pode ser visto como uma atualização contemporânea dessas ideias, adaptando-as aos desafios e exigências do século XXI. A inclusão de disciplinas que abordam diretamente questões de cidadania, ética e direitos humanos no currículo é essencial para a formação de educadores que não apenas compreendem a importância da proteção infantil, mas que estão ativamente engajados na promoção desses direitos em suas futuras práticas pedagógicas.

A contribuição de Freire (1970) para essa discussão é significativa ao enfatizar a educação como prática da liberdade. Para Freire, a educação deve ser um processo de conscientização, no qual os futuros educadores desenvolvem uma compreensão crítica de sua realidade social e se capacitam para transformá-la. O domínio comum, nesse sentido, é um espaço privilegiado para promover essa conscientização, proporcionando aos estudantes de licenciatura uma formação que vai além do conhecimento técnico, incluindo uma compreensão profunda dos direitos e responsabilidades sociais. A abordagem freireana reforça a necessidade de uma educação que não se limite à transmissão de conhecimentos, mas que promova a formação integral dos futuros professores como agentes de transformação social.

A perspectiva de Nussbaum (2010) sobre a educação para a cidadania global dialoga diretamente com a concepção do domínio comum. Em sua obra "Sem Fins Lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades", Nussbaum argumenta que a educação deve preparar os indivíduos para viver em uma sociedade democrática e interdependente, capacitando-os a lidar com questões complexas e a tomar decisões informadas. A inclusão de disciplinas que abordam temas como ética, direitos humanos e cidadania no domínio comum contribui para a formação de educadores que não apenas compreendem a importância da proteção infantil, mas que também estão preparados para atuar de forma ética e responsável em suas carreiras docentes.

A implementação do domínio comum nas instituições de ensino superior, como exemplificado pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), demonstra o potencial dessa abordagem para a formação de cidadãos e profissionais comprometidos com a proteção infantil. Ao integrar disciplinas que abordam diretamente temas de cidadania e direitos humanos no currículo de licenciatura, a UFFS promove uma formação que valoriza não apenas o conhecimento técnico, mas também o desenvolvimento de competências éticas e cidadãs. Tais competências, no contexto deste artigo, devem ser capazes de ampliar a consciência sobre a importância da proteção infantil a fim de que possam atuar de forma ética e responsável em suas futuras profissões.

No entanto, a eficácia do domínio comum na formação de professores depende de diversos fatores. É crucial que os conteúdos abordados nas disciplinas do domínio comum sejam relevantes e atualizados, refletindo as demandas e desafios contemporâneos que os futuros profissionais enfrentarão em suas práticas. Além disso, a metodologia de ensino adotada deve promover a participação ativa dos estudantes, incentivando o desenvolvimento de competências críticas e reflexivas. Brookfield (1987) aponta que a aprendizagem crítica é essencial para a formação de indivíduos capazes de questionar e transformar a realidade social, e a metodologia de ensino deve refletir essa necessidade.

Outro aspecto essencial é a formação dos professores que atuarão no domínio comum. Para que essa abordagem tenha um impacto significativo na formação dos futuros educadores, é fundamental que os professores estejam preparados para abordar temas complexos e sensíveis, como os direitos humanos e a proteção infantil. A formação continuada dos docentes, bem como a criação de espaços de diálogo e troca de experiências, são fundamentais para garantir a qualidade do ensino no domínio comum. Giroux (1988) argumenta que os professores devem ser vistos como intelectuais transformadores, capazes de promover uma educação crítica e emancipatória, o que é crucial no contexto das licenciaturas.

A análise crítica do impacto do domínio comum na formação dos educadores deve também considerar os desafios e limitações dessa abordagem. Resistências a mudanças curriculares, falta de recursos e o contexto socioeconômico dos estudantes são fatores que podem influenciar negativamente a implementação do domínio comum. Além disso, a avaliação dos resultados dessa abordagem apresenta um desafio constante, exigindo a utilização de métodos de pesquisa que capturem a complexidade e a profundidade das mudanças promovidas pela educação no domínio comum.

Dessa forma, o domínio comum representa uma abordagem educacional inovadora e promissora para a formação de educadores. Ao integrar disciplinas

que abordam diretamente temas de ética, cidadania e direitos humanos, o domínio comum promove uma formação holística e integrada, capacitando os futuros professores a atuarem de forma ética e responsável em suas profissões. No entanto, a eficácia dessa abordagem depende de diversos fatores, incluindo a relevância dos conteúdos abordados, a metodologia de ensino, a formação dos professores e a superação dos desafios contextuais. A análise crítica e reflexiva do impacto do domínio comum é essencial para a contínua melhoria dessa abordagem educacional e para a promoção de uma sociedade mais justa e equitativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo buscou refletir sobre as implicações do domínio comum na formação de cidadãos e profissionais comprometidos com a proteção infantil, especialmente no contexto das licenciaturas, à luz das teorias e contribuições de diversos autores, incluindo a perspectiva histórica de Ariès. A análise realizada ao longo dos tópicos evidenciou a relevância de uma abordagem educacional integrada, que transcende a mera transmissão de conhecimentos técnicos e promove o desenvolvimento de competências éticas e cidadãs nos futuros educadores.

Ariès (1960) argumenta que a concepção de infância é uma construção social que evoluiu ao longo dos séculos. Antes do século XVII, a infância era vista apenas como uma fase transitória e sem valor intrínseco. A partir do século XVIII, a percepção da infância começou a mudar, passando a ser reconhecida como uma fase distinta e importante do desenvolvimento humano. Essa mudança de percepção teve um impacto profundo na forma como as crianças passaram a ser tratadas e protegidas pela sociedade. Ariès destaca que a institucionalização da infância trouxe consigo a necessidade de criação de estruturas e políticas de proteção infantil, que evoluíram ao longo do tempo e se tornaram mais complexas e abrangentes.

A contribuição de Ariès é essencial para compreender as bases históricas das políticas de proteção infantil e como essas se relacionam com a formação educacional, especialmente no contexto das licenciaturas. Freire (1970) argumenta que a educação deve ser um processo de conscientização, no qual os futuros educadores desenvolvem uma compreensão crítica de sua realidade social e se capacitam para transformá-la. Essa perspectiva é crucial para a formação de professores que não apenas compreendem a importância da proteção infantil, mas que estão ativamente engajados na promoção desses direitos em suas práticas pedagógicas. A educação como prática da liberdade, conforme defendida por Freire, ressoa nas concepções de Dewey (1916), que vê a educação como preparação para a vida em sociedade, promovendo o desenvolvimento de competências críticas e reflexivas nos educadores em formação.

A integração de disciplinas do domínio comum que abordam diretamente temas de cidadania, ética e direitos humanos é essencial para a formação de educadores capazes de atuar de forma ética e responsável em suas profissões. Nussbaum (2010) reforça essa ideia ao argumentar que a educação deve preparar os indivíduos para a vida em uma sociedade democrática e interdependente, capacitando-os a lidar com questões complexas e a tomar

decisões informadas. A inclusão dessas disciplinas no currículo das licenciaturas contribui para a formação de futuros professores que estão preparados para atuar de forma ética e responsável, promovendo a proteção infantil e outros direitos humanos fundamentais em suas salas de aula.

O impacto do domínio comum é evidenciado em estudos de caso, como o da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A UFFS, ao integrar disciplinas que abordam diretamente temas de cidadania e direitos humanos em seu currículo de licenciatura, promove uma formação que valoriza não apenas o conhecimento técnico, mas também o desenvolvimento de competências éticas e cidadãs. Brookfield (1987) destaca a importância da aprendizagem crítica para a formação de educadores capazes de questionar e transformar a realidade social, o que é fundamental para a eficácia do domínio comum no contexto das licenciaturas.

Entretanto, é essencial considerar que a implementação efetiva do domínio comum nas licenciaturas enfrenta desafios significativos. A resistência às mudanças curriculares é um dos principais obstáculos. Muitas instituições e profissionais da educação ainda aderem a modelos tradicionais de ensino, que se concentram na transmissão de conhecimento técnico e científico em detrimento do desenvolvimento de competências críticas e cidadãs. A superação dessa resistência requer uma mudança paradigmática na forma como a educação é concebida e praticada, o que envolve um esforço coletivo de todos os atores envolvidos no processo educativo, especialmente no campo das licenciaturas.

A falta de recursos também é um desafio considerável. A implementação de um currículo de licenciatura que inclua disciplinas do domínio comum exige investimentos em formação docente, materiais didáticos e infraestrutura adequada. Em um contexto de restrições orçamentárias, muitas instituições de ensino encontram dificuldades para financiar essas iniciativas. A colaboração entre governo, sociedade civil e iniciativa privada pode ser uma solução viável para superar esse obstáculo, promovendo a alocação de recursos necessários para a implementação e manutenção dessas disciplinas no contexto das licenciaturas.

Outro desafio relevante é o contexto socioeconômico dos estudantes de licenciatura. Estudantes provenientes de famílias de baixa renda muitas vezes enfrentam dificuldades adicionais que podem afetar seu desempenho acadêmico e sua participação ativa nas disciplinas do domínio comum. A implementação de políticas de apoio, como bolsas de estudo, programas de assistência social e suporte psicopedagógico, é fundamental para garantir que todos os futuros educadores tenham igualdade de oportunidades para se beneficiar dessa abordagem educacional.

A formação continuada dos professores é um aspecto crucial para o sucesso do domínio comum nas licenciaturas. Giroux (1988) argumenta que os professores devem ser vistos como intelectuais transformadores, capazes de promover uma educação crítica e emancipatória. A capacitação contínua dos docentes é essencial para que eles possam integrar de forma eficaz os princípios do domínio comum em suas práticas pedagógicas. Isso inclui não apenas a atualização de conhecimentos técnicos e científicos, mas também o desenvolvimento de competências para lidar com questões éticas e sociais complexas.

A criação de espaços de diálogo e troca de experiências entre professores, estudantes de licenciatura e demais atores educativos também é fundamental para a implementação bem-sucedida do domínio comum. Esses espaços

permitem a construção coletiva de saberes e práticas, promovendo uma educação mais participativa e inclusiva. A promoção de fóruns, seminários e grupos de estudo sobre temas relacionados à cidadania, ética e direitos humanos pode ser uma estratégia eficaz para fomentar essa troca de experiências e fortalecer a comunidade educativa no contexto das licenciaturas.

A avaliação dos resultados dessa abordagem nas licenciaturas também é um desafio constante. Métodos de pesquisa que sejam capazes de capturar a complexidade e a profundidade das mudanças promovidas pelo domínio comum são essenciais para a sua contínua melhoria. A análise crítica do impacto do domínio comum deve considerar tanto os aspectos positivos quanto as limitações e desafios dessa abordagem educacional. Estudos longitudinais, que acompanhem os estudantes ao longo de sua trajetória acadêmica e profissional, podem fornecer insights valiosos sobre os efeitos de longo prazo dessa formação.

Dessa forma, o domínio comum representa uma abordagem educacional inovadora e promissora para a formação de educadores comprometidos com a proteção infantil. A análise crítica e reflexiva do impacto do domínio comum, baseada nas contribuições de Ariès (1960), Freire (1970), Dewey (1916), Nussbaum (2010), Brookfield (1987) e Giroux (1988), entre outros, é essencial para a promoção de uma educação nas licenciaturas que valorize a ética, a cidadania e os direitos humanos. A contínua melhoria dessa abordagem educacional requer a superação dos desafios contextuais e a promoção de uma formação que capacite os futuros professores a atuar de forma ética e responsável em suas profissões, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. A educação, entendida como um processo emancipatório, tem o potencial de transformar indivíduos e sociedades, promovendo uma cultura de respeito e proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Portanto, o fortalecimento e a expansão do domínio comum devem ser prioridades na agenda educacional de qualquer instituição de licenciatura comprometida com a formação integral de seus estudantes e com a construção de um futuro mais humano e solidário.

## REFERÊNCIAS

- ARIÈS, Philippe. *História Social da Criança e da Família*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BARROS, Rosângela; CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de. *Políticas de Proteção à Infância no Brasil: Uma História em Construção*. São Paulo: Cortez, 2006.
- 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 10 Jun. 2024.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) Acesso em 10 Jun. 2024.
- BRASIL. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2002. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/planevca-matriz-02-exploracao-sexual> Acesso em 10 Jun. 2024.
- BROOKFIELD, Stephen D. *Developing Critical Thinkers: Challenging Adults to Explore Alternative Ways of Thinking and Acting*. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Infância e políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

COSTA, N. L. *Educação e Cidadania: Desafios para a Formação de Educadores*. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

DEWEY, John. **Democracia e Educação: Introdução à Filosofia da Educação**. São Paulo: Nacional, 1959.

DEWEY, John. **Democracia e Educação: Uma Introdução à Filosofia da Educação**. New York: Macmillan, 1916.

ELIAS, Norbert. **A Civilização dos Pais: Pequena Introdução à Sociologia da Infância**. Lisboa: Gradiva, 1994.

FONSECA, Selma Garrido Pimenta. **Educação e Sociedade: Ética, Política e Educação**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GAWRYSZEWSKI, Vilma Pinheiro *et al.* **Epidemiologia dos Homicídios no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2008.

GIROUX, Henry A. **Teachers as Intellectuals: Toward a Critical Pedagogy of Learning**. Granby: Bergin & Garvey, 1988. Disponível em: <https://archive.org/details/teachersasintell0000giro> Acesso em 19 de Nov. 2023.

HÜHNE, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque Williams. **A construção de políticas públicas para a infância e adolescência**. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 111-120, 1997.

LLOYD deMAUSE. **The History of Childhood**. New York: Psychohistory Press, 1990. Disponível em: <https://archive.org/details/historyofchildho00dema> Acesso em 15 Mar. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec, 2001.

NASCIMENTO, Maria Isabel do. **História e Filosofia da Educação Brasileira**. São Paulo: Cortez, 2012.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

PEREIRA, Fernando José; SILVA, Maria Aparecida. As redes de proteção à criança e ao adolescente no Brasil: avanços e desafios. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 1, p. 123-138, 2017.

SILVA, Luís Fernando S. C. A experiência do domínio comum na UFFS e as fronteiras do currículo universitário. In: **UNIVERSIDADE e suas fronteiras**. Capítulo IV. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em: 26 Jun. 2024.

POSTMAN, Neil. **The Disappearance of Childhood**. New York: Vintage, 1994. Disponível em: <https://archive.org/details/the-disappearance-of-childhood> Acesso em 13 Jun. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa; SILVA, Graça. **O Estado e as Políticas Educacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

SHAHAR, Shulamith. **Infância na Idade Média**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.  
TIC KIDS ONLINE BRASIL 2020. **Pesquisa sobre o Uso da Internet por Crianças e Adolescentes no Brasil**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.cetic.br/> Acesso em 1 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). **Projeto Pedagógico Institucional**. Chapecó: UFFS, 2011. Disponível em [https://www.uffs.edu.br/institucional/a\\_uffs/a\\_instituicao/plano\\_pedagogico\\_institucional](https://www.uffs.edu.br/institucional/a_uffs/a_instituicao/plano_pedagogico_institucional) Acesso em 16 Jun. 2024.

UNICEF. **Relatório Anual 2022**. Nova Iorque: UNICEF, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/annual-report-2022> Acesso em: 27 Jun. 2024.  
VYGOTSKY, Lev Semyonovich. **A Formação Social da Mente**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

WALLON, Henri. **A evolução psicológica da criança**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

## CAPÍTULO XV

# **EDUCAÇÃO INCLUSIVA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NAS ESCOLAS RURAIS**

Autores:

**RAFAÉLA PAVÉGLIO GOMES**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
pavegliorafaela@gmail.com

**MARJORIE BIER KRINSKI CORRÊA**

Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
Bolsista Carrefour  
marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

# EDUCAÇÃO INCLUSIVA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NAS ESCOLAS RURAIS

Rafaéla Pavéglio Gomes  
Marjorie Bier Krinski Corrêa

**Resumo:** Este artigo explora a importância da educação inclusiva e seu papel no desenvolvimento humano, com ênfase na participação comunitária em escolas rurais. Utilizando uma metodologia qualitativa baseada em referencial bibliográfico, o estudo destaca a educação inclusiva como um direito humano fundamental e uma ferramenta essencial para o progresso das sociedades, promovendo tanto o desenvolvimento econômico quanto o fortalecimento das capacidades individuais e comunitárias. O referencial teórico inclui Amartya Sen, que considera a educação como um meio para expandir as liberdades individuais, e Paulo Freire, que defende uma abordagem dialógica e crítica da educação, especialmente relevante para comunidades rurais. A participação comunitária é apresentada como vital para promover uma educação mais equitativa e inclusiva, sugerindo estratégias como a criação de conselhos escolares e projetos de aprendizagem baseados na comunidade. A teoria de Arnstein sobre níveis de participação cidadã e a visão de Bourdieu sobre capital cultural são utilizadas para ilustrar como a colaboração entre escolas e comunidades pode transformar a educação. O artigo também discute a importância da integração tecnológica na educação rural e a colaboração entre escolas rurais e urbanas para reduzir disparidades educacionais. Enfatiza-se a necessidade de uma liderança escolar comprometida e de financiamento adequado para sustentar essas iniciativas. Conclui-se que a participação comunitária nas escolas rurais é essencial para criar um sistema educacional que valorize a diversidade cultural, promova a equidade e prepare todos os alunos para o sucesso, contribuindo para uma sociedade mais justa e democrática.

**Palavras chave:** Campo; Comunidade; Cultura; Equidade; Políticas Educacionais.

## INTRODUÇÃO

A educação inclusiva tem sido amplamente reconhecida como um direito humano fundamental e um pilar essencial para o desenvolvimento de sociedades equitativas e justas. Este artigo se propõe a explorar a relevância da educação inclusiva no contexto das escolas rurais, enfatizando o papel crucial da participação comunitária na promoção de um ambiente educacional que valorize e respeite a diversidade cultural e social. A educação, como argumentam autores como Amartya Sen e Paulo Freire, não é apenas um meio de transmissão de conhecimento, mas também uma ferramenta poderosa para a emancipação individual e coletiva, capaz de expandir as liberdades e oportunidades dos indivíduos e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento humano sustentável.

Sen, em sua abordagem das capacidades, destaca que a educação expande as liberdades humanas, proporcionando aos indivíduos as ferramentas necessárias para participarem plenamente da vida social, política e econômica de suas comunidades. Freire, por outro lado, enfatiza a importância de uma pedagogia crítica e dialógica, especialmente relevante em contextos rurais, onde a educação muitas vezes enfrenta desafios adicionais relacionados a recursos limitados e isolamento geográfico. A perspectiva de Freire sobre a educação como um ato de liberdade e de transformação social oferece uma base teórica robusta para analisar como a participação comunitária pode ser mobilizada para fortalecer a educação inclusiva em áreas rurais.

A metodologia deste estudo é qualitativa e baseada em uma revisão bibliográfica bastante objetiva, incorporando teorias de diversos autores sobre educação inclusiva, capital cultural e participação comunitária. A inclusão educacional é vista como um processo contínuo de remoção de barreiras para a aprendizagem e a participação de todos os alunos, independentemente de suas características individuais ou contextuais. Neste sentido, a participação comunitária emerge como um elemento central, pois promove uma educação mais contextualizada e relevante, que considera as particularidades culturais e sociais das comunidades rurais.

Arnstein oferece uma perspectiva valiosa ao categorizar os diferentes níveis de participação cidadã, que variam desde a manipulação até o controle cidadão pleno. Esta estrutura permite uma análise crítica das formas como a participação comunitária pode ser incentivada e estruturada para alcançar uma inclusão educacional mais profunda e efetiva. Além disso, Bourdieu e sua teoria do capital cultural proporcionam reflexões sobre como as desigualdades educacionais estão enraizadas nas diferenças de capital cultural entre as diferentes comunidades, e como a participação comunitária pode servir como uma ponte para mitigar essas desigualdades.

Neste contexto, o artigo argumenta que a criação de conselhos escolares e a implementação de projetos de aprendizagem baseados na comunidade são estratégias eficazes para promover uma maior participação dos membros da comunidade na vida escolar. Essas iniciativas não apenas melhoram a qualidade da educação oferecida, mas também fortalecem os laços entre a escola e a comunidade, promovendo um senso de pertencimento e responsabilidade compartilhada.

A integração da tecnologia na educação rural é outro aspecto crucial abordado no estudo. A tecnologia pode servir como um facilitador para superar algumas das

barreiras impostas pelo isolamento geográfico e pela falta de recursos, proporcionando aos alunos e professores acesso a uma vasta gama de informações e ferramentas educacionais. No entanto, a implementação bem-sucedida de tecnologias educacionais requer um planejamento cuidadoso e um suporte contínuo, tanto em termos de infraestrutura quanto de capacitação dos educadores.

Este estudo oferece uma análise sobre a interseção entre educação inclusiva, participação comunitária e desenvolvimento humano em contextos rurais. Através de uma abordagem qualitativa e um referencial bibliográfico diversificado, o artigo propõe que a educação inclusiva, aliada a uma participação comunitária efetiva, pode transformar não apenas as escolas, mas também as comunidades, promovendo uma sociedade mais justa, equitativa e democrática.

## **EDUCAÇÃO INCLUSIVA E DESENVOLVIMENTO HUMANO**

A educação inclusiva é amplamente reconhecida como um direito humano fundamental e um pilar essencial para o desenvolvimento humano e o progresso das sociedades. Shultz (2018) argumenta que a educação deve ser acessível a todos, independentemente de suas origens socioeconômicas, culturais ou geográficas. Ele destaca que a educação inclusiva não apenas promove o desenvolvimento econômico, mas também fortalece as capacidades individuais e comunitárias. Neste contexto, é essencial considerar as necessidades culturais e contextuais das comunidades rurais para garantir que todos os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade.

Amartya Sen, em sua obra "Desenvolvimento como Liberdade" (2000), amplia a discussão sobre o papel da educação no desenvolvimento humano. Para Sen, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ele argumenta que a educação é um dos principais meios para expandir essas liberdades, pois capacita os indivíduos a participarem plenamente na vida econômica, social e política de suas comunidades. A educação, segundo Sen, não deve ser vista apenas como um meio para alcançar objetivos econômicos, mas como um fim em si mesma, que melhora a qualidade de vida e a dignidade das pessoas. Waltenberg e Martins descrevem com clareza as ideias do economista e filósofo:

De acordo com as teorias de Sen, a educação pode ser entendida por meio de três óticas: a primeira, como uma forma de liberdade que o indivíduo deseja e à qual dá valor; ele enxerga benefícios em saber ler, saber se comunicar e argumentar melhor ou, ainda, em ser visto com mais seriedade pelos demais. Quando se compreende a educação por essa relação direta com as liberdades das pessoas, ela é um fim em si mesma, e assume sua forma "constitutiva" do desenvolvimento, aspecto inovador e contrastante com teorias de desenvolvimento anteriores. A literatura até então, especialmente a teoria do capital humano, valorizava excessivamente uma segunda ótica, qual seja, o papel que a educação desempenha como meio para aumento de produtividade, contribuindo indiretamente para o processo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o capital humano compõe o processo produtivo tal qual o capital físico. (Waltenberg e Martins, 2021, p. 287)

Sen (2000) também enfatiza que a privação educacional não é apenas um reflexo da pobreza, mas também uma das suas causas mais profundas. Ele sugere que políticas educacionais inclusivas são essenciais para quebrar o ciclo de pobreza e desigualdade, proporcionando às pessoas as ferramentas necessárias para melhorar suas próprias vidas. A abordagem de Sen sobre o desenvolvimento humano complementa a visão de Shultz (2018), sublinhando a necessidade de políticas que sejam sensíveis às diversas realidades culturais e contextuais das comunidades rurais.

Tais teorias se complementam na medida em que ambas destacam a importância da educação inclusiva para o desenvolvimento humano. Enquanto Shultz (2018) foca na educação como um direito fundamental e um meio para o desenvolvimento econômico e comunitário, Sen (2000) amplia essa visão ao incluir a educação como um componente central da liberdade humana. A integração dessas perspectivas oferece uma base sólida para a formulação de políticas educacionais que sejam ao mesmo tempo inclusivas e efetivas.

Para Shultz (2018), a educação inclusiva é uma ferramenta para o desenvolvimento econômico, promovendo a inclusão de indivíduos marginalizados nas esferas produtivas da sociedade. Sen (2000), por sua vez, vê a educação como um meio para aumentar as capacidades e liberdades individuais, permitindo que os indivíduos façam escolhas informadas e participem plenamente da vida comunitária e democrática. Juntas, essas perspectivas ressaltam a importância de criar políticas educacionais que não apenas forneçam acesso à educação, mas também garantam que essa educação seja de alta qualidade e relevante para o contexto cultural e socioeconômico dos alunos.

Adicionando à discussão, as teorias de Freire e Bourdieu também oferecem importantes perspectivas sobre a educação inclusiva e seu papel no desenvolvimento humano. Freire, em "Pedagogia do Oprimido" (1970), argumenta que a educação deve ser um processo de libertação, onde os alunos são ativos participantes na construção do conhecimento. Ele defende uma educação que seja dialógica e crítica, permitindo que os alunos compreendam e transformem suas realidades sociais. A abordagem freireana é particularmente relevante para comunidades rurais, onde as experiências e conhecimentos locais podem ser integrados ao currículo escolar, promovendo uma educação que respeite e valorize a cultura local.

Bourdieu (1979), em sua teoria do capital cultural, destaca como as desigualdades educacionais estão enraizadas nas diferenças de capital cultural entre diferentes grupos sociais. Bourdieu argumenta que o sistema educacional muitas vezes reforça as desigualdades sociais ao valorizar o capital cultural dominante. Para promover uma educação verdadeiramente inclusiva, é necessário reconhecer e valorizar o capital cultural das comunidades rurais, integrando suas práticas e conhecimentos no currículo escolar.

Ao considerar a importância da educação inclusiva e o papel central que desempenha no desenvolvimento humano, é fundamental também explorar a participação comunitária e sua relação com a equidade educacional. A participação ativa das comunidades na formulação e implementação de políticas educacionais pode ser um catalisador para a promoção da equidade e da justiça social. Arnstein (2002) classifica os níveis de participação cidadã desde a manipulação até o controle cidadão. Segundo ele, a participação das comunidades rurais na tomada de decisões educacionais não apenas promove a equidade, mas também fortalece o vínculo entre a escola e a comunidade. Essa

abordagem valoriza a diversidade cultural e garante que as políticas educacionais sejam sensíveis às necessidades locais. No próximo tópico, será aprofundada a análise sobre como a participação comunitária pode promover a equidade educacional, destacando exemplos práticos e teóricos que ilustram a eficácia dessa abordagem.

## **PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E EQUIDADE EDUCACIONAL**

A participação comunitária na educação é um tema de grande relevância para a promoção de um sistema educacional mais equitativo e inclusivo. Envolver ativamente as comunidades locais na criação e implementação de políticas educacionais é essencial para garantir que as vozes e necessidades de todos os grupos sejam consideradas. Diversos teóricos destacam a importância dessa participação, cada um trazendo uma perspectiva única sobre como a colaboração entre escolas e comunidades pode transformar a educação.

Arnstein (2002), apresenta uma estrutura que categoriza os diferentes níveis de participação cidadã, variando da manipulação ao controle cidadão. Este modelo sugere que a verdadeira participação se dá quando as comunidades possuem poder de decisão e controle sobre as políticas que as afetam. Em níveis mais baixos de participação, como manipulação e terapia, as comunidades são passivas e não têm influência real. À medida que se avança na escada de Arnstein, as comunidades adquirem maior poder e influência. A participação plena, segundo ele, é fundamental para garantir que as políticas educacionais sejam equitativas e responsivas às necessidades locais, conforme texto que segue:

Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente. (Arnstein, 2002, p. 01)

Essa ideia é complementada por Freire (1970), já abordado neste texto, cujas ideias defendem a educação como um processo dialógico e emancipatório. Para o autor, a educação deve ser um meio para que as comunidades marginalizadas se conscientizem de suas condições e lutem por mudanças. Ele vê a participação comunitária como essencial para a criação de um currículo que reflita as realidades e necessidades dos alunos. A abordagem freireana enfatiza a importância de integrar as experiências e conhecimentos locais ao currículo escolar, promovendo uma educação que respeite e valorize a cultura local.

A teoria do capital cultural de Bourdieu (1979) oferece uma outra dimensão à discussão sobre participação comunitária e equidade educacional. Segundo o sociólogo, as desigualdades educacionais estão enraizadas nas diferenças de capital cultural entre os diversos grupos sociais. As escolas tendem a refletir e reforçar as normas e valores das classes sociais mais privilegiadas, marginalizando os alunos que não possuem esse capital cultural. A participação comunitária pode ser uma forma de desafiar essa dinâmica, ao integrar o capital cultural das comunidades marginalizadas no currículo escolar, promovendo a equidade e enriquecendo a experiência educacional de todos os alunos.

Putnam (2000), por sua vez, enfatiza a importância do capital social para o sucesso educacional, argumentando que a participação comunitária fortalece o capital social, criando redes de apoio e confiança mútua que beneficiam o sistema educacional. Putnam sugere que as escolas que promovem a participação comunitária tendem a ter melhores resultados educacionais, pois a colaboração entre pais, professores e membros da comunidade cria um ambiente de apoio crucial para o desenvolvimento acadêmico e social dos alunos. Em suas palavras, “o que realmente importa do ponto de vista do capital social e o engajamento cívico não é meramente membro nominal, mas associação ativa e envolvida” (p. 47).

Nesse sentido, Epstein (2011) propõe o modelo de sobreposição de esferas, que destaca a interdependência entre a escola, a família e a comunidade. Segundo Epstein, a colaboração entre essas esferas é fundamental para o sucesso educacional dos alunos. Ela argumenta que quando a escola e a comunidade trabalham juntas, as políticas educacionais se tornam mais inclusivas e equitativas. A participação comunitária, neste modelo, não é apenas benéfica, mas essencial para criar um ambiente educacional que apoie todos os alunos, independentemente de suas origens socioeconômicas.

Percebe-se, pois, que a participação comunitária na educação é uma estratégia poderosa para promover a equidade educacional e fortalecer os vínculos entre a escola e a comunidade. As diferentes perspectivas teóricas oferecem uma base robusta para entender a importância e os benefícios dessa abordagem. Ao envolver ativamente as comunidades no processo educacional, é possível criar um sistema que não apenas atende às necessidades de todos os alunos, mas também valoriza e enriquece a diversidade cultural e social.

Assim, a interseção dessas ideias revela a profundidade e o impacto potencial da participação comunitária na transformação educacional, oferecendo uma visão abrangente de como as políticas educacionais podem ser moldadas para atender de forma equitativa às necessidades de todos os alunos. No próximo tópico, será explorada a importância da participação comunitária e as diversas estratégias de engajamento comunitário que podem ser implementadas para promover uma educação mais inclusiva e justa.

## **IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E ESTRATÉGIAS DE ENGAJAMENTO NAS ESCOLAS RURAIS**

No contexto das escolas rurais, a importância da participação comunitária torna-se ainda mais evidente. Essas instituições frequentemente enfrentam desafios únicos, como recursos limitados, isolamento geográfico e uma maior diversidade cultural e linguística. Engajar as comunidades rurais no processo educacional pode ajudar a superar esses desafios, promovendo uma educação que seja culturalmente relevante e sensível às necessidades locais. Para maximizar os benefícios da participação comunitária, é essencial desenvolver políticas educacionais que facilitem essa participação de maneira significativa e inclusiva. Segundo Arnstein (2002), a participação é uma redistribuição de poder que permite aos cidadãos serem ativamente incluídos no processo de decisão acerca de políticas públicas. A criação de conselhos escolares que incluam representantes de pais, alunos, professores e membros da comunidade local pode atuar como plataformas para a expressão de preocupações, sugestões e ideias, garantindo que as decisões educacionais sejam tomadas de forma

democrática e participativa. Freire (1970) também enfatiza a importância da conscientização crítica e da dialogicidade na educação, onde a participação comunitária é vista como um processo de transformação social.

A capacitação dos membros da comunidade é outro aspecto crucial para promover um engajamento efetivo. Segundo Arnstein (2002), programas de formação em habilidades de liderança, alfabetização política e técnicas de mobilização social podem empoderar os membros da comunidade, proporcionando-lhes as ferramentas necessárias para participar plenamente do processo educacional. Tais programas podem ser organizados em parceria com ONGs, universidades e outras instituições que possuam experiência na área. A formação contínua é fundamental para assegurar que os membros da comunidade estejam sempre atualizados e preparados para enfrentar novos desafios e oportunidades no campo educacional.

Para que a participação comunitária seja verdadeiramente inclusiva, é necessário reconhecer e abordar as barreiras específicas enfrentadas pelas comunidades rurais. A organização de reuniões em horários e locais acessíveis é uma estratégia importante para garantir que todos os membros da comunidade possam participar. Além disso, o uso de tecnologias de comunicação, como videoconferências e plataformas digitais, pode ajudar a superar as barreiras geográficas, permitindo que os membros da comunidade participem mesmo quando não podem estar presentes fisicamente. Epstein (2011) destaca a importância da parceria entre a escola, a família e a comunidade, e como a criação de materiais educacionais que sejam culturalmente relevantes e linguisticamente acessíveis é essencial para garantir que todos os membros da comunidade compreendam e se envolvam nos processos educacionais.

Uma abordagem inovadora para promover a participação comunitária nas escolas rurais é a implementação de projetos de aprendizagem baseados na comunidade. Esses projetos podem envolver alunos, professores e membros da comunidade na identificação e resolução de problemas locais, promovendo uma educação prática e relevante. Por exemplo, projetos de sustentabilidade ambiental, agricultura local e preservação cultural podem ser desenvolvidos em parceria com a comunidade, integrando o currículo escolar às necessidades e interesses locais. Esse tipo de abordagem não apenas enriquece a experiência educacional dos alunos, mas também fortalece os laços entre a escola e a comunidade, promovendo um senso de pertencimento e responsabilidade compartilhada.

Além disso, políticas educacionais que incentivem a colaboração entre escolas rurais e urbanas podem ser benéficas. Programas de intercâmbio e parcerias entre escolas podem facilitar a troca de conhecimentos e recursos, beneficiando ambas as partes. Tais iniciativas podem incluir visitas de alunos e professores, projetos colaborativos e o compartilhamento de melhores práticas. A colaboração entre escolas rurais e urbanas pode ajudar a reduzir as disparidades educacionais, promovendo a equidade e a inclusão. Putnam (2000) argumenta que o capital social, desenvolvido através de redes de cooperação e confiança mútua, é fundamental para o sucesso dessas iniciativas.

A integração da tecnologia na educação rural é outra estratégia que pode ser explorada para promover a participação comunitária. Plataformas digitais e ferramentas de aprendizagem online podem ampliar o acesso a recursos educacionais e oportunidades de desenvolvimento profissional para professores e alunos em áreas rurais. Programas de capacitação em tecnologia para membros

comunidade também podem ser implementados, garantindo que todos tenham as habilidades necessárias para participar plenamente do processo educacional. A tecnologia pode servir como um facilitador para a inclusão, quebrando barreiras geográficas e proporcionando novas formas de engajamento e colaboração. Bourdieu (1979) destaca a importância do capital cultural e como a tecnologia pode atuar como um meio de democratizar o acesso ao conhecimento e à informação.

Para garantir que as iniciativas de participação comunitária se mantenham ativas, é importante que as políticas educacionais incluam mecanismos de monitoramento e avaliação contínua. A coleta de dados e feedback das comunidades pode ajudar a identificar áreas de melhoria e ajustar as estratégias conforme necessário. Ferramentas de avaliação participativa, onde os membros da comunidade estão envolvidos na avaliação dos programas e políticas, podem ser particularmente úteis para garantir que as iniciativas sejam responsivas às necessidades locais e conduzam a resultados positivos.

A importância de uma liderança escolar comprometida com a participação comunitária também não pode ser subestimada. Diretores e coordenadores escolares devem ser capacitados para promover uma cultura de colaboração e participação dentro das escolas. Isso inclui a implementação de práticas de gestão que valorizem a contribuição da comunidade e incentivem a comunicação aberta e transparente. A liderança escolar desempenha um papel crucial na criação de um ambiente onde a participação comunitária é valorizada e incentivada. Freire (1970) enfatiza que a liderança democrática é essencial para criar um ambiente educacional inclusivo e transformador.

Finalmente, é essencial que as políticas educacionais sejam apoiadas por um financiamento adequado e permanente. A alocação de recursos financeiros para programas de engajamento comunitário, formação de lideranças e desenvolvimento de infraestrutura tecnológica é fundamental para o sucesso dessas iniciativas. O investimento em educação rural deve ser visto como uma prioridade, reconhecendo que o desenvolvimento dessas comunidades é essencial para o crescimento e prosperidade de toda a sociedade.

A participação comunitária nas escolas rurais é um componente vital para a promoção de uma educação inclusiva e equitativa. Estratégias eficazes de engajamento comunitário, baseadas em políticas educacionais inclusivas, capacitação contínua, uso de tecnologia e colaboração entre escolas, podem transformar o panorama educacional nas áreas rurais. Ao integrar a participação comunitária de forma significativa e sustentável, é possível criar um sistema educacional que valoriza a diversidade cultural, promove a equidade e prepara todos os alunos para o sucesso. Esta abordagem holística e inclusiva é essencial para construir uma sociedade mais justa e democrática, onde todos os membros têm a oportunidade de contribuir e prosperar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo reafirma a centralidade da educação inclusiva como um pilar fundamental para o desenvolvimento humano sustentável e a construção de sociedades mais justas e equitativas. A análise realizada ao longo do artigo evidencia que a educação, quando verdadeiramente inclusiva, transcende o simples ato de ensinar conteúdos curriculares, tornando-se um processo transformador que capacita indivíduos e comunidades a alcançar seu pleno

potencial. A inclusão educacional, portanto, não é apenas uma meta a ser alcançada, mas um compromisso contínuo que requer a participação ativa de todos os atores envolvidos no processo educativo, especialmente em contextos rurais onde os desafios são frequentemente mais acentuados.

A participação comunitária emerge como um componente vital para a promoção de uma educação inclusiva de qualidade. É destaque neste trabalho que a inclusão não pode ser efetivamente alcançada sem o engajamento ativo e colaborativo das comunidades locais. A criação de conselhos escolares e a implementação de projetos de aprendizagem baseados na comunidade são exemplos concretos de como a participação comunitária pode ser institucionalizada, garantindo que as vozes de todos os membros da comunidade sejam ouvidas e respeitadas. Tais iniciativas promovem uma maior apropriação da educação por parte da comunidade, fortalecendo os laços entre escola e sociedade e criando um ambiente de aprendizagem mais rico e diversificado.

Além disso, a teoria do capital cultural de Bourdieu oferece uma lente crítica para entender as desigualdades educacionais e a forma como a participação comunitária pode servir para mitigar essas disparidades. O capital cultural, que inclui conhecimentos, habilidades e outros recursos culturais, é frequentemente desigualmente distribuído entre diferentes comunidades, resultando em disparidades significativas nos resultados educacionais. Através da participação comunitária, é possível promover uma redistribuição mais equitativa desse capital, proporcionando a todos os alunos, independentemente de seu contexto socioeconômico, as oportunidades necessárias para seu desenvolvimento integral.

O estudo também enfatiza a importância da integração tecnológica na educação rural como uma ferramenta para superar barreiras geográficas e de recursos. A tecnologia tem o potencial de democratizar o acesso ao conhecimento e às ferramentas educacionais, mas sua implementação eficaz requer um planejamento cuidadoso, investimentos adequados em infraestrutura e a capacitação contínua dos educadores. Somente através de um enfoque estratégico e bem-planejado é possível garantir que a tecnologia cumpra seu papel de facilitador da inclusão educacional.

A liderança escolar é outro elemento importantíssimo que merece destaque. Líderes escolares comprometidos com os princípios da inclusão e da participação comunitária são essenciais para a criação de um ambiente escolar que valorize a diversidade e promova a equidade. Esses líderes devem atuar como catalisadores de mudança, inspirando e mobilizando toda a comunidade escolar em direção a uma visão compartilhada de educação inclusiva. Além disso, é fundamental que políticas educacionais robustas e bem-financiadas apoiem essas lideranças, proporcionando os recursos e o suporte necessários para a implementação de práticas inclusivas.

Em última análise, este artigo sugere que a educação inclusiva, quando aliada a uma participação comunitária efetiva, tem o potencial de transformar não apenas as escolas, mas também as comunidades em que estão inseridas. A educação inclusiva promove o desenvolvimento de cidadãos mais críticos, conscientes e engajados, capazes de contribuir de maneira significativa para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Para alcançar esse ideal, é necessário um compromisso coletivo e contínuo de todos os atores envolvidos no processo educativo – desde os formuladores de políticas até os educadores, alunos e membros da comunidade.

As reflexões apresentadas neste artigo apontam para a necessidade de uma abordagem holística e integrada da educação, que considere as especificidades culturais e sociais de cada contexto e promova uma participação ativa e colaborativa de todos os envolvidos. Somente assim será possível construir um sistema educacional verdadeiramente inclusivo e capaz de atender às necessidades de todos os alunos, preparando-os para enfrentar os desafios do futuro com confiança, competência e um forte senso de cidadania.

## REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod\\_resource/content/1/arnstein\\_uma\\_escada\\_da\\_participacao\\_cidada.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5122659/mod_resource/content/1/arnstein_uma_escada_da_participacao_cidada.pdf) Acesso em 25 jun. 2024.

BORDIEU, P. *La distinction: Critique sociale du jugement*. Paris: Les Editions de Minuit, 1979.

EPSTEIN, J. L. *School, Family, and Community Partnerships: Preparing Educators and Improving Schools*. Boulder: Westview Press, 2011. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/508894188/School-Family-and-Community-Partnerships-Preparing-Educators-and-Improving-Schools-PDFDrive> Acesso em 22 jun. 2024.

FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

PERRENOUD, P. **Dez Novas Competências para Ensinar**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

PUTNAM, R. D. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster, 2000. Disponível em:

<https://bafybeia7okjmu2yyksgvggzdhfg342n2tmsau5tqh6wqksuak5ub3hhvxq.ipfs.dweb.link/Bowling%20Alone:%20The%20Collapse%20and%20Revival%20of%20American%20Community%20%28Putnam,%202000%29.pdf> Acesso em 17 mai. 2024.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHULTZ, T. W. **Educação para todos**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

WALTENBERG, F.; MARTINS, F. **O papel da educação no Desenvolvimento como Liberdade: Uma Análise Comparada de Finlândia e Coreia do Sul**. Brasília: Livraria IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1116/568> Acesso em 25 jun. 2024.

## CAPÍTULO XVI

# ATUAÇÃO DO ESTADO NOS EVENTOS CLIMÁTICOS: PORTO ALEGRE NA ENCHENTE DE 2024

Autores:

**RAFAEL RODRIGO WOLFART TREIB**

Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
rafael.treib@uffs.edu.br

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS. ivann@uffs.edu.br

# ATUAÇÃO DO ESTADO NOS EVENTOS CLIMÁTICOS: PORTO ALEGRE NA ENCHENTE DE 2024

Rafael Rodrigo Wolfart Treib  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** Este artigo tem como temática a atuação do Estado nos eventos climáticos e busca analisar as ações do Estado antes, durante e após os eventos climáticos de 2024, delimitado no estudo de caso com foco nos portais de comunicação e na revisão documental de artigos e na legislação que versa sobre o plano de contingência no município de Porto Alegre, com a gestão de risco e de desastres da Defesa Civil, resgatando o papel do Estado e assim compreender os resultados evidenciados de forma catastrófica na capital do estado com a enchente registrada em maio de 2024. A metodologia tem por base a abordagem crítico-dialética nos princípios da historicidade, movimento, interação, totalidade e emancipação. A análise, coleta e a interpretação dos dados se deram a partir da técnica da análise de conteúdo em uma pesquisa qualitativa. Os resultados identificados possibilitam verificar que parte dos prejuízos e óbitos apurados pelo poder público poderia ter seu potencial reduzido a partir da atuação efetiva e integrada dos gestores e instituições, visto que parte das manutenções e ações ambientais, bem como os recursos das instituições públicas, foram contingenciados ou remanejados. Entre todo o caos a atuação das instituições voluntárias e públicas vinculadas a segurança que atenderam a população após o desastre demonstraram que se faz necessária a interlocução de diversos atores no intuito de reduzir a reincidência destes eventos.

**Palavras chave:** Enchentes. Porto Alegre. Plano de Contingência. Defesa Civil.

## INTRODUÇÃO

No século XXI, e com maior ocorrência nos últimos anos, os eventos climáticos relacionados ao El Niño e La Niña contribuíram para que ocorressem diversas catástrofes em todos os continentes, especialmente os incêndios florestais e as enchentes em grandes extensões territoriais, sendo informado pelas redes de comunicação e sociais. Os prejuízos na economia, agricultura e comércio com a ocorrência de eventos associados a ação da natureza resultaram em valores bilionários e com alcance para milhões de pessoas.

Neste período, a ciência possibilitou à sociedade humana a criação de ferramentas, sistemas e ações para prevenção, alerta, controle e monitoramento dos eventos citados anteriormente, possibilitando a muitos países informar com antecedência a população e as autoridades a fim de evitar que os prejuízos sejam ampliados e/ou que as populações sejam atingidas diretamente, reduzindo drasticamente, sobretudo os óbitos.

Se historicamente a ação da natureza dizimou populações, como em Pompéia, pelos vulcões, como nos EUA, pelos furacões, ou na Ásia, com os terremotos, atualmente os óbitos são reduzidos, mantendo os prejuízos. Em diversos países, essa realidade é distante ou ignorada, seja por ação do Estado ou indisponibilidade de recursos. Nesse contexto, no Brasil não há a eficiência verificada em outros países, seja no setor ambiental, agrário, hidrológico ou territorial, mesmo existindo legislações que respaldem e forneçam suporte nessas situações. Para exemplificar, o código ambiental versa sobre a preservação e uso de áreas de margens de rios, mas não está implantado de fato, tendo em vista a ocupação irregular de residências, plantações e desmatamento como amplamente divulgado nos portais de comunicação.

No Brasil, a questão continental de seu território, relevo, biomas, hidrografia e litoral entre outros aspectos, estão entre as problemáticas que ampliam as catástrofes climáticas. No entanto, a atuação do Estado é inexistente ou simplória em diversas áreas. Como exemplo desse aspecto destaca-se o caso das florestas nativas, em que as Brigadas de Incêndios florestais que são reduzidas e em grande maioria civil; as corporações de Defesa Civil são vinculadas as prefeituras, ou seja, não há gestão de longo prazo, e as corporações de segurança que atuam no combate a incêndio e resposta a demandas locais são civis e voluntárias em sua maioria, sendo o Estado uma força auxiliar nessas questões quando comparamos o contingente em cidades de pequeno porte.

Bourdieu (1979), em sua teoria do capital cultural, destaca como as desigualdades educacionais estão enraizadas nas diferenças de capital cultural entre diferentes grupos sociais. Bourdieu argumenta que o sistema educacional muitas vezes reforça as desigualdades sociais ao valorizar o capital cultural dominante. Para promover uma educação verdadeiramente inclusiva, é necessário reconhecer e valorizar o capital cultural das comunidades rurais, integrando suas práticas e conhecimentos no currículo escolar.

Nesse contexto, no Brasil, no século XXI, o capitalismo potencializou a redução do Estado com privatizações e a ampliação da iniciativa privada, com o suporte do neoliberalismo nas bases políticas das gestões governamentais, deixando as demandas da sociedade civil no limbo e impedindo a gestão efetiva dos eventos climáticos, financiando minimamente ações nessas demandas, como evidenciado no estado do Rio Grande do Sul e, mais precisamente, na sua capital, que é o lócus do estudo nos últimos anos. Em relação a atuação do Estado, a CF/88 se situa enquanto documento de suporte, amparando o Plano de Contingência municipal como base bibliográfica e documental analisados. A pesquisa qualitativa estrutura o estudo de caso de Porto Alegre. A abordagem crítico-dialética contempla o método utilizado para relacionar o as temáticas do neoliberalismo, CF/88 e a gestão de catástrofes de Porto Alegre, através do Plano de Contingência local como categoria de análise, a partir das ações divulgadas pela mídia para verificação da gestão local e compreensão dos resultados divulgados pela Defesa Civil após o evento.

O método proposto é justificado por pesquisas orientadas pela abordagem crítico-dialética, que privilegiam estudos sobre processos históricos. Essa abordagem percebe a realidade como um movimento constante, impulsionado por contradições internas, interesses em disputa e pelas relações entre os diferentes atores sociais e a natureza. Além disso, compreende os cenários a partir da interação recíproca e mediada entre os fenômenos na totalidade, considerando a realidade, o ser humano, a natureza e o conhecimento como uma totalidade. Guiadas pelo interesse humano crítico-emancipador, essas pesquisas buscam desenvolver "a crítica e alimentar a práxis que transforma a realidade e liberta o sujeito das diferentes formas de instrumentalização, dominação e enganação" (Arenhart; Hahn; Arenhart; Rotta, 2021, p. 98-101).

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental nos arquivos digitais do município de Porto Alegre, em sistemas institucionais das diversas esferas governamentais, e em portais de periódicos que abrangem o período estudado. O enfoque da pesquisa é predominantemente qualitativo, pois a resolução do problema está fundamentada na análise das informações obtidas a partir da pesquisa documental e bibliográfica (Gil, 2019). Após a coleta, os dados foram organizados, sistematizados e analisados com o auxílio da técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), utilizando a construção de categorias de análise temporais anteriores, durante e após os eventos, devido à necessidade de relacionar diferentes documentos e realizar inferências.

Este artigo se estrutura da seguinte forma: no primeiro capítulo descreve-se o objetivo, o problema, a justificativa e os procedimentos metodológicos. Em seguida destaca-se a argumentação sobre o neoliberalismo, a CF/88 e relações na atuação do estado e gestão de demandas coletivas com o foco em eventos climáticos, vinculado à gestão de riscos realizada pelo estado, no nível municipal e estadual na cidade de Porto Alegre e publicizado pela mídia entre os anos de 2021 a 2024, com o Plano de Contingência municipal vigente sendo o suporte documental para a análise da ação local em eventos climáticos. Por último, as considerações finais sobre o estudo, apontando alguns resultados e contribuições para futuras pesquisas.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Para a compreensão das enchentes e seus efeitos, é necessário descrever o lócus de estudo. A cidade de Porto Alegre está situada às margens do Lago Guaíba, sendo rodeada por diversos rios de grande extensão e volume hídrico, e possui uma população superior a um milhão e trezentos mil habitantes, conforme o censo do IBGE (2022). Em relação às questões de Defesa Civil, existem 119 áreas de risco alto e muito alto, mapeadas pelo Serviço Geológico do Brasil nos anos de 2013 e 2017 (Bellettini; Lamberty, 2021).

Para auxiliar o estudo, destaca-se a influência do neoliberalismo e das privatizações em temas ambientais na capital, seguida pela análise da Constituição Federal de 1988 e da inserção do Plano de Contingência municipal. Em seguida, são descritas as ações locais anteriores, os registros de chuvas e os alertas da Defesa Civil, assim como as ações posteriores à enchente de 2024.

## **O NEOLIBERALISMO E AS PRIVATIZAÇÕES EM PORTO ALEGRE**

O neoliberalismo é uma temática de estudo em diversas áreas da ciência, sendo visto como uma alternativa e possível atualização ao liberalismo, que não conseguiu promover o "progresso" desejado, culminando na crise econômica de 1929 e na subsequente intervenção do Estado, demonstrando a ineficácia do liberalismo clássico. Este novo modelo, o neoliberalismo, surgiu como uma teoria econômica na década de 1940, fundamentada na liberdade econômica, no livre mercado e na proteção da propriedade privada. No entanto, foi amplamente negligenciado até o fim da Segunda Guerra Mundial, sendo retomado nos planos de governo após a Guerra Fria. Sua implementação e ações foram efetivadas em diversos países, especialmente sob governos conservadores e ditatoriais, assegurando sua hegemonia no final do século XX e início do século XXI.

No Brasil, o neoliberalismo foi introduzido durante a ditadura militar e mantido na redemocratização, servindo aos interesses da elite social e econômica. Esse modelo de gestão, focado na redução do papel do Estado, ampliou as desigualdades sociais (Oliveira, 2023). O atual contexto capitalista se estabelece em meio a adversidades climáticas, especialmente quando analisamos o Brasil e suas federações estaduais e municipais, evidenciado com maior clareza nas capitais e centros urbanos, devido às suas dimensões territoriais e populacionais.

Lowande (2023) contextualiza essa relação e descreve como o neoliberalismo contribuiu para a descrença nos métodos científicos e para a redução do Estado, dificultando e até mesmo extinguindo algumas estruturas governamentais de suporte aos eventos climáticos. O negacionismo científico no aspecto climático se intensificou com o neoliberalismo no final do século XX e se aprofundou no século XXI, conforme destacam Noskoski e Gysi (2024). Isso é evidente ao comparar a atuação das gestões em Porto Alegre e os desastres climáticos, onde o foco das administrações está na otimização de espaços, ampliação da arrecadação, consumo e ocupação territorial, com uma redução drástica nos investimentos em prevenção e garantia da segurança da população ribeirinha, refletido nos constantes desastres ocorridos nos últimos anos sem ações governamentais efetivas.

O apoio de algumas classes sociais se manifesta por meio de interesses financeiros com um viés antidemocrático. O senso comum resgata discussões importantes da ciência, sendo utilizado para sustentar pautas de governo que deslegitimam o método científico. A eleição de governos conservadores acelerou as demandas e agendas neoliberais em Porto Alegre e no estado do Rio Grande do Sul, resultando em diversas privatizações em áreas fundamentais de segurança, como na fiscalização e gestão de eventos climáticos.

Essa aceleração levou à irrelevância ou ao desprezo das projeções feitas pela meteorologia e pelas instituições de pesquisa ambiental, que recomendaram aos gestores inúmeras propostas de prevenção a desastres. Entre essas recomendações estavam a urgência do reflorestamento das matas ciliares nativas e a eliminação da extração irregular de areia dos rios. Além disso, essa tendência aumentou o questionamento e a negação do aquecimento global e seus impactos em regiões com grandes rios ou áreas litorâneas (Lowande, 2023).

## **A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PLANO DE CONTINGÊNCIA**

Os governantes e a sociedade têm na Constituição Federal de 1988 (CF/88) o

suporte legal para atuar em questões relacionadas a eventos climáticos. Instituições de segurança e suporte, como a Defesa Civil, desempenham um papel fundamental no enfrentamento e na prevenção desses desastres. No entanto, cabe aos gestores assegurar recursos e requisitar estudos que ofereçam suporte adequado. Um dos principais documentos nesse contexto é o Plano de Contingência, idealizado ao longo dos anos por instituições de segurança e pesquisadores de diversas áreas, estruturado pela União, que destinou e requisitou sua elaboração em todo o território nacional.

Apesar de sua importância para a prevenção e suporte em situações críticas, o Plano de Contingência, juntamente com a Defesa Civil, surgiu apenas na década de 1940, na Inglaterra. No Brasil, a Defesa Civil foi criada em 1946, mas extinta anos depois, retornando na década de 1960. A atuação na prevenção foi efetivada em 1988 e ampliada na década de 1990, após a ONU criar um projeto global de prevenção de desastres. Esse projeto se concretizou em 2009, com o estabelecimento de um sistema nacional de suporte, que padronizou a ação no país e criou protocolos e documentos de suporte (Defesa Civil, 2024).

O Governo Federal descreve o Plano de Contingência como um "documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinados tipos de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades" (Brasil, 2017, p. 15). No quadro abaixo, destacam-se as categorias do Plano de Contingência: gestão de risco e de desastres, nas quais se inserem as ações de responsabilidade em eventos climáticos e outros.

Complementando o Plano de Contingência, a Defesa Civil e os governos têm à disposição diversos documentos de suporte para a gestão de riscos e desastres nos três níveis governamentais, além de diversas instituições que fornecem dados sobre chuvas, deslocamento de massa, terremotos, entre outros.

**Quadro 01:** Sistema de proteção da Defesa Civil de Porto Alegre



Fonte: Porto Alegre (2022, p.15).

No entanto, a utilização dos dados e das instituições é incipiente ou ignorada pelas gestões. Abaixo, no quadro com os parâmetros descritos no Plano de Contingência do município de Porto Alegre, pode-se analisar as áreas que foram demandadas ações e aonde não ocorreram.

## Quadro 02: Parâmetros e indicadores da Defesa Civil em Porto Alegre

INDICADORES		PARAMETROS			
		NORMALIDADE OBSERVAÇÃO	ATENÇÃO AVISO	PERIGO ALERTA	CRITICO AÇÃO EMERGENCIAL
TEMPERATURA	BAIXA	> 10°C	< 10°C e > 5°C	< 0°C	0°C
	ALTA	< 32°C	> 32°C e < 35°C	> 35°C	45°C
CHUVA	EM SOLO SECO	< 40 mm	> 40 mm e < 50 mm	> 50 mm	70 mm
	EM SOLO ENCHARCADO	< 30 mm	< 30 mm e < 40 mm	> 40 mm	60 mm
VENTO	RAJADAS – VELOCIDADE	< 50 KM/H	> 50 KM/H	> 50 KM/H	70 KM/H
NÍVEL DO GUAIBA	ILHA DA PINTADA – ESTALEIRO	< 1,30 m	> 1,30 m e < 1,80 m	> 1,80 m	2,10 m
	BAIRRO CENTRO – CAIS DA MAUA	< 2,00 m	> 2,00 m e < 2,50 m	> 2,50 m	3,00 m
SITUAÇÃO		Todos os indicadores na situação de “NORMALIDADE”	Ao menos 01 (um) indicados na situação de “ATENÇÃO”	Ao menos 01 (um) indicados na situação de “PERIGO”	Ao menos 01 (um) indicados na situação “CRITICO”
ORGAO RESP.		Defesa Civil Municipal	Defesa Civil Municipal	Defesa Civil Municipal	Defesa Civil Municipal
ENVOLVIDOS		Defesa Civil Municipal;	Defesa Civil Municipal e COPAE;	Defesa Civil Municipal, COPAE e população geral;	Defesa Civil Municipal, COPAE e população geral;
PROVIDENCIAS		Monitoramento e divulgação do prognóstico semanal com informações hidrometeorológicas.	1) Publicação de “AVISO” (comunicação interna – COPAE)	1) Publicação de ALERTA – Comunicação interna (COPAE); Comunicação externa (população geral); 2) Atendimento emergencial à população atingida.	1) Instalação do Gabinete de Gestão de Crise; 2) Atendimento emergencial à população atingida.

Fonte: Adaptado pelo autor (Porto Alegre, 2022).

A Defesa Civil está presente, direta ou indiretamente, em todo o território nacional. As demandas são complexas e exigem ações em diferentes frentes, áreas e territórios, muitas vezes resultando em efeitos a médio ou longo prazo, dado que o território nacional possui dimensões continentais. Um exemplo é a questão das matas ciliares, muitas das quais estão localizadas em áreas de difícil acesso, tornando a fiscalização imediata quase utópica. Isso é especialmente relevante em casos como incêndios florestais, que na maioria das vezes são iniciados de forma criminosa, assim como o desmatamento, que, em muitos casos, é amparado legalmente pelos gestores com o propósito de aumentar a arrecadação ou reduzir a responsabilidade direta do Estado. Essas ações podem ter impactos significativos em situações de desastres e influenciam diretamente a agricultura e a atividade econômica em geral (Modernel, 2024).

Nos últimos anos, a atuação das instituições tem sido fundamental para informar a sociedade e prevenir em casos de grandes volumes de chuva. No entanto, as gestões não atuaram de forma integrada em questões ambientais, em investimentos para a prevenção de enchentes, ou na manutenção de equipamentos de contenção. Além disso, o orçamento destinado à Defesa Civil nos últimos anos tem sido contingenciado e permanece distante do necessário, assim como o número de pessoal vinculado de forma efetiva. A contratação emergencial de agentes dificulta a manutenção das demandas de gestão de risco e desastres (Defesa Civil, 2024).

## AS AÇÕES LOCAIS ANTERIORES À ENCHENTE DE 2024

A cidade de Porto Alegre está situada em uma área geográfica de atenção devido à sua proximidade com o litoral, à presença de vários rios de grande porte e à localização ao redor do Lago Guaíba. O histórico de ocupação da região remonta ao século XVIII, contudo, os eventos climatológicos se tornaram mais frequentes após 1941 e têm sido recorrentes na década de 2020.

Os gestores realizaram diversas ações relacionadas ao território, que tiveram relevância para os desastres, especialmente no ano de 2024. Algumas dessas ações foram arquivadas, outras estão em estudo ou foram aprovadas, mas ainda não foram efetivadas. Essas ações serão descritas de forma sucinta com o intuito de auxiliar na compreensão da conjuntura atual. Entre as principais, destacam-se: a Mina do Guaíba; a revitalização do Cais Mauá; as estações de bombeamento do DMAE; e o projeto ambiental do legislativo estadual. Observa-se que algumas dessas ações são locais, enquanto outras são estaduais, mas todas impactam a capital com a efetivação do projeto (Lopes, 2023).

O projeto de mineração de carvão para o polo petroquímico, além da extração de areia e cascalho para a construção civil, denominado "Mina do Guaíba", circula como proposta desde 2014. Em 2019, foi arquivado pelos órgãos fiscalizadores devido a irregularidades documentais e problemáticas que acarretariam danos ambientais a longo prazo. Essas preocupações se devem ao fato de que o projeto estaria próximo a territórios indígenas, poderia causar assoreamento do leito dos rios e possivelmente ocasionaria poluição pelo descarte de resíduos. Além disso, o projeto está localizado perto de mananciais importantes para a captação de água para consumo humano e de estuários de pesca artesanal e comercial. Destaca-se ainda que a proposta era vista como promissora para o desenvolvimento do estado, recebendo apoio direto dos gestores e sendo aguardada por diversos setores com interesse econômico no empreendimento, pela geração de empregos e recursos financeiros (Tomaz; Flôres, 2023). Abaixo, encontra-se uma imagem da localização da Mina do Guaíba com os pontos sensíveis resultantes dessa proposta.

**Imagem 01:** Projeto Mina Guaíba, localização e abrangência territorial



Fonte: IHU - UNISINOS (2020).

Após diversas conferências e debates, o projeto da Mina do Guaíba foi esquecido. No entanto, a FEPAM-RS recebeu inúmeras propostas envolvendo o uso de recursos naturais em áreas de atenção. Atualmente, um projeto relacionado à extração de areia do Lago Guaíba está em análise e possui suporte para ser aprovado e implementado. Esse interesse foi impulsionado pelo assoreamento e pela redução do leito do Lago, demonstrando que o interesse econômico continua constante no uso dos recursos naturais (Fepam-RS, 2024).

O segundo projeto trata da revitalização do centro de Porto Alegre, uma proposta antiga, presente nas demandas governamentais desde a década de 1990. Contudo, esteve envolvido em diversos bloqueios judiciais e abandonos por parte das empresas contratadas para realizar o empreendimento. Finalmente, em 2021, três décadas após os primeiros movimentos, o projeto começou a sair do papel, embora de forma parcelada, com apenas parte da proposta concluída (Lagoas, 2023).

O governador em exercício apresentou à população uma projeção das áreas revitalizadas em Porto Alegre, às margens do Lago Guaíba, gerando expectativas, sobretudo para o desenvolvimento local. No entanto, os eventos climáticos suspenderam a continuidade do projeto em uma área estratégica, que, se concluída, poderia ter agravado a enchente, especialmente considerando a modificação planejada para o muro de contenção, que incluía a instalação de um muro móvel para tornar o acesso ao cais do porto efetivo e funcional (Rio Grande do Sul, 2021).

O terceiro projeto diz respeito às ferramentas de controle de águas pluviais, institucionalizadas há muitas décadas. O município de Porto Alegre possui um aparato, administrado pelo DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgoto), capaz de atender às demandas, através de diversas estações de bombeamento que remanejam águas da chuva ou fluviais para locais específicos, como o Lago Guaíba. Contudo, os gestores, sobretudo nas últimas décadas, reduziram os investimentos em equipamentos e manutenção, comprometendo a capacidade de atuação do departamento.

Nos eventos de 2023 e 2024, ficou evidente, conforme noticiado na mídia e em documentos diversos, a falta de manutenção e de investimento em equipamentos para assegurar a captação das águas da chuva, o que resultou em alagamentos e prejuízos significativos no município (Brasil de Fato, 2024a). Esses fatos culminaram em um processo judicial, no qual foi requisitado que a prefeitura de Porto Alegre apresente documentação comprobatória das ações preventivas locais (Brasil de Fato, 2024b).

Após diversas conferências e debates, o projeto da Mina do Guaíba foi esquecido. No entanto, a FEPAM-RS recebeu inúmeras propostas envolvendo o uso de recursos naturais em áreas de atenção. Atualmente, um projeto relacionado à extração de areia do Lago Guaíba está em análise e possui suporte para ser aprovado e implementado. Esse interesse foi impulsionado pelo assoreamento e pela redução do leito do Lago, demonstrando que o interesse econômico continua constante no uso dos recursos naturais (Fepam-RS, 2024).

Conforme verificado no portal do município, há informações sobre a problemática das bombas inativas há muitos anos. Em 2023, a LDÓ registrou que o município destinou aproximadamente R\$ 360 milhões para demandas do DMAE. No entanto, o portal não permite identificar se esses recursos foram de fato utilizados (Porto Alegre, 2024).

O último aspecto pertence ao poder legislativo estadual, que, nos últimos anos, tem participado ativamente das demandas ambientais, aprovando projetos que impactam diretamente a preservação ambiental, assim como incentivam a ocupação dessas áreas para agricultura e urbanização. Esses projetos afetaram áreas impactadas pelas enchentes, ampliando seus efeitos, o que gerou protestos de diversas instituições, como a Embrapa, que manifestou publicamente seu repúdio à aprovação, em 20 de março de 2024, do PL nº 364/2019 pela CCJ da Câmara dos Deputados, que pretende alterar a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651, de 25/05/2012) (Brasil de Fato, 2024c).

Nesse contexto, a atuação da classe política nas demandas que envolvem eventos climáticos, como as enchentes, revela que o descaso não é mero detalhe. Ao analisar as propostas de gestão nas eleições municipais e estaduais, percebe-se que as pautas ambientais são meramente indicativas ou irrelevantes (Icleconomia, 2024).

Complementarmente aos projetos realizados e cancelados, ocorreram ações de análise de resposta aos eventos climáticos pelo poder público municipal. Um exemplo é o relatório sobre a enchente de 2021 no Bairro Passo das Pedras, uma região com vulnerabilidade social e déficit de atendimento estatal, especialmente em saneamento básico e pavimentação. O alagamento ocorreu após uma precipitação acima de 50 mm no dia 6 de dezembro de 2021, causando prejuízos à comunidade e instigando o debate sobre medidas de prevenção. Esse episódio demonstrou a ausência de um Plano de Contingência efetivo em vigor, uma vez que ele foi apresentado apenas durante o debate (Belletini; Lamberty, 2021). Apesar de vários municípios terem atualizado seus relatórios, conforme verificado no site do CPRM, isso não ocorreu em Porto Alegre.

## **OS REGISTROS DE CHUVAS E ALERTAS DA DEFESA CIVIL**

Os territórios próximos ao litoral têm, naturalmente, um volume maior de chuvas ou de precipitação. Aliado a isso, nos últimos anos, o fenômeno do El Niño ampliou esses volumes em todos os continentes. Esses excessos dos fenômenos ocorrem há muito tempo, não sendo algo recente. Os países tiveram diferentes respostas nesse aspecto: alguns investiram em sistemas para evitar ou prevenir as enchentes, outros mudaram a localização das cidades ou de novas ocupações, e outros acompanham a ação da natureza e reconstróem os prejuízos, conforme as possibilidades e necessidades (Lopes, 2023).

Os registros das precipitações são feitos de forma regular desde o século XX. Alguns municípios realizam medições manuais, enquanto outros contam com suporte e medições mais seguras, geridas por sistemas. No estado do Rio Grande do Sul e nas grandes cidades, diversas instituições atuam e fornecem dados sobre as chuvas ocorridas, sobretudo para demandas na agricultura, e que, com o tempo, foram sendo utilizados pelos demais setores, criando um banco de dados e estabelecendo parâmetros de suporte dos eventos. Em 2024, os volumes de chuvas foram recorrentes, com grandes volumes em curtos períodos de tempo. Entre os anos de 2023 e 2024, registraram-se três das quatro maiores cheias da história recente de Porto Alegre (Henkes; Henkes, 2024).

A Defesa Civil relata que, no mês em que foi registrada a maior enchente em Porto Alegre, a precipitação de chuvas chegou a 34% da média registrada para os doze meses, algo em torno de 500 mm. Para comparação, o histórico recorde registrado anualmente na década passada chegou ao triplo (1490 mm) do ocorrido, em pouco mais de uma semana, com o agravante de ter abrangido metade do território estadual e incidido em todos os rios que deságuam no Lago Guaíba e na Lagoa dos Patos (Defesa Civil RS, 2024).

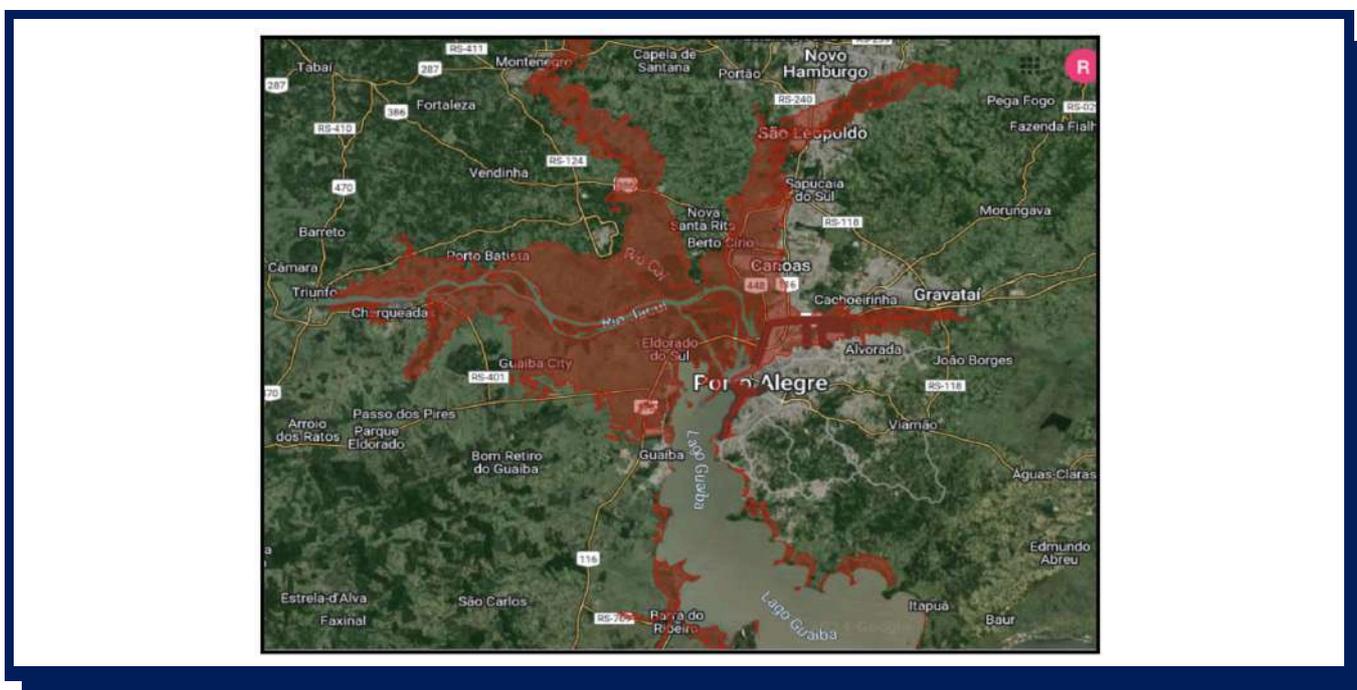
A chuva que ocorreu em 1941 estava, até então, somente no imaginário da população e nos arquivos dos gestores municipais. A reincidência ou até mesmo a superação era algo impensável, pois naquele ano o nível do então Rio Guaíba era de 4,75 metros, atingindo um contingente de quase 70 mil pessoas em uma

população de 272 mil habitantes. Em 2024, o rio, agora renomeado de Lago Guaíba, atingiu 5,53 metros, afetando mais de 500 mil pessoas diretamente em uma população de 2 milhões de habitantes na região metropolitana e mais de 150 mil pessoas dentre os 1,5 milhão de habitantes de Porto Alegre (Henkes; Henkes, 2024).

Sobre o conjunto de fatores que geraram o grande volume de chuvas e, conseqüentemente, as enchentes, a Defesa Civil, a partir dos dados informados pelo INMET, argumenta que houve a ocorrência simultânea de aspectos que a potencializaram, tais como a chegada de uma frente fria contendo uma grande massa de umidade ao estado e uma onda de calor nas regiões Sudeste e Centro-Oeste que impediram o fluxo normal da frente fria, abastecida pelo fluxo de umidade dos rios voadores da região amazônica, em um período em que o fenômeno El Niño está em evidência no mundo inteiro (Defesa Civil RS, 2024).

As enchentes demonstraram, na prática, o que a ciência aponta na teoria: toda ação resulta em uma reação. A gestão governamental de Porto Alegre, nas últimas décadas, manteve as políticas públicas, especialmente as relacionadas ao meio ambiente, sem a atenção necessária e, em alguns casos, inexistentes, como destacaram os documentos construídos e a atuação das instituições municipais em relação ao Lago Guaíba, as manutenções e ampliações das bombas de vazão em regiões baixas, a preservação e desassoreamento do leito dos grandes rios, e a preservação das encostas e margens dos rios, entre outros (Modernel, 2024). Abaixo pode-se visualizar a dimensão da enchente em 2024 na região metropolitana de Porto Alegre.

## Imagem 02: A enchente na região metropolitana de Porto Alegre



Fonte: UFRGS (Google Maps, 2023).

Dessa forma, fica visível a dimensão da enchente, destacado em vermelho o efeito do aumento do nível do Guaíba, nas diversas cidades próximas a capital do estado, evidenciando também que a solução não deve contemplar a capital, mas integrar muitas cidades e instituições.

## AS AÇÕES LOCAIS POSTERIORES À ENCHENTE DE 2024

Após analisar as ações realizadas antes e durante a enchente ocorrida em 2024, torna-se inevitável compreender como os gestores atuaram assim que os eventos climáticos foram consolidados pela Defesa Civil e foram feitas as publicações oficiais de auxílio à população e suporte aos municípios. Nesse contexto, ocorre a atuação direta das federações (Município, Estado e União) e demais instituições vinculadas diretamente ao poder público (Defesa Civil, Bombeiros Militares e Voluntários, Polícias Militar, Civil e Federal) e outras privadas (Rotary, Lions, Escoteiros, entre outros).

Dessa forma, os gestores públicos detêm a prerrogativa de criar decretos com a necessidade imediata de oferecer ferramentas para a gestão de desastres, já exemplificada anteriormente. Esses decretos são publicizados nos diversos portais de comunicação e nos respectivos diários oficiais. A vigência tem prazos pré-estabelecidos, bem como o alcance e a natureza. Há dois decretos que são utilizados pelos gestores em eventos climáticos: de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, sendo estes regulados pelo governo federal, que homologa sua validade.

Atualmente, esses decretos estão regulamentados pela Portaria Nº 260, de 2 de fevereiro de 2022, publicada no Diário Oficial da União. Em seu primeiro artigo, está situado quais são os meios legais para que determinado decreto seja efetivado legalmente, independentemente de sua localização no território nacional. Dessa forma, os gestores municipais podem estar integrados a dois decretos simultaneamente, caso sua federação possua outras cidades na mesma situação (como ocorreu na região metropolitana de Porto Alegre), possibilitando receber suporte em mais frentes (Brasil, 2022).

Os decretos são constituídos conforme a intensidade dos eventos, categorizados em três níveis, levando em consideração a amplitude de cada um. Durante os eventos de 2024, a Defesa Civil no RS não teve capital humano suficiente para verificar cada solicitação, ocasionando situações em que o município não preenchia os requisitos dos decretos, porém utilizou os recursos disponibilizados, responsabilizando os gestores por utilização indevida.

### Quadro 03: Categorias para decretos em eventos climáticos

INTENSIDADE	DESCRIÇÃO	DECRETO
Desastres de Nível I ou de pequena intensidade	Aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais, mas que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados a nível local, por meio do emprego de medidas <u>administrativas, excepcionais</u> previstas na ordem jurídica.	<b>Situação de Emergência</b> Não encaminhar requerimento para o reconhecimento. Somente o registro do desastre.
Desastres de Nível II ou de média intensidade	Aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais expressivos e que a situação de normalidade precisa ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local e complementados com o aporte de recursos dos demais entes federativos.	<b>Situação de Emergência</b> A motivação da classificação deve estar expressa.
Desastres de Nível III ou de grande intensidade	Aqueles em que há vultosos danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais, com sério e relevante comprometimento do funcionamento das instituições públicas locais ou regionais, impondo-se a mobilização e a ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e, eventualmente de ajuda internacional para o restabelecimento da situação de normalidade.	<b>Estado de Calamidade Pública.</b> A motivação da classificação deve estar expressa.

Fonte: Adaptado pelo autor (Brasil, 2022).

Analisando o Quadro 03, é possível identificar a necessidade de o Estado atuar integrado aos gestores municipais, gerir as demandas, viabilizar os auxílios financeiros e humanos, e deliberar a atuação das instituições auxiliares, efetivando sua função declarada na CF/88.

Com a efetivação dos decretos, os gestores têm amparo legal para direcionar investimentos, sem o receio de serem enquadrados na Lei de Responsabilidade Fiscal. A legislação de Gestão de Desastres tem suas limitações; por isso, é fundamental a articulação política e institucional nas regiões, além da utilização de todas as possibilidades de suporte, a fim de prover à população a recuperação das áreas devastadas, a reconstrução do cotidiano em suas diversas áreas e a redução dos transtornos. Esse seria o parâmetro ideal; no entanto, a realidade tem tantas possibilidades quanto os eventos ocorridos. No estado do Rio Grande do Sul, os gestores de Porto Alegre e do Governo Estadual identificaram nas redes sociais uma possibilidade da era digital: fundos solidários de arrecadação por PIX, uma forma de transferência imediata criada pelo serviço público federal e que é utilizada por grande parte da população via aplicativo bancário. Foram coletados mais de R\$ 100 milhões, que beneficiaram mais de 50 mil famílias em situação de pobreza, prioritariamente cadastradas nos programas federais (Rio Grande do Sul, 2024a).

O Programa Municipal de Porto Alegre de Recuperação Emergencial e Auxílio Humanitário foi outro fundo de auxílio. Com um investimento de R\$ 20 milhões, constituiu três benefícios: auxílio único de até R\$ 3 mil para comerciantes adquirirem bens relacionados à atividade econômica de estabelecimentos atingidos pelas inundações; estadia solidária para quem teve a moradia prejudicada, com até três pagamentos mensais de cerca de R\$ 700,00 cada (prorrogável por mais três meses); e auxílio único de até R\$ 3 mil para aquisição de móveis e eletrodomésticos (Rio Grande do Sul, 2024b).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após revisitar os portais de comunicação e identificar as ações dos gestores municipais e estaduais acerca da enchente, é possível compreender os efeitos dos eventos climáticos na capital do estado e na região metropolitana e verificar a relação destes nas explicações conhecidas no meio científico, demonstrando que em alguns casos o descaso é recorrente e de longo prazo.

O suporte da sociedade civil e das instituições de segurança (sem responsabilidade direta – evidente – nestes casos) auxiliaram a reduzir o impacto das enchentes registradas na comunidade local e regional nos últimos anos, em especial a do ano de 2024. No entanto, o poder público tem obrigação de interligar os recursos humanos, a ciência e os recursos públicos, como é fato em outros países e como assegurado na CF/88 enquanto função do estado.

Paralelo a isso, o poder judiciário deve ser efetivo, acompanhar e punir os casos de ineficiência na gestão de risco e de desastres, visto que a legislação referente aos Planos de Contingência foi criada há um bom tempo, não sendo admissíveis tantos óbices e a morosidade na recuperação e atendimento das populações em situação de vulnerabilidade social. A compreensão deste assunto com maior profundidade se torna necessária para possibilitar a análise da ação do estado de forma ampla e, assim, subsidiar a redução desses resultados negativos das enchentes. Ademais, é necessário o suporte dos poderes constituídos no auxílio e construção de projetos efetivos nas demandas ambientais.

## REFERÊNCIAS

- ARENHART, L. O.; HAHN, N. B.; ARENHART, A. B. P.; ROTTA, E. Metodologia e epistemologia: um olhar reflexivo e analítico sobre procedimentos de pesquisa. Cruz Alta: Editora Ilustração, 2021.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Trad. Luis A. Reto. São Paulo: EDIÇÕES 70, 2016.
- BELLETTINI, A. da S; LAMBERTY, D. Avaliação técnica pós-desastre: Porto Alegre, RS. CPRM, 2021. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/handle/doc/22589>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- BRASIL DE FATO. Falhas no sistema de Proteção. 2024a. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/05/06/falhas-na-manutencao-do-sistema-de-protecao-teriam-agravado-a-maior-inundacao-da-historia-de-porto-alegre>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- BRASIL DE FATO. Justiça requer plano de prevenção do município. 2024b. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/14/justica-determina-que-prefeitura-de-porto-alegre-apresente-plano-de-prevencao-contras-enchentes-em-10-dias>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- BRASIL DE FATO. Pesquisadores da Embrapa denunciam projeto que busca alterar Lei de Proteção da Vegetação Nativa. 2024c. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/30/pesquisadores-da-embrapa-denunciam-projeto-que-busca-alterar-lei-de-protecao-da-vegetacao-nativa>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2017. Como elaborar o plano de Contingência. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/boas-praticas/planos-de-contingencia-plancon>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- BRASIL. Portaria Nº 260, de 02 de fevereiro de 2022. **Plano de Contingência. Diário Oficial da União**. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/Portaria260e3646consolidado\\_.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/Portaria260e3646consolidado_.pdf). Acesso em: 13 de maio de 2024.
- DEFESA CIVIL RS. **Cheias no Rio Grande do Sul**. 2024. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- DEFESA CIVIL. **Histórico da Defesa Civil**. Disponível em: <https://defesacivil.rj.gov.br/index.php/defesa-civil/historia-da-defesa-civil>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- FEPAM-RS. **Zoneamento da mineração de areia do Lago Guaíba**. 2024. Disponível em: <https://www.fepam.rs.gov.br/zoneamento-mineracao-areia-lago-guaiba>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: ATLAS, 2019.
- HENKES, J. A; HENKES, K. W. Um relato sobre a tragédia climática e ambiental: os efeitos das enchentes de maio de 2024 no rio grande do sul. **Revista Brasileira de Meio Ambiente & Sustentabilidade**, v. 4, n. 2, p. 190-214, 2024.
- IBGE. **Panorama de Porto Alegre**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em: 13 de maio de 2024.
- ICLECONOMIA. **Investimento na prevenção de enchentes em Porto Alegre**. 2024. Disponível em: <https://icleconomia.com.br/porto-alegre-destinou-zero-prevencao-enchentes>. Acesso em: 03 de Junho de 2024.
- IHU – UNISINOS. **Projeto Mina do Guaíba**. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/observasinofique-sabendo-2/mina-guaiba-e-os-riscos-a-vida-e-a-obem-comum>. Acesso em: 03 de Junho de 2024.

LAGOAS, L. O. Revitalização do Cais do Porto de Porto Alegre: lógicas em disputa na elaboração de grandes projetos urbanos. 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10183/272090>. Acesso em: 03 de Junho de 2024.

LOPES, K. F. P. **Desastres naturais no contexto das mudanças climáticas**. 2023. Dissertação de Mestrado em direito. UFRN. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/53069>. Acesso em: 03 de Junho de 2024.

LOWANDE, W. F. F. A ciência no tempo das catástrofes: o caso da emergência da Ciência do Sistema Terra. **História (São Paulo)**, v. 42, p. e2023007, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-4369e2023007>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

MODERNELO, L. G. **Desastres climatológicos e meteorológicos: análise dos casos do Rio Grande do Sul entre 2020 e 2022**. 2024. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/273785>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

NOSKOSKI, L. E. C.; GYSI, E. **Desafios climáticos e desastres naturais no rio grande do sul: urgência de ações integradas e sustentáveis**. Epitaya E-books, v. 1, n. 76, p. 41-46, 2024.

OLIVEIRA, A. R. de. Neoliberalismo e as crises das democracias no século XXI: reflexões e alternativas. **Kínesis**. Vol. XV, n° 39, dezembro 2023, p. 1-31. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1984-8900.2023.v15n39.p1-31>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

PORTO ALEGRE. Lei nº 13.280/2022. **Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023**. 2024. Disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/138173/Lei\\_13280.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/138173/Lei_13280.pdf). Acesso em: 13 de maio de 2024.

PORTO ALEGRE. **Plano de Contingência**. 2022. Disponível em: <http://prefeitura.poa.br/defesa-civil/plano-de-contingencias-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de revitalização do Cais da Mauá**. 2021. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//cais-maua-apresentacao-v2.pdf>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Doações SOS Rio Grande do Sul**. 2024a. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/doacoes-via-pix-do-sos-rio-grande-do-sul-ultrapassam-r-100-milhoes>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Recursos para auxílio nas enchentes**. 2024b. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/defesa-civil-tira-duvidas-sobre-criterios-para-pedido-de-ajuda-humanitaria>. Acesso em: 03 de Junho de 2024.

TOMAZ, P. L.; FLÔRES, R. K. Análise de posicionamentos públicos sobre a licença social para operar da mina GUAÍBA-RS. **Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 29, p. 388-414, 2023.

UFRGS. **Cheias no Rio Grande do Sul - Boletins diários do IPH/UFRGS**. 2024. Disponível em: <https://storymaps.arcgis.com/stories/a81d69f4bccf42989609e3fe64d8ef48>. Acesso em: 13 de maio de 2024.

## CAPÍTULO XVII

# **AS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS INTRODUZIDAS PELA REFORMA TRIBUTÁRIA E AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS COMO ALTERNATIVAS AO DESENVOLVIMENTO NA RECONSTRUÇÃO DO RS**

Autores:

**RODRIGO SEVERO**

Doutorando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS.  
severo.rodriigo1@gmail.com

**IVANN CARLOS LAGO**

Doutor em Sociologia Política. Professor permanente do Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS,  
Campus Cerro Largo, RS. ivann@uffs.edu.br

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS INTRODUZIDAS PELA REFORMA TRIBUTÁRIA E AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS COMO ALTERNATIVAS AO DESENVOLVIMENTO NA RECONSTRUÇÃO DO RS

Rodrigo Severo  
Ivann Carlos Lago

**Resumo:** As políticas públicas tributárias (PPT) promovem normas tributárias indutoras (NTI), visando concretizar objetivos do Estado e fomentar o desenvolvimento. A delimitação tem como referência as PPT introduzidas pela atual reforma tributária, e as NTI como alternativa complementar ao desenvolvimento no processo de reconstrução do RS. A “defesa do meio ambiente” passa a orientar o Sistema Tributário Nacional (STN), as PPT e as NTI. Essas PPT e algumas NTI são o objeto de estudo com enfoque no desenvolvimento promovido, através dos dispositivos incluídos pela EC nº 132/2023, e regulamentadas no PLC nº 68/2024. E em razão da calamidade pública que assola o RS vislumbram-se as PPT e as NTI com potencial para contribuir nesse momento de calamidade, pois as PPT podem ser uma forma alternativa e complementar as políticas “tradicionais”, pois não dependem exclusivamente de financiamento. Portanto, com um alcance exploratório objetiva-se conhecer, compreender, identificar e enunciar não só as PPT introduzidas pela reforma tributária, mas também possíveis NTI que potencialmente orientam para induzir comportamentos. O problema que impulsiona a pesquisa busca responder “Quais PPT voltadas ao desenvolvimento são promovidas pela Reforma tributária?” E, a partir de uma pesquisa exploratória com procedimentos bibliográficos i) enuncia as PPT e as NTI como alternativa ao desenvolvimento; ii) procura conhecer a partir da reforma tributária as PPT introduzidas, e as NTI trazidas no PLC nº 68/2024. Por fim, conclui-se que as PPT introduzidas pela Reforma tributária e as NTI são alternativas complementares ao fomento de desenvolvimento na reconstrução do RS.

**Palavras chave:** Políticas Públicas Tributárias. Normas Tributárias Indutoras. Meio Ambiente. Extrafiscalidade. Desenvolvimento Socioeconômico.

## INTRODUÇÃO

Esta série de textos que tratam das Políticas Públicas Tributárias (PPT) procura aproximar as discussões entre as diferentes espécies de políticas públicas. Quando se fala em políticas públicas, esse tema e sua relação com o Direito ganham significativo destaque, pois, sem o orçamento, não há financiamento, e o problema público identificado pode não ser incluído na formação da agenda pública.

A democracia é uma condição para o desenvolvimento, e não só a democracia, mas também a renda, a saúde, a educação e a defesa do meio ambiente. O desenvolvimento reside na liberdade e no bem-estar social dos indivíduos, voltados para a teoria da igualdade ou da justiça. E essa dinâmica do desenvolvimento não pode deixar de lado alguns fatores, como o direito a um meio ambiente equilibrado, que integra a terceira dimensão dos direitos fundamentais (Sarlet, 2012).

Esse desenvolvimento pode ser promovido de maneira alternativa e complementar por PPT, que são objeto de correlações neste artigo e também fazem parte da série de artigos elaborados pelo autor no programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, em nível de Doutorado, da UFFS – Campus de Cerro Largo, no RS.

As PPT, em sua maioria, são elevadas a políticas públicas de Estado, e as Normas Tributárias Indutoras (NTI) são uma forma de promover aquelas políticas que alcançaram êxito na formação da agenda. Essas NTI induzem o comportamento dos contribuintes, favorecendo, assim, os programas, decisões e ações inicialmente previstos nas PPT.

O Estado do Rio Grande do Sul (RS), em meio à calamidade pública que assola o povo gaúcho, necessita de políticas públicas que, além de devolverem a dignidade humana, possam reconstruir a infraestrutura e fomentar a recuperação do desenvolvimento.

Neste estudo, o enfoque é o desenvolvimento fomentado pelas PPT e as NTI, que estão sendo regulamentadas no projeto de lei complementar nacional (PLC) nº 68/2024, a partir dos dispositivos incluídos na CF/88 pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023. Essas NTI passarão a induzir comportamentos dos contribuintes, e, conseqüentemente, terão repercussão no desenvolvimento, contribuindo para a reconstrução do RS.

Em sua grande maioria, as PPT são políticas públicas de Estado, pois se apresentam como normas que permanecem ao longo do tempo, estruturadas e pensadas por diferentes atores sociais, possuindo valores e carga principiológica que rompem a efemeridade das políticas públicas de governo, que são direcionadas para a resolução de problemas específicos e podem ser descontinuadas conforme o governo, no atendimento de outras prioridades, ou em razão de sua posterior desnecessidade, uma vez que atingiram seu propósito quando da formulação, implementação e avaliação, atendendo a uma necessidade de interesse local, e que conseguiram se alocar na agenda pública com a finalidade de atender ao interesse público.

A CF/88, em seu artigo inaugural, apresenta como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana; e, no terceiro artigo, enuncia como objetivo do Estado construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional e reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Ao tratar da ordem econômica, no artigo 170, dispõe que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, os princípios da função social da propriedade; da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; da redução das desigualdades regionais e sociais; da busca do pleno emprego; sendo assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica.

A democracia é uma condição para o desenvolvimento, e não só a democracia, mas também a renda, a saúde, a educação e a defesa do meio ambiente. O desenvolvimento reside na liberdade e no bem-estar social dos indivíduos, voltados para a teoria da igualdade ou da justiça. E essa dinâmica do desenvolvimento não pode deixar de lado alguns fatores, como o direito a um meio ambiente equilibrado, que integra a terceira dimensão dos direitos fundamentais (Sarlet, 2012).

A ordem econômica prevista no título VII, artigo 170, prevê ao Estado a competência de ser um agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Ou seja, já era competência do Estado o incentivo e a observância da defesa do meio ambiente; ocorre que, agora, com a reforma tributária, poderá fazê-lo também por meio de NTI orientadas pelas PPT trazidas na EC nº 132/2023.

É dentro desse contexto de desenvolvimento fomentado pelo Estado que as PPT de Estado têm papel de destaque, pois, além das introduzidas pelo constituinte originário, na reforma tributária são apresentados novos princípios e dispositivos que orientarão o STN. O presente estudo se propõe a conhecer, compreender, identificar e enunciar essas PPT que orientarão o novo STN. E, a partir dessas PPT identificadas, enunciar possíveis NTI que induzirão o comportamento dos contribuintes, favorecendo, assim, o desenvolvimento. Com a preocupação em face da calamidade pública que assola o RS e seu necessário processo de reconstrução, vislumbram-se aqui quais PPT e NTI, em potencial, poderiam contribuir como alternativa complementar nesse momento de calamidade, pois as PPT podem ser uma forma alternativa e complementar, que não dependem única e exclusivamente do financiamento público – função fiscal dos tributos – e ainda, por meio das NTI, podem induzir comportamentos em razão de sua função extrafiscal nos tributos.

Portanto, com um alcance exploratório, objetiva-se conhecer, compreender, identificar e enunciar não só as PPT trazidas pela reforma tributária, mas também as NTI que potencialmente terão nas PPT a orientação para induzir comportamentos, e que repercutirão no desenvolvimento voltado para a reconstrução do Estado do RS.

O problema que impulsiona a pesquisa busca responder: “Quais PPT voltadas ao desenvolvimento são promovidas pela reforma tributária?” E, como possíveis hipóteses a serem investigadas e confirmadas ou não, tem-se que os princípios constitucionais trazidos pela EC nº 132/2023, e consagrados no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88, legitimam PPT de Estado que deverão entrar na pauta quando da regulamentação por meio da lei complementar, e que, por meio da extrafiscalidade, induzirão comportamentos a fim de fomentar o desenvolvimento. As normas apresentadas por meio do projeto de lei complementar nacional (PLC) nº 68/2024, visando regulamentar a EC nº 132/2023, possuem fundamentos principiológicos constitucionais que legitimam uma função fiscal e extrafiscal.

Portanto, além do efeito fiscal, induzirão comportamentos por meio das NTI que fomentarão o desenvolvimento, em especial a partir do novo parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88.

Por fim, a partir de um método científico hipotético-indutivo, tomando como forma de abordagem do problema a qualitativa, a pesquisa exploratória com procedimentos bibliográficos é dividida em duas seções, além das considerações iniciais e conclusão. A segunda seção relaciona PPT, NTI e o desenvolvimento, apresentando a função extrafiscal dessas normas. Já a terceira seção se propõe a conhecer, compreender, identificar e enunciar – a partir da reforma tributária – as PPT introduzidas na CF/88, bem como o PLC nº 68/2024, que a regulamenta, e as NTI que poderão induzir comportamentos. Nas considerações finais, são apresentados os potenciais PPT e NTI que poderão induzir comportamentos e fomentar o desenvolvimento nesse processo de reconstrução do RS.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS, NORMAS TRIBUTARIAS INDUTORAS E DESENVOLVIMENTO**

Esta segunda seção procura relacionar PPT, NTI e o desenvolvimento, apresentando a função extrafiscal dessas normas. O desenvolvimento de uma sociedade necessita de capacidades estatais para promover políticas públicas que fomentem esse desenvolvimento, ou seja, e ainda, quais políticas públicas terão prioridade quando da formação da agenda, bem como, o Estado articula em relação a temas que envolvem as instituições sociais e suas capacidades; o respeito e investimento na ciência, cultura e a proteção do meio ambiente; a defesa da democracia e suas instituições; bem como a proteção dos direitos humanos respaldados na dignidade da pessoa humana. Essas são alguns fatores que fazem parte do intrínseco emaranhado que determinam o desenvolvimento de uma sociedade.

O STN é permeável pelos valores principiológicos que orientam os objetivos do Estado, não podendo estar desassociado desses objetivos. Pois sendo apenas justificado na concepção liberal do tributo, que sob influência iluminista e dos ideais da Revolução francesa admitem que o Estado não deve intervir, ou intervir o mínimo necessário nas atividades particulares e no mercado, servindo o tributo apenas ao financiamento das atividades estatais, perseguindo essa mesma neutralidade liberal.

O tributo não é neutro e possui uma função social extrafiscal pois pode promover os direitos humanos, sociais e a liberdades. O Estado surge em função do indivíduo em sociedade, assegurando seus direitos, e a necessidade de desenvolvimento de uma nova interpretação que se afaste da inflexível interpretação de que os tributos servem apenas para financiar o Estado sem compreender a necessidade de adequação aos objetivos do Estado são os objetivos dos estudos relacionados as PPT e as NTI (Nabais, 2012).

As imunidades tributárias já são expressões inequívocas da extrafiscalidade, em prestígio a valores consagrados na CF/88 como as liberdades, direitos sociais e acessos a cultura, saúde entre outros. São elementos axiológicos preservados pelo constituinte que por meio das imunidades são garantidos. Assim, mesmo que a neutralidade perca sua finalidade frente ao artigo terceiro da CF/88, jamais os tributos poderão afrontar os princípios consagrados pelo constituinte como o não confisco, isonomia, capacidade contributiva, justiça tributária, entre outros. Pois com a pretensão de induzir (estimulando/desestimulando) conduta lícita não perdem a natureza de tributo, pois o artigo terceiro do CTN dispõe que tributo não “constitua sanção de ato ilícito”.

Ou seja, a partir do artigo terceiro da CF/88, e agora ainda mais com a reforma tributária, o tributo abandona a ultrapassada e antiquada concepção liberal sob influência iluminista como instrumento neutro, pois o tributo é instrumento social com duas funções a fiscal e a extrafiscal, estando desprovido da interpretação de possuir uma única finalidade, a fiscal. O artigo 145 e seguintes da CF/88 não podem ser a pretexto do liberalismo e sua neutralidade, serem destacados do resto da CF/88, pois há que serem interpretados não de forma fatiada, mas em conjunto com os objetivos previstos no artigo terceiro da CF/88, uma vez que são instrumentos com o objetivo de atingir os fins sociais.

A conduta vislumbrada na função extrafiscal é uma conduta lícita, desejável ou indesejável, em maior ou menor grau, fomentando ou inibindo quer sejam condutas omissivas ou comissivas. O tributo não decorre se sansão por ato ilícito conforme artigo terceiro do CTN, mas o tributo deve ter como referência não só o artigo terceiro do CTN, mas o artigo terceiro da CF/88 também, pois aqui estão alinhados os objetivos do Estado, e coincidência ou não, os dois artigos terceiros não podem ser desassociados numa interpretação desprovida da compreensão de que os tributos cumprem uma função social.

Nos últimos anos enfrentamos uma pandemia e, agora, o país se vê assombrado por secas, miséria, fome, e enchentes sem precedentes e de proporções catastróficas. Dado esse contexto, as PPT e as NTI ganham contornos cada vez mais relevantes, pela indução de comportamentos (extrafiscal) face a arrecadação (fiscal), pois os governos têm tido dificuldades de financiar políticas para fazer frente a esses problemas públicos. E assim ganha relevância a necessidade de recursos para o enfrentamento dessas calamidades, para além das despesas ordinárias, bem como meios alternativos de induzir o desenvolvimento.

O STN elaborado sob a orientação do capitalismo neoliberal, merece(u) a partir da reforma tributária apresentada pela EC nº 132/2023 uma nova repaginação, frente aos princípios constitucionais já consagrados nos artigos inaugurais da CF/88, e que agora são orientados ainda mais pela proteção do meio ambiente mas com especial atenção a sua relação com tributos, pois expressa disposição no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88, ao impor o dever do STN observar o princípio da “defesa do meio ambiente”. Assim, para que se alcance a sua missão constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária, faz-se necessário a observância pelo STN desses princípios, reconstruindo a base institucional da economia moderna.

O século XX foi marcado pelo surgimento de uma nova e importante função do “Estado Democrático de Direito”, a promoção do bem-estar social. E, o Estado se vale dos tributos como forma de financiar as políticas públicas que promoverão esses fundamento e objetivos, como também, se utiliza dos tributos com o objetivo de intervir no ambiente social e econômico, induzindo o desenvolvimento, uma vez que a ordem social é prevista no título VIII da CF/88 nos artigos 193 ao 232, e a ordem econômica é previsto no título VII, artigos 170 ao 192 da CF/88.

Dentro desse Estado de Direito, a democracia é condição para o desenvolvimento, e não só a democracia, mas a renda, saúde, educação e a defesa do meio ambiente. O desenvolvimento reside na liberdade e no bem-estar social dos indivíduos, voltados para a teoria da igualdade ou da justiça, levando em consideração os indicadores inicialmente referidos, ou seja, segundo Amartya Sen (2010) é a capacidade de se viver uma vida melhor sem privações. Mas, o reducionismo do desenvolvimento ao crescimento do produto nacional, ao avanço tecnológico, à industrialização ou a modernização social decorre de que ao longo

do século XX em muito a natureza foi subjugada e explorada, e rapidamente absorvida pelo sistema industrial tornou-se pré-requisito indispensável a esse modo de produção de riquezas que deixam de lado o desenvolvimento como liberdade, e tratam o mundo e a natureza como fornecedores de insumos abundantes e ilimitados, bem como depósito, igualmente ilimitado, de dejetos e resíduos (Alexandre; Arruda, 2024).

Essa dinâmica do desenvolvimento não pode deixar de lado alguns fatores, como o direito a um meio ambiente equilibrado que integra a terceira dimensão dos direitos fundamentais. A CF/88 quando de sua promulgação e em termos decorrentes da tutela ambiental, chegou a ser chamada de “Constituição verde”, em razão de sua preocupação com as questões que envolvem o meio ambiente e o desenvolvimento. Mas esse desenvolvimento deve levar em consideração também os valores éticos, sociais, culturais, políticos, ambientais e econômicos, e esse desenvolvimento pode ser promovido alternativamente e complementarmente por PPT.

A extrafiscalidade tributária dos impostos – e seus efeitos e finalidades sociais e econômicas – possuem fim diverso ao fiscal. E são as NTI que são normas ordinatórias em conjunto com as normas tributárias diretivas, essas indutoras por meio de sua função extrafiscal, que induzirão(em) comportamentos, e a promoção de políticas públicas, uma vez que doutrina e jurisprudência reconhecem essas características nas NTI (Rotta; Severo, 2023).

Assim, o PLC que regulamentará as PPT trazidas por meio da EC nº 132/2023, além de regulamentar o STN, traz em seu bojo a indução de comportamentos com fim diverso do arrecadatário e fiscal, fomentando o desenvolvimento com especial atenção a defesa do meio ambiente. É nesse contexto das demandas sociais e do desenvolvimento, e tendo como objetivo promover o bem de todos que o Estado planeja políticas públicas tendo uma atuação voltada a atender os problemas cotidianos da sociedade, assim, dando respostas a essas demandas sociais. Para Boschi é o Estado por meio de suas capacidades estatais que promoverá políticas públicas realizando seu papel de Estado no desenvolvimento, pois

O Estado, como se argumentou, é recuperado como o ator-chave para a geração de uma dinâmica de desenvolvimento. No intento de abordar a dinâmica de funcionamento o aparelho estatal, é necessário analisá-lo como um conjunto de estruturas, atores e procedimentos no contexto do modo de produção capitalista. Definido dessa forma, o campo estatal se apresenta como uma arena de conflito, pautada pelos grupos de interesse do capital e do trabalho, dos atores coletivos no interior e ao redor do aparato estatal, e pela maneira pela qual se definem as metas, estratégias e meios para que se alcancem o crescimento e o desenvolvimento (2018, p. 378)

Ou seja, o Estado é uma entidade dotada de capacidades e habilidades específicas e com um papel de protagonismo no desenvolvimento. A noção de capacidade estatal remete a habilidade que o Estado tem em estabelecer objetivos e cumpri-los, quer seja pela definição de políticas públicas, sua implementação e acompanhamento. Trata-se de uma capacidade de coordenação e articulação entre os setores público e privado, implementando e acompanhando iniciativas nas áreas de ciência e inovação tecnológicas, de políticas industriais, de financiamento e estímulo ao desenvolvimento, de infraestrutura, de proteção social e de recursos naturais (Boschi, 2018). Para o Autor a política é um componente central na dinâmica do desenvolvimento, pois o desenvolvimento está inserido como uma

[...] dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo, a geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligado a direitos de cidadania. Nesse sentido, desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da dimensão da sustentabilidade, [...] por meio de uma preocupação com os recursos naturais e proteção ao meio ambiente. [...] Assim entendido, desenvolvimento é um processo de ordem interna que está estreitamente ligado ao surgimento e à consolidação de Estados com capacidades de intervir na economia e na sociedade. (Boschi, 2018, p. 385)

As políticas públicas e o papel das instituições e atores envolvidos, e aqui em especial o Estado possuem papel fundamental a partir de sua capacidade estatal, pois definindo estratégias de desenvolvimento, organizando a vida em sociedade e fomentando o desenvolvimento. Assim as políticas públicas repercutem no desenvolvimento social e econômico, e daí por que as teorias também procuram explicar as inter-relações entre política, economia, sociedade e um Estado com capacidades, pois o

[...] fortalecimento das capacidades estatais se expressa tanto nas áreas estratégicas para uma agenda de desenvolvimento, como as que aqui foram indicadas (políticas sociais, educação e formação técnica, investimento em ciência e tecnologia, capacidade de agenda internacional, política macroeconômica para o desenvolvimento), quanto na potencial habilidade para articular consensos em torno de uma agenda desenvolvimentista (articulação entre atores estratégicos, formação de coalizões de apoio, capacidade de lograr estabilidade de políticas) (Boschi, 2018, p. 388)

Um Estado com capacidades e promovendo políticas públicas – como as regulatórias e redistributivas, nesse caso do estudo, em referência a tipologia de Lowi – é o que torna possível trazer as PPT para a cena, dando luz a sua importância no processo de contribuição no desenvolvimento, pois a tributação por si só possui papel importante no financiamento das políticas públicas; mas ainda poderá produzir reflexos no campo da extrafiscalidade por meio da intervenção do Estado sobre a ordem social e econômica. E, as PPT e as NTI apresentam-se como formas de intervenção do Estado sobre o domínio social e econômico, situação essa que é crescente, na medida em que o Poder público se vale de tributos para estimular ou desestimular comportamentos (Rotta; Severo, 2023).

As PPT têm como finalidade, por meio de norma tributária, dar orientação a uma intencionalidade pública, respondendo a um problema público relevante. E, é a função extrafiscal que tem o efeito indutor de condutas dos contribuintes, diminuindo/aumentando o imposto a ser pago, como é o caso do IPTU ou IPVA, quando o contribuinte é induzido a investir em painéis solares em sua propriedade (gerando energia sustentável), ou adquirir veículos menos poluentes; ou ainda, no caso do desestímulo ao consumo de cigarros, bebidas alcoólicas; estimulado um comportamento saudável (Rotta; Severo, 2023).

Assim, a extrafiscalidade poderá representar uma alternativa ao Estado em relação ao problema voltado ao seu déficit financeiro, pois por meio das PPT se utiliza de tributos para o alcance de suas finalidades públicas. E, essas NTI podem ser localizadas ao longo de todo o ordenamento jurídico, pois já realizam essas funções, como nas isenções e incentivos fiscais.

Uma política pública é composta por programas que podem lançar mão de uma única ferramenta para lidar com problemas públicos, ou podem basear-se em várias ferramentas. O processo de formação da agenda, corresponde ao momento em que um problema chama a atenção do governo e passa a ser considerado seriamente pelos tomadores de decisão, como é o caso da “defesa do meio ambiente” que é articulada como princípio pelo legislador, tomando uma direção de PPT. E, a definição de alternativas, refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão, como é o caso da definição por meio de NTI (Capella, 2018).

A definição de soluções, difere da definição de problemas, em quatro sentidos, conforme cita Capella apud Philippe Zittoun. Em primeiro lugar, enquanto a definição de problemas é um processo associado a uma relação causal (defesa do meio ambiente e a justiça tributária), a definição de soluções está relacionada às consequências. Em segundo lugar, as soluções envolvem a instrumentalização, ou seja, à indicação de medidas concretas e procedimentos formais, como a criação de leis (EC nº 132/2023 – PPT), alterações orçamentárias, estabelecimento de um conjunto de programas, entre outras ações (PCL nº 68/2024 – NTI). Em terceiro lugar, enquanto os problemas podem ser definidos sem estarem associados a soluções, as soluções são representadas em conexão a problemas. Por fim, a definição de um problema é um discurso crítico contra o governo, já a definição de uma solução é um discurso de legitimação de uma ação governamental (Capella, 2018).

A natureza dos recursos à disposição dos governos para a produção de políticas públicas é objeto de estudo por Christopher Hood, que propôs uma categorização dos instrumentos em torno da nodalidade, autoridade, tesouro e organização. Os instrumentos baseados na autoridade podem ser compreendidos com base numa regulação de comando e controle podendo manifestar-se sob a forma legal, como no caso de leis que coíbem os crimes cometidos contra o meio ambiente. Mas também podem existir regulamentações administrativas, baseadas em normas elaboradas e implementadas por órgãos e por meio de mecanismos de controle aplicados sobre a vida econômica e social, como são as NTI que induzem comportamentos direcionados a defesa do meio ambiente (Capella, 2018, p. 78).

As vantagens da regulação, para Capella apud Howlett e Ramesh é que envolvem uma menor necessidade de informação, pois basta que o governo defina um padrão e aguarde pela conformidade dos atores sociais/econômicos, além de envolver custos menores. Segundo Capella “o estabelecimento de proibições voltadas a atividades indesejáveis é muito mais simples do que a criação de estímulos a atividades desejáveis, então a regulação muitas vezes consiste em um mecanismo mais eficiente do que outros instrumentos” (2018, p. 78-79).

O tesouro outro tipo de ferramentas à disposição dos governos baseia-se na capacidade de o governo arrecadar e distribuir recursos financeiros. Essas transferências, envolvendo governo, indivíduos, empresas e organizações, podem servir como incentivos a determinadas ações desejadas pelo governo. Nesse sentido, as ferramentas mais utilizadas são subsídios, que podem assumir diferentes formas, como incentivos fiscais, que podem ser utilizados como instrumento de desenvolvimento regional ao direcionar recursos, financiar moradias para famílias (Capella, 2018).

Além de servirem como incentivos a práticas consideradas desejáveis pelos governos, os instrumentos baseados no tesouro também podem atuar em sentido inverso, desestimulando determinados comportamentos, como são o caso das NTI que promovem as PPT introduzidas pela reforma tributária, figurando os impostos e taxas entre os instrumentos mais comuns, pois são fáceis de estabelecer, do ponto de vista administrativo, além de serem instrumentos flexíveis de gerenciamento. Promovem incentivos financeiros à redução de atividades indesejáveis, cumprindo seu papel (Capella, 2018).

A taxonomia de Hood, acima resumida, originou diversos outros esforços de categorização, que procuraram oferecer visões complementares sobre as ferramentas à disposição dos governos para lidar com problemas públicos. Como é o caso de Schneider e Ingram ao defenderem que os instrumentos têm implicações democráticas importantes porque influenciam a maneira como agentes governamentais e a população são tratados. Os instrumentos baseados em diferentes elementos: autoridade; incentivos e sanções; construção de capacidade; exortatórias e de aprendizado. Cada um deles parte de uma concepção distinta sobre o comportamento e sobre as causas e consequências das diferentes escolhas de instrumentos. Mas é o segundo tipo de instrumento que se baseia em incentivos e sanções que nos interessa, pois, parte da pressuposição de que os indivíduos são atores racionais guiados pelo autointeresse, ou seja, baseia-se na ideia de que o comportamento de agentes e da população é definido em função da percepção de ganhos ou perdas. Ou seja, incentivos positivos objetivam encorajar determinados comportamentos (incentivos fiscais), enquanto sanções atuam no sentido oposto (multas). São instrumentos que envolvem custos menores do que outras alternativas e podem aumentar a conformidade do público-alvo aos objetivos planejados, e aqui mais uma vez é possível associar as PPT e as NTI (Capella, 2018).

E para além dos discursos inflamados de ódio, da ideologia, do marginal fascismo, da negação da ciência, da polarização de extremos, a construção de um Estado democrático para o desenvolvimento demanda convergência de interesses e esforços, despidos de qualquer interesse que não a busca por um desenvolvimento como liberdade (Sen, 2010). Há necessidade de coalizões de apoio (Boschi, 2018), pois a proposição de um Estado democrático desenvolvimentista demanda conectar as ações individuais e coletivas, fomentando novas relações sociais, à margem das relações estabelecidas e em combate. Para Herrlein, “[...] será preciso imaginação institucional capaz de inspirar grupos e indivíduos a estabelecer novas práticas sociais, no mercado e no Estado” (2014, p. 105).

## **AS PPT INTRODUZIDAS NA CF/88 PELA REFORMA TRIBUTÁRIA E O PLC N° 68/2024**

Esta terceira seção se propõe a conhecer, compreender, identificar e enunciar – a partir da reforma tributária – algumas das PPT introduzidas na CF/88, e alguns aspectos do PLC nº 68/2024 que regulamenta a reforma tributária, bem como algumas NTI que induzirão comportamentos dos contribuintes.

É o orçamento público que garante a implementação das ações pela Administração pública e que são orientadas pelo regime jurídico-administrativo, pois sem orçamento não há Estado e políticas públicas. O orçamento público é orientado por leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), e essas normas atravessam

a política pública em todos os seus ciclos do planejamento a avaliação. Contudo, é o STN quem garante o financiamento do Estado, por consequência a concretização das políticas públicas, ou seja, deve ou deveria ser o ponto de partida quando se discute políticas públicas. O tributo está estreitamente relacionado com o surgimento das sociedades e do Estado. Mas esse poder de tributar é limitado nos princípios e imunidades previstos nos artigos 145 e seguintes da CF/88.

O objeto dessa sessão relaciona-se ao novo momento do STN pois são trazidos alguns princípios pela EC nº 132/23, e que introduzem na CF/88 importantes PPT que sinalizarão a sua regulamentação por meio de Lei complementar nacional, e que também induzirão comportamentos, assim, por consequência fomentando desenvolvimento. É de forma concisa, que são abordados alguns aspectos da reforma tributária, pois ainda está em discussão no Congresso Nacional (CN) por meio do projeto de Lei complementar nacional (PLC) nº 68/2024, que regula princípios trazidos na EC nº 132/2023. E aqui, neste estudo, os esforços estão voltados, como anteriormente referido, ao princípio da “defesa do meio ambiente” e da “justiça tributária” trazidos no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88, e que coroam o parágrafo primeiro em relação ao princípio da capacidade contributiva do contribuinte, pois sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Mesmo antes da EC nº 132/2023 a tributação já era um importante instrumento à disposição do Estado para a concretização do objetivo constitucional de preservação do meio ambiente, haja vista a possibilidade de utilização extrafiscal de tributos, concessão de benefícios fiscais para práticas sustentáveis, cobranças de taxas pela exploração de recursos naturais e preservação do meio ambiente. E com a reforma tributária a “defesa do meio ambiente” passa de princípio da ordem econômica (art. 170, CF/88) a ser princípio geral do STN, conforme acima expresso no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88, e é nesse exato momento de calamidade pública no RS que o tema meio ambiente retorna ao cenário, ocupando importante janela de oportunidade, pois é passa a ser um momento de oportunidade para incluir um tema na agenda pública, e deste modo, desenvolver uma política pública. É nesse momento que grupos internos e externos ao governo, procuram identificar problemas e caminhar para formulação de políticas públicas que atendam suas necessidades, como é o caso da defesa do meio ambiente em razão das catástrofes climáticas enfrentadas pelo mundo “redondo”, em referência ao aconselhar-se com a academia e a ciência (Pimenta, 2024).

Portanto, a observância do princípio da “defesa do meio ambiente” vincula os tributos às chamadas externalidades negativas, ou seja, o fenômeno representado pelos efeitos de um ato ou negócio que extrapolam das pessoas diretamente neles envolvidas, como é o caso da emissão de poluentes, bem como dos efeitos adversos, para todos os integrantes da sociedade, do consumo de itens que afetam, a longo prazo, a saúde dos cidadãos. Assim cabe ao Estado intervir, para proteger a sociedade, criando sanções ou concedendo incentivos, mediante renúncia fiscal e subsídios protegendo pessoas e ambiente (Bifano, 2024).

Além do parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/88, a EC nº 132/2023 em seu artigo 153 introduz o inciso VIII que delega competência para a União instituir o Imposto Seletivo (IS) sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. É um imposto diferente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Compartilham – o IS e

o IPI – a função extrafiscal, objetivando organizar condutas e incentivar comportamentos positivos tendentes a proteger a saúde e o meio ambiente (Bifano, 2024).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

São várias as alternativas de PPT que podem nesse momento de calamidade pública contribuir no processo de indução do desenvolvimento para a reconstrução do RS. Nesse artigo foram apresentadas algumas alternativas em relação a proteção do meio ambiente, bem como algumas PPT já realizadas pelo Governos, e algumas alternativas complementares que podem contribuir com esse processo que será lento e demandará capacidade do Estado como aquela entidade dotada de habilidades específicas, e central na promoção de políticas públicas e no fomento do desenvolvimento, além de protagonista na articulação com a sociedade e atores envolvidos na formulação da agenda de políticas públicas, e em relação àquelas que serão enunciadas como prioridade em meio aos inúmeros problemas públicos.

Essa capacidade do Estado de coordenação e articulação entre os setores públicos e privados no fomento do desenvolvimento perpassa áreas relevantes como a das inovações científicas e tecnológicas, políticas industriais e econômicas, infraestrutura, proteção social e recursos ambientais, além das atividades de financiamento e estímulo. E, o Estado é ator-chave nessa dinâmica do desenvolvimento, viabilizando sob o capitalismo democrático um pacto social que decorre de uma coalizão ampla de interesses entre Estado e mercado.

O Estado deve ter capacidades para atender aos problemas públicos trazidos quando da formação da agenda, como é o caso nesse momento da pauta ambiental que volta a discussão, mas agora também numa perspectiva trágica, e que demandam políticas públicas urgentes, quer sejam por meio de políticas constitutivas, regulatórias, redistributivas ou distributivas. Assim, emerge a necessidade de escalar essas questões a agenda das políticas públicas o mais urgente possível. E como ferramentas podemos utilizar os tributos induzindo comportamentos, pois a reforma tributária traz como princípio a proteção do meio ambiente.

Portanto, em resposta ao problema enunciado, são identificadas as PPT que são introduzidas pela reforma tributária, bem como as NTI, e ambas com potencial de fomentar o desenvolvimento. Assim, a investigação revelou que essas PPT podem contribuir com a promoção programas, decisões e ações que fomentem o desenvolvimento como liberdade. Contudo, essas são espécies de políticas públicas que ainda carecem de protagonismo, pois a atenção que se tem é em relação as políticas públicas que se materializam em alguma escolha implementada, mas as PPT podem por meio de NTI podem induzir o comportamento dos contribuintes, bem como contribuir por meio da concessão de benefícios fiscais, ou até mesmo com antecipação da restituição do IRPF que injetará mais de R\$ 1,1 bilhão na economia gaúcha, assim, fomentando o desenvolvimento.

Outra medida, foi(é) a isenção do IPI aos moradores das áreas que foram afetadas pelas enchentes. Essa PPT oportuniza acesso aqueles bens móveis perdidos na enchente, induzem o desenvolvimento, e garante acesso existência dignidade, bem como geram renda e empregos nas empresas. É um ciclo que demanda capacidades do Estado como indutor dessas políticas públicas.

o IPI – a função extrafiscal, objetivando organizar condutas e incentivar comportamentos positivos tendentes a proteger a saúde e o meio ambiente (Bifano, 2024).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

São várias as alternativas de PPT que podem nesse momento de calamidade pública contribuir no processo de indução do desenvolvimento para a reconstrução do RS. Nesse artigo foram apresentadas algumas alternativas em relação a proteção do meio ambiente, bem como algumas PPT já realizadas pelo Governos, e algumas alternativas complementares que podem contribuir com esse processo que será lento e demandará capacidade do Estado como aquela entidade dotada de habilidades específicas, e central na promoção de políticas públicas e no fomento do desenvolvimento, além de protagonista na articulação com a sociedade e atores envolvidos na formulação da agenda de políticas públicas, e em relação àquelas que serão enunciadas como prioridade em meio aos inúmeros problemas públicos.

Essa capacidade do Estado de coordenação e articulação entre os setores públicos e privados no fomento do desenvolvimento perpassa áreas relevantes como a das inovações científicas e tecnológicas, políticas industriais e econômicas, infraestrutura, proteção social e recursos ambientais, além das atividades de financiamento e estímulo. E, o Estado é ator-chave nessa dinâmica do desenvolvimento, viabilizando sob o capitalismo democrático um pacto social que decorre de uma coalizão ampla de interesses entre Estado e mercado.

O Estado deve ter capacidades para atender aos problemas públicos trazidos quando da formação da agenda, como é o caso nesse momento da pauta ambiental que volta a discussão, mas agora também numa perspectiva trágica, e que demandam políticas públicas urgentes, quer sejam por meio de políticas constitutivas, regulatórias, redistributivas ou distributivas. Assim, emerge a necessidade de escalar essas questões a agenda das políticas públicas o mais urgente possível. E como ferramentas podemos utilizar os tributos induzindo comportamentos, pois a reforma tributária traz como princípio a proteção do meio ambiente.

Portanto, em resposta ao problema enunciado, são identificadas as PPT que são introduzidas pela reforma tributária, bem como as NTI, e ambas com potencial de fomentar o desenvolvimento. Assim, a investigação revelou que essas PPT podem contribuir com a promoção programas, decisões e ações que fomentem o desenvolvimento como liberdade. Contudo, essas são espécies de políticas públicas que ainda carecem de protagonismo, pois a atenção que se tem é em relação as políticas públicas que se materializam em alguma escolha implementada, mas as PPT podem por meio de NTI podem induzir o comportamento dos contribuintes, bem como contribuir por meio da concessão de benefícios fiscais, ou até mesmo com antecipação da restituição do IRPF que injetará mais de R\$ 1,1 bilhão na economia gaúcha, assim, fomentando o desenvolvimento.

Outra medida, foi(é) a isenção do IPI aos moradores das áreas que foram afetadas pelas enchentes. Essa PPT oportuniza acesso aqueles bens móveis perdidos na enchente, induzem o desenvolvimento, e garante acesso existência dignidade, bem como geram renda e empregos nas empresas. É um ciclo que demanda capacidades do Estado como indutor dessas políticas públicas.

O estudo não analisa uma política pública em específico, mas fica como sugestão de continuidade da pesquisa a viabilidade de se analisar qual foi o reflexo das PPT aqui enunciadas e qual mudança social promoveram no processo de recuperação do desenvolvimento do RS, bem como quais serão as novas PPT a serem implementadas, pois o artigo é escrito no momento em que o Estado ainda procura identificar os problemas, ou quem sabe ainda esteja procurando compreender toda a situação que comove o território gaúcho.

Por fim, na ausência de um Estado que abdica de seu protagonismo no incentivo a ciência, tecnologia, educação, inovações, políticas industriais, e no financiamento e estímulo das empresas, bem como da preservação do meio ambiente, algumas dúvidas emergem em meio a discussão que envolve PPT, políticas públicas e desenvolvimento: Quais empresas poderão contribuir nesse processo de reconstruir os RS? Detemos de tecnologia e expertise para enfrentar essa situação? E mesmo antes do desastre, qual a atenção dada a ciência como mecanismos importantes de decisão de políticas públicas? O meio ambiente continuará sendo ator coadjuvante do mercado?

Portanto, perseguiu-se o objetivo de construir um referencial teórico que possibilite enunciar e conhecer as PPT que promovem programas e ações visando concretizar os objetivos do Estado e fomentam o desenvolvimento. E, foi compreendendo que as PPT fomentam o desenvolvimento que foram identificadas PPT que decorrem da reforma tributária, e as que estão voltadas nesse momento a atender a calamidade pública enfrentada no Estado do RS. Assim, respondendo a pergunta inaugural que provocou esta pesquisa científica, bem como contribuindo com estudos e pesquisas como sempre a academia o fez, e aqui no programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas em nível de Doutorado da UFFS – Campus Cerro Largo/RS.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. Reforma tributária EC 132/2023 – A nova tributação do consumo no Brasil. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BIFANO, Elidie Palma. PLP 68 e as percepções sobre esse novo capítulo do Imposto Seletivo. CONJUR, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mai-08/plp-68-e-as-percepcoes-sobre-esse-novo-capitulo-do-imposto-seletivo/>>. Acesso em: 24 mai. 2024.

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.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>> Acesso em: 27 mai. 2024.

HERRLEIN JUNIOR, Ronaldo. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, p. 83-111. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>> Acesso em: 26 mai. 2024.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **O desastre gaúcho, a reforma tributária e a tributação ambiental**. **CONJUR**, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mai-15/o-desastre-gaicho-a-reforma-tributaria-e-a-tributacao-ambiental/>> Acesso em: 23 mai. 2024.

ROTTA, Edegar; SEVERO, Rodrigo. **Políticas públicas tributárias e normas tributárias indutoras**. In: NASCIMENTO, Anderson Rafael (org.). Revista brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). V. 8. Paraíba: Ed. UFPB, 2023. p. 94-114. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/67361>>. Acesso em: 20 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª ed. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.